

Actas del

III Congreso Internacional

*“Instituciones e interdisciplina.
Alcances jurídicos, económicos y
epistemológicos”*



*Helga Lell
(Compiladora)*

1 y 2 de agosto de 2019



Actas del

III Congreso Internacional

“Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos”

*Helga Lell
(Compiladora)*

Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas
Universidad Nacional de La Pampa

Santa Rosa, La Pampa
1 y 2 de agosto de 2019



Actas del III Congreso Internacional Instituciones e interdisciplina. Alcances Jurídicos, económicos y epistemológicos ; compilado por Helga Lell. - 1a ed compendiada. - Santa Rosa : Universidad Nacional de La Pampa, 2019.
Libro digital, EPUB

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-950-863-391-0

1. Derecho. I. Lell, Helga, comp.
CDD 340



AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PAMPA

Rector

Oscar Daniel Alpa

Vicerrectora

Nilda Verónica Moreno

EdUNLPam

Presidente

María Claudia Trotta

Director de Editorial

Rodolfo Rodríguez

Consejo Editor de EdUNLPam

Gustavo Walter Bertotto

María Marcela Domínguez

Victoria Aguirre

Ana María T. Rodríguez / Stella Shmite

Celia Rabotnikof / Santiago Ferro Moreno

Lucia Colombato / Rodrigo Torroba

Paula Laguarda / María Silvia Di Liscia

Graciela Visconti / Alberto Pilati

Mónica Boeris / Ricardo Tosso

Griselda Cistac / Patricia Lázaro



AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y JURÍDICAS, UNLPAM

Decano

Mg. Francisco Gabriel Marull

Vice Decana

CPN María Ignacia Monasterio

Secretaria de Investigación y Posgrado

Mg. Lucia Carolina Colombato

Secretario Académico

CPN Fernando Colli

Secretario Administrativo

CPN Mauricio Norberto Ferretti

Secretario de Extensión Universitaria y Vinculación con los graduados

Abog. Rodrigo Torroba

Secretaria del Consejo Directivo

Sra. Alejandra Angélica Bauman



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 1

INSTITUCIONES ECONÓMICAS

EMPRENDEDORES: DE LAS POLÍTICAS DE INCENTIVO A LA PRÁCTICA 4

*Edith Alvarellos
María Inés Bernal
Alejandra Galán
Rocío González
Jorge A. Marchisio*

INCIDENCIA DE LAS TASAS MUNICIPALES EN LA INSTALACIÓN DE PYMES EN EL PARTIDO DE LA MATANZA 31

Lorena Alejandra Del Vecchio

EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN EXCLUSIVA COMO ESTRATEGIA PARA LAS PYMES EXPORTADORAS 38

Marcelo Franco

HERRAMIENTAS SENCILLAS DE ANÁLISIS FINANCIERO IDEAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN PYMES DE SAN MIGUEL, PROVINCIA DE BUENOS AIRES 61

Gabriel A. Larretape

TENSIONES CON EL PRESUPUESTO Y LA CUENTA DE INVERSIÓN EN LAS UNIVERSIDADES 85

Yamila Magiorano

ANÁLISIS DEL INGRESO MEDIO POR GÉNERO EN LA ARGENTINA 98

*Nicolás Casas
David Miranda*

¿ES LA INFLACIÓN EN ARGENTINA UN FENÓMENO MONETARIO? 114

*Diego Molina Gómez
David Miranda*

REVIEW: EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE PUESTOS DE TRABAJO 128

Hernán Augusto Parajón

EL ESTADO ACTIVO: ESPECIALIZACIÓN INDUSTRIAL Y EXPORTACIONES EN EL ESTE DE ASIA 141

Darío Martín Pereyra

EL MARKETING HOLÍSTICO COMO MODELO DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO Y CRECIMIENTO DE LAS ASOCIACIONES CIVILES 164

Silvia Marisa Rampello

**RECURSOS ENERGÉTICOS: LA ENERGÍA NUCLEAR EN LA ARGENTINA
UNA ALTERNATIVA SUSTENTABLE..... 172**

*Raúl Alberto Silva
María Gabriela Silva*

INSTITUCIONES JURÍDICAS

**LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL DERECHO DE DAÑOS. LA LEY 27.452
(LEY BRISA)..... 194**

Daniela Alvarez Bonino

**LAS PRISIONES DOMICILIARIAS DESDE LA PERSPECTIVA DEL
DERECHO CIVIL Y DE LOS DERECHOS HUMANOS..... 202**

Norma Beatriz Martínez

**LA VIOLENCIA POLICIAL EN DEBATE: UNA EXPERIENCIA
INTERDISCIPLINARIA DE INTERVENCIÓN EN UN CASO JUDICIAL..... 217**

*Ana Belén Beyrne
María Inés Sánchez*

**LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO Y SUS FRECUENTES
INEFICIENCIAS. A PROPÓSITOS DE LAS CONTRATACIONES
ARTÍSTICAS..... 241**

Martín Cormick

**UNA CRÍTICA AL DERECHO PENAL COMO HERRAMIENTA PARA EL
RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES..... 254**

María Juliana Weigel

**RE-PENSANDO NUESTRAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS:
NECESIDAD DE RE-INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INSTANCIA
PARTICIPATIVA Y DES-INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INSTANCIA
REPRESENTATIVA..... 267**

Guillermo Recanati

**ROL DE LA DEFENSA PÚBLICA PENAL EN LAS INTERNACIONES
INVOLUNTARIAS EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA..... 282**

*Valentina Riso
Sofía Pezzano*

**SALUD PRIVADA, SALUD PÚBLICA... ¿SALUD FEDERAL?
CONSIDERACIONES SOBRE EL SISTEMA DE SALUD ARGENTINO 293**

Juana Marta Jutterpeker

**LA LEX MERCATORIA: CAUSALES QUE DETERMINARON SU
NACIMIENTO EN LA EDAD MEDIA. INSTITUTOS QUE PERDURAN EN
NUESTRO DERECHO POSITIVO VIGENTE ARGENTINO 303**

Rosana Gallo

DEBIDA DILIGENCIA REFORZADA, PROTECCIÓN ESPECIAL Y NO REVICTIMIZACIÓN EN CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL CONTRA NIÑAS, NIÑOS O ADOLESCENTES: NUEVOS ESTÁNDARES JURISPRUDENCIALES DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS..... 317

Esteban Torroba

Cecilia Bertolé

DERECHOS SEXUALES Y (NO) REPRODUCTIVOS EN LA PAMPA. EL CAMINO HACIA LA PROTOCOLIZACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO (ILE)..... 343

Gina Paola Rodríguez

DERECHOS HUMANOS CON JERARQUÍA CONSTITUCIONAL VS. INTERESES..... 360

Rocío Sánchez

ENTRE LEY DE IDENTIDAD DE GÉNERO Y EL ACCESO A LOS DERECHOS DEL COLECTIVO LGTBIQ+ 385

Gisele Soledad Ortega

María Eugenia Velázquez

LOS SOCIALMENTE RECUPERABLES COMO CHIVOS EXPIATORIOS .. 396

Gabriela Ricart

Virginia Carolina Vilchez

INSTITUCIÓN FAMILIA: ¿CUÁL ES LA MIRADA DEL JOVEN DESDE ELLA? 404

José Luis Soru

Claudia Alejandra Gil

INSTITUCIONES EDUCATIVAS Y ENSEÑANZA-APRENDIZAJE

RELATO DE LA EXPERIENCIA DEL TALLER “REPENSAR EL CURRÍCULO COMO NÚCLEO DURO DEL FORMATO ESCOLAR DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. UNA INSTANCIA DE CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA”. 415

Emilce Lilian Rojo

Adolfo Lucio Negrotto

Patricia Leonor Farías

Andrea Aragonéz

EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS- ASPECTOS A CONSIDERAR EN LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN DEL FORMATO ESCOLAR TRADICIONAL DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA..... 422

Patricia Leonor Farías

Andrea Celeste Santos

LA ARTICULACIÓN ENTRE NIVELES EDUCATIVOS EN DOS LOCALIDADES DEL INTERIOR DE LA PAMPA 433

Silvia Haidé Prost

PROPUESTA PEDAGÓGICA DE ACOMPAÑAMIENTO AL INGRESO A LA VIDA UNIVERSITARIA. RELATO DE LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA INSTITUCIONAL DE LA FACULTAD DE CIENCIAS VETERINARIAS DE LA UNLPAM 442

Emilce Lilian Rojo

María Ema Martín

Alberto Meder

AUTOEVALUACIÓN DE LA CÁTEDRA HISTORIA CONSTITUCIONAL - AÑO ACADÉMICO 2019- 450

Edith E. Alvarellos

Daniela Escobar

ANÁLISIS DE IMPACTO Y METODOLOGÍA DE UTILIZACIÓN DE SOFTWARE PEDAGÓGICO PARA ESTUDIANTES REGULARES Y DIVERSOS FUNCIONALES UNIVERSITARIOS 461

Bernardo Pedro Alcaraz

Luis Mariano Mongelo

Marcela Fabiana Dávila

Claudio Fabián Garabato

HERRAMIENTAS PARA LA ENSEÑANZA DE COSTOS EN CONTEXTOS EMPRESARIALES Y EDUCATIVOS 475

Ana María Belic

Cecilia Alonso

Natália Giménez

Gabriela Gómez

Rosana Ibáñez

Christian Knupfer

Esteban Nardi

Mariela Saggiorato

Verónica Wejchenberg

María Alejandra Bombino

Roberto Meneo

Ariel Saffigna

ACCIONES DE RETENCIÓN PARA LA PERMANENCIA DE ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS EN EL MARCO DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA 485

Julio Alejandro Nicolás Martínez

LOS GRADUADOS DE CONTADOR PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LUJÁN (UNLU) Y SU INSERCIÓN PROFESIONAL EN EL CONTEXTO DEL ÁREA DE INFLUENCIA: VALORACIÓN DE LAS ACCIONES Y SERVICIOS DE LA UNIVERSIDAD COMO FORMADORA DE COMPETENCIAS PARA EL SISTEMA PRODUCTIVO..... 509

*Alicia Rey
Daniel Santoro
Gabriel Larretape
Rubén Liguori
Alejandro Scopel
Mirta Trcek
Adrián Nuñez
Verónica Toledo*

ESTUDIO APLICATIVO DE LA FILOSOFÍA FISH GUÍA PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN LA LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LUJÁN..... 528

Daniel Omar Santoro

INSTITUCIONES Y DESARROLLO

LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y SU APOORTE AL DESARROLLO LOCAL. UNA PERSPECTIVA MÁS ALLÁ DE LO ACADÉMICO. EL CASO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA 550

*Ana Gabriela Escobedo
Marcelo Salinas*

CONTABILIDAD AMBIENTAL. TRATAMIENTO CONTABLE E IMPOSITIVO 569

*Liliana Mallo
Raul Abraham
Lorena Branca
Sergio Brodsky
Claudio Fornari
Mariangeles Gallo
Rosana Ibañez
Romina Kabobel
Carla Lombardi
Manuel Maciel
Angela Oppido
Norma Paole
Rosalba Politi
Gaston Rodriguez
Daniel Vivona*

**ARTICULACIÓN ESTADO-ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL
EN LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN 585**

*Gabriela Ana Pérez
Laura Gabriela Muñoz
Alejandra Pérez
Cintia Edith Díaz*

INSTITUCIONES Y GESTIÓN

**CREACIÓN DE HERRAMIENTAS DE SOFTWARE PARA LA GESTIÓN DE
PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN 602**

*Silvia Marisa Rampello
Adriana Haydee Narváez
Sebastián Garber
Juan José Marengo
Gabriel Eduardo Pousada
Juan Roger
Eduardo Daniel Ferrero
Clara Cinquegrani
Héctor Froiz
Ricardo Zappala*

**EXPERIENCIA EN LA ELABORACIÓN DEL PRIMER INFORME DE
GESTIÓN DE LA FISCALÍA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS
DE LA PAMPA..... 621**

*Mariana Ostoich
Gabriela Cristina Tabernero*

**ESTRUCTURACIÓN DE UN PROBLEMA COMPLEJO APLICADO A LA
GESTIÓN JUDICIAL EN LA REFORMA PENAL DE TUCUMÁN 637**

*Julio Rodríguez Rey
Hernán Parajón
Flores Koch*

INSTITUCIONES Y HERMENÉUTICA

**CORTEZA Y MEOLLO: DENUNCIAS DE LA HIPOCRESÍA EN OBRAS
LITERARIAS DE LA EDAD MEDIA..... 655**

*Mariana Alejandra Casado
Nora Melina Moyano*

**HERENCIA CLÁSICA Y JUDEOCRISTIANA EN LA LITERATURA
MEDIEVAL: CLAVES PARA COMPRENDER LA REPRESENTACIÓN DE
LAS INSTITUCIONES OCCIDENTALES..... 663**

Lidia Raquel Miranda

**EL COSMOPOLITISMO Y LA ESPERANZA EN UN ORDEN POLÍTICO
UNIVERSAL EN LA IDEOLOGÍA JUDEO-HELENISTA DE FILÓN 680**
Laura Pérez

INSTITUCIONES E HISTORIA

**EL PROCESO DE MEDICALIZACIÓN DE LA JUSTICIA A TRAVÉS DE LOS
EXPEDIENTES JUDICIALES: PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XX,
TERRITORIO NACIONAL DE LA PAMPA CENTRAL 694**
Daniela Escobar

**MÁS ALLÁ DE MAR DEL PLATA: LA PLATA Y EL TURISMO EN EL
PRIMER PERONISMO 709**
Stefanía Santovito
Josefina Mallo

**LAS REDUCCIONES JESUÍTICAS COMO INSTITUCIONES
CONSTRUCTORAS DE UN NUEVO ESPACIO SOCIOCULTURAL (LAS
MISIONES GUARANÍES, 1610-1767) 727**
Silvia Teresa Vermeulen



INTRODUCCIÓN

El III Congreso Internacional “Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos” se llevó a cabo en la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa (Santa Rosa, Argentina), los días 1 y 2 de agosto de 2019. En dicho encuentro, los participantes presentaron sus trabajos y mantuvieron diversos intercambios con otros investigadores.

En esta ocasión, se contó con la exposición de 110 ponencias. Tras culminar el evento, se invitó a los autores que así lo desearan a enviar los textos definitivos para su publicación. El motivo por el cual esto se hizo con posterioridad fue dar tiempo para que se receptaran los debates en los trabajos. Es decir, si el Congreso es un espacio de encuentro e intercambio de ideas, esto también debe reflejarse en la publicación. Fruto de aquella convocatoria surge esta obra, donde contamos con casi la mitad de las ponencias presentadas.

El contenido de cada trabajo es responsabilidad exclusiva de sus autores. Se ha solicitado que se siguieran las pautas éticas COPE, que se citara cada obra referenciada y que se eviten los conflictos de interés. En cuanto a los datos que respaldan las investigaciones, deben almacenarse en los repositorios institucionales de las Universidades o instituciones que dieron origen a la investigación y hacerse públicos en los tiempos y formas que correspondan según la legislación nacional.

Cabe destacar que esta obra es de acceso abierto, que no se cobra ningún cargo por la recepción, procesamiento, edición o publicación de los trabajos. Asimismo, el Congreso no cobró matrícula alguna y fue costado con recursos propios de la institución organizadora (FCEyJ, UNLPam) y con un subsidio de ANPCyT. Esta es una cuestión relevante que muestra el compromiso con el carácter público de la ciencia y, sobre todo, cuando los resultados se producen a partir del financiamiento también público.

Finalmente —pero no por ello menos valioso— hay que agradecer profundamente a los expositores que participaron del Congreso y a quienes enviaron los trabajos que están en este libro. Quienes hemos organizado el encuentro sabemos que la

participación implica un esfuerzo enorme: requiere tiempo fuera del hogar, ausencia del trabajo, gastos de traslado y alojamiento, etc. Por este motivo, consideramos que cada uno de los expositores ha contribuido con sus recursos económicos y humanos a la realización del Congreso.

Dra. Helga Lell
Organizadora General
III Congreso Internacional “Instituciones e Interdisciplina.
Alcances Jurídicos, Económicos y Epistemológicos”



**INSTITUCIONES
ECONÓMICAS**

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

EMPRENDEDORES: DE LAS POLÍTICAS DE INCENTIVO A LA PRÁCTICA

Edith Alvarellos
María Inés Bernal
Alejandra Galán
Rocío González
Jorge A. Marchisio

UNLPam, FCEyJ, CICE

1. Introducción

Esta ponencia es un avance en el desarrollo del proyecto “Emprendedorismo y desarrollo económico-social en el conglomerado Santa Rosa-Toay durante el periodo 2007-2017” aprobado por la Res. N°120/18 del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNLPam.

El conglomerado Santa Rosa-Toay es un espacio territorial en que hay una concentración de población creciente, entre otras causas, por la condición de ser capital de la provincia la ciudad de Santa Rosa. Esta situación hace que una proporción significativa de la población activa se desempeñe en la administración pública. Para conocer cuántas son las posibilidades de diversificación de producción y generación de puestos de trabajo para los pequeños y medianos empresarios con la colaboración de diferentes incentivos crediticios y de capacitación, haremos una evaluación sobre la instalación y perdurabilidad de estas pequeñas empresas en el lapso 2007-2017.

En una primera etapa de trabajo, durante el año 2018 se elaboró un incipiente marco teórico para verificar los antecedentes sobre este sector, para definir sus alcances, estrategias utilizadas para su afianzamiento y las políticas públicas necesarias para incentivar la actividad, entre otras cuestiones.

Posteriormente, se rastrearon las normativas promocionales nacionales y provinciales que se han instrumentado en las distintas jurisdicciones de Argentina a los efectos de ayudar a los emprendedores.

Quedaba todavía verificar qué se realiza desde los municipios involucrados para incentivar este tipo de actividades productivas, de allí que en este nuevo avance se ha pedido información al municipio de Santa Rosa y a las diferentes organizaciones civiles vinculadas al emprendedorismo. Asimismo, dado que el gobierno de la provincia de La Pampa realiza cada dos años un encuentro: La “Expo Pymes”, con el objetivo de mostrar y promocionar las distintas actividades de empresarios pampeanos, se considera oportuno aprovechar esta oportunidad para verificar, en la comunicación concreta con los emprendedores que participan de este evento, cuánto de vinculación tienen sus actividades con los incentivos propuestos por las políticas públicas. Esos resultados son los que expondremos en este avance.

2. Normativa nacional y provincial vigente o proyectada

En la etapa inicial del proceso de investigación, se realizó el relevamiento de la normativa relativa a las políticas públicas, tanto nacionales como provinciales existentes y o proyectadas¹. En esa instancia se pudo observar que se cuenta con diversidad de legislación que contempla la temática desde la perspectiva emprendedora.

En la realidad diaria y como resultado de la búsqueda de antecedentes desplegada hasta el momento en jurisdicción nacional, se observa que hay un largo trayecto por recorrer aún, en el sentido de bajar a la realidad o llevar a la práctica el conjunto de políticas públicas nacionales que se ven poco aplicadas o que no parecieran estar produciendo el resultado pretendido por quienes las sancionaron.

Si bien las dos leyes abordadas se complementan, tienen normativas comunes, proponen varias herramientas y la creación de nuevas personas jurídicas, aún no han demostrado todo su potencial para coadyuvar el desarrollo sustentable de las PyMEs, es decir, cumplir el fin por el que fueron sancionadas.

¹ Ver Ponencia en: Lell, H. Bertolé, C. y Colombato, L. *Actas del II Congreso Nacional de Derecho*. Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas; Universidad Nacional de La Pampa. Santa Rosa, La Pampa. 4 y 5 de octubre de 2018

Las normativas tienen en común: la creación del “Registro de Empresas MiPyMEs” en la Ley N° 24.467 y del “Registro de Instituciones de Capital Emprendedor” en la nueva ley; además, la primera crea la figura jurídica de las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) y la Ley N° 27.349 crea a las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS).

Los beneficios impositivos en general están orientados a las grandes empresas y bancos que aportan capital en las SGR y en la nueva ley se establecen ventajas impositivas a quienes invierten en emprendimientos.

En síntesis, –en una aproximación inicial- se observa que las normativas están dirigidas a empresas ya insertas en el mercado (medianas empresas con estabilidad) pero no a las pequeñas empresas que se inician o tienen unos pocos años de vida.

Respecto de la normativa de la provincia de La Pampa, en un primer análisis, se puede apreciar que incluye en su articulado la enunciación de objetivos y/o propósitos muy amplios y ambiciosos en cuanto a sus posibles resultados. Ellos están relacionados con:

- promover actividades económicas tendientes al fortalecimiento y expansión de la economía provincial;
- estimular la iniciativa privada promoviendo el desarrollo económico y territorial equilibrado con equidad social;
- favorecer la creación de empleo; la diversificación de la producción, la industria, el comercio y los servicios mejorando la competitividad de los diversos sectores económicos para su mejor inserción en los mercados y el crecimiento equitativo y sustentable de la Provincia y sus habitantes.

Entre los principales beneficios otorgados se pueden mencionar: otorgamiento de préstamos en condiciones de fomento, exenciones y/o beneficios tributarios, venta de inmuebles del Estado, subsidios totales o parciales por tiempo determinado, asistencia técnica, etc.

En este contexto, el estado actual del marco jurídico provincial relacionado al fenómeno del emprendedorismo en clave de desarrollo social, juega un rol necesario en la diversificación del desarrollo productivo en las distintas regiones definidas en el ámbito de la provincia de La Pampa.

Posteriormente se realizó una entrevista con el encargado de la Sociedad de Garantía Recíproca “Garantizar” para evaluar el impacto que tienen estas políticas en los emprendedores locales. De la entrevista se obtuvo como información que la empresa no cubre las necesidades de los emprendedores, ya que sólo acceden al sistema de garantías que la misma ofrece a aquellos empresarios con un alto poder adquisitivo, por lo general con actividad agrícola. Por lo tanto no se puede dar solución respecto al acceso al crédito a los pequeños emprendimientos locales.

3. Impulso de los gobiernos locales de Santa Rosa y Toay

En la actualidad el equipo de investigación se encuentra relevando información estadística brindada por los municipios de Santa Rosa y Toay sobre la asistencia crediticia ofrecida a emprendedores.

A partir de la entrevista realizada a la Directora General de Desarrollo Local de la Municipalidad de Santa Rosa, Sra. Elida Deanna, se pudo saber que los emprendedores cuentan con tres líneas crediticias para acceder en dicha localidad otorgadas desde las áreas de Desarrollo Social y Producción.

En el año 2015 se generó otra línea de financiación, para construcción de galpones industriales, actualmente no aplicada.

Entre los años 2015 y 2016 surge el financiamiento de Promoción Económica. El mismo se otorga con fondos provinciales que se transfieren a los Municipios, los cuales son responsables de brindarlos. El importe del mismo puede ser de hasta \$500.000 -en 2018 se incrementó el valor hasta \$800.000-.

Las líneas crediticias de hasta \$50.000 se brindan a microempresas y cuesta mucho esfuerzo su recupero. Considerando las estadísticas, se consigue la siguiente información: en el año 2011 se obtuvo aproximadamente un 90% de recupero de créditos, en 2015 sólo un 14% y en 2019 un 50% de recupero de los mismos.

En el 2017 Nación genera una línea crediticia “Pack emprendedor” con el fin de apoyar la competitividad empresarial. El fondo semilla es una línea de financiación otorgada por Nación de hasta \$ 250.000, con un plazo de 5 años para su devolución sin tasa de interés, para aquellos emprendimientos de hasta un año de vida. Para otorgarlos se realiza una evaluación del proyecto y tipo de proyecto, rubros en los que se desempeña, variedad y calidad de productos/servicios ofrecidos.

4. Organizaciones civiles que acompañan el desarrollo emprendedor

El relevamiento consistió en la búsqueda por diferentes medios de información, tanto en organismos públicos como en instituciones del medio vinculadas al sector comercial e industrial en el conglomerado Santa Rosa-Toay.

Se consultó vía nota formal a la Dirección General de Superintendencia de Personas Jurídicas y Registro Público de Comercio de la provincia de La Pampa solicitando datos estadísticos de organizaciones cuyo objeto constitutivo sea el fomento emprendedor, se obtuvo como respuesta verbal que no podían suministrar la información solicitada ya que no contaban con una base de datos que permitiera clasificar a las organizaciones por objeto de constitución.

También se consultó por la cantidad de Sociedades Anónimas Simplificadas (SAS) constituidas en la provincia de La Pampa y respondieron que al mes de agosto de 2018, había registradas veintidós (22) en toda la provincia

En primer lugar, el equipo de trabajo se enfocó en la información que se poseía y también se indagó en páginas web, para tener un bosquejo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (ONG) sin fines de lucro que podrían intervenir coadyuvando el desarrollo emprendedor en el conglomerado Santa Rosa-Toay en el período 2007-2017.

A partir de búsqueda de internet y consultas a distintas personas para ubicar las asociaciones, se obtuvo información de las siguientes instituciones: Cámara de Comercio, Industria y Producción de Santa Rosa (CACIP); CAME; INICIA y Grameen.

Luego de identificadas las instituciones, se recurrió a establecer una comunicación oral telefónica con integrantes activos de las mismas, en la que se tomó un mayor conocimiento sobre la cuestión objeto de estudio.

4.1. Cámara de comercio, Industria y Producción de Santa Rosa (CACIP)

Una de las instituciones identificadas es la Cámara de Comercio, Industria y Producción de La Pampa (CACIP), la cual integra la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME) -que es el organismo que aglutina a nivel nacional a las Cámaras de Comercio, Industria y Producción y ofrece diferentes capacitaciones para el desarrollo empresarial-.

CACIP:

...se fundó el 14 de septiembre de 1947, en una asamblea realizada en el Teatro Español de la Ciudad de Santa Rosa. El objetivo de la reunión era constituir una asociación que agrupara a todos los comerciantes e industriales de La Pampa, que velara por sus derechos e intereses y les aportara todos los beneficios que fuera posible obtener como resultado de la solidaridad y unión de los empresarios (Cámara de Comercio, Industria y Producción de La Pampa, s/f).

La organización antes mencionada ofrece varios servicios, entre los que se pueden destacar: (Cámara de Comercio, Industria y Producción de La Pampa, s/f.):

-Capacitaciones presenciales, en las que se abordan temas relacionados a la comercialización y servicios orientados a la práctica laboral, con el fin de brindar herramientas en dichas temáticas como así también mantener actualizados y formados a los empresarios del sector;

-La tarjeta VOLVÉS cuyos beneficios premian la fidelidad o confianza de los clientes a los comercios asociados a CACIP, que influye positivamente en el desarrollo del comercio local,

-INCREASE que es una plataforma online, simple y segura, gracias a la cual el comerciante puede administrar y controlar los cobros mediante tarjeta, que le permite tener una visión de su negocio, además de detallar la facturación diaria, semanal y mensual de cada comercio.

-Por otro lado, promociona Infodata que es una central de informes Pyme en la cual se pueden publicar los deudores y consultar la situación de sus clientes y proveedores; la misma está integrada a un Sistema de Informes Comerciales y una plataforma de seguimiento de cheques y con respecto al Comercio Online propone ser parte de una tienda online pampeana, por ello se brinda asesoramiento y acompañamiento en el proceso.

-Con respecto a la seguridad y salud laboral, CACIP tiene un convenio con Salud Laboral La Pampa -institución prestadora de servicios de salud, especializada en empresas, tales como exámenes pre-ocupacionales, control de ausentismo, etc.

-Otros servicios que ofrece CACIP son: el alquiler de un salón de usos múltiples; descuentos especiales en hoteles, pasajes y en servicios de empresas asociadas.

-Adicionalmente, a los asociados a la entidad, se les ofrece sin cargo asesoramiento contable y asesoramiento legal, en forma personal o telefónica. (Cámara de Comercio, Industria y Producción de La Pampa).

4.2. Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME)

CAME es una Organización de la Sociedad Civil (ONG) que actúa en forma individual y colectiva coadyuvando a los emprendedores y empresarios.

En el año 2011 se llevó a cabo un concurso denominado Premio Joven Empresario Pampeano 2011², organizado por CAME JOVEN, con el objetivo de reconocer a aquellos jóvenes emprendedores que se hubieran destacado en el desarrollo y proyección de sus empresas y por incentivar la capacidad competitiva, la innovación, la creación de riqueza y el fomento del empleo en la provincia de La Pampa; los ganadores de las diferentes categorías – que son Mención de Honor a la Iniciativa Empresarial, Mención de Honor a la Proyección Internacional, Mención de Honor al Relevo Generacional y Mención de Honor al Liderazgo Empresarial - accedieron directamente a participar del Premio Joven Empresario Argentino que se celebró Marzo de 2012 en la sede de CAME en Capital Federal (CAME JOVEN, s/f.).

Cuando se llevó a cabo el 1º Encuentro de Jóvenes organizado por la Dirección de Desarrollo Económico de la Secretaría de Desarrollo local de la Municipalidad de Santa Rosa, el 23 de junio de 2012, Roberto Torres – reconocido empresario santarrosense y secretario del interior de CAME- expresó que:

...la Confederación Argentina de la Mediana Empresa, tiene entre sus seis ramas jóvenes empresarios, mujeres empresarias (...) tenemos la parte industrial, la parte comercial, también tenemos la parte de economías regionales, de turismo, de industria; pero fundamentalmente nosotros hemos creído en los jóvenes, y se ha creado la rama de jóvenes empresarios ya hace algunos años atrás, en la cual creemos porque son los que nos tienen que venir a reemplazar (CAME Joven, s/f.).

² El 11 de noviembre de 2011, se reunieron en su carácter de Jurados del Premio Joven Empresario Pampeano 2011, el Lic. Sebastián Lastiri (en representación del Ministerio de la Producción de La Pampa); Romina Toulemonde (Delegada CAME Joven en La Pampa), y Roberto D. Torres (Vicepresidente Regional La Pampa y Patagonia Norte CAME), en la sede de UNILPA, Santa Rosa.

Una actividad en la que intervino CAME Joven, fue el 11 de septiembre de 2012, y consistió en un encuentro sobre sensibilización de la cultura emprendedora en La Pampa; en primer lugar, se llevó a cabo la conferencia de prensa para dar a conocer la nueva edición del Emprender La Pampa, a realizarse tres días más tarde en el Centro Municipal de Cultura de la localidad de Santa Rosa, con el apoyo de la red joven de CACIP y, de la misma forma, se realizó el lanzamiento del Premio Alas al Joven Empresario Pampeano, que tiene por finalidad premiar a aquel joven pampeano que se destaque por su actividad emprendedora (CAME Joven La Pampa, s.f.).

La red Joven de CACIP (o también denominada CAME Joven) es un área que nació el 18 de julio de 2015 en la Pampa; tiene como fin la creación de condiciones favorables para el funcionamiento de equipos en lo que concierne a comunicación, participación y compromiso para un liderazgo innovador en nuevas realidades (Cámara de Comercio, Industria y Producción de La Pampa, 2015).

Hace aproximadamente seis años había una “red emprendedora”, según se pudo saber de una de las entrevistadas, integrada por un grupo de emprendedores, que hasta el año 2017 hacían jornadas en las que podían participar los jóvenes emprendedores sin el requisito de aportar una cuota para formar parte. En los encuentros comentaban sus experiencias y se brindaban apoyo (Marcos, 2018).

El área mencionada organizó el 15 de diciembre de 2015, una charla/taller sobre "Liderazgo empresarial en tiempos de crisis" dirigida a jóvenes empresarios y comerciantes, emprendedores, asociados a la Cámara de Comercio e interesados en general, con acceso libre y sin cargo. La misma estuvo a cargo de Sebastián Sánchez Fay, quien puso especial énfasis en la competitividad del mercado, los cambios del entorno, los procesos en el mundo del trabajo y en producir cambios desde el liderazgo, entre otros puntos; ello mediante un “networking”, para intercambiar datos entre los participantes e incluyendo posibilidades de mecanismos asociativos; como actividad de cierre, se hizo entrega de los certificados a los asistentes (Cámara de Comercio, Industria y Producción de La Pampa, 2015).

4.3. INICIA y GRAMEEN, otras organizaciones que intervienen localmente

Otra de las organizaciones sobre las que se tuvo conocimiento de vinculación con los emprendedores es INICIA, una comunidad de profesionales para apoyar el

desarrollo emprendedor nacional, cuya sede central se encuentra en Tigre, Buenos Aires. Mediante la misma se pudieron ejecutar actividades, cursos y charlas (Carro, 2018).

En Santa Rosa, un grupo de jóvenes intentó generar una sede local, entre los años 2013 y 2015, pero no se logró la personería jurídica que le diera formalmente la constitución como asociación civil.

Se brindó, con el aval de INICIA y la coordinación del equipo de jóvenes pampeanos, asesoramiento técnico y cursos a emprendedores. A continuación se nombran algunos a los que refiere Carro (2018):

1. Curso de Nociones Básicas de Contabilidad y Costos para Emprendedores. Fecha: 27/02/2014. Lugar: Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNLPam (Cnel. Gil 353, 1° Piso).
2. Taller de fotografía para emprendedores. Fecha: 20/02/14. Lugar: Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNPam (C. Gil 353). Participación como tutores y jurados en la Competencia Provincial de Ideas de Negocio “Naves La Pampa 2014”.
3. Capacitación "Design Thinking" el 16/05/2014 en la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNLPam; el primer taller desde el cual se aborda una nueva forma de pensar los obstáculos con los que nos encontramos a la hora de pensar productos o servicios.
4. Curso Capital de Trabajo: Administración y Fuentes de Financiamiento 23/05/2015. Lugar: “Oficina Capital”.
5. Encuentro con Área Joven Empresaria en la Cámara de Comercio Sta. Rosa La Pampa.
6. Primera Charla de Emprendedores. Experiencias locales. Fecha: 21/7/15 en Social Bar. Invitados: 1) Diesel Lange (Realico) 2) Socialmove (Sta. Rosa) 3) Panadería Santa Fe (Sta. Rosa) 4) Misiones Madera (Sta. Rosa).
7. Curso Taller “Mi emprendimiento, qué necesito saber “. Municipalidad de Santa Rosa. Fecha: Agosto 2015
8. Segunda Charla de Emprendedores. Mujeres emprendedoras. Septiembre 2015. Invitados: 1) La Campiña 2) Jazz & Jop 3) Diagnosis.
9. Participación como tutores y jurados en la Competencia Provincial de Ideas de Negocio “Naves La Pampa 2015”.
10. Curso Administración del Tiempo. Octubre 2015

11. Durante el 2014 y 2015 se iniciaron gestiones con organismos provinciales y municipales para implantar el tema del emprendedurismo en la provincia. Se trabajó en conjunto con el Instituto de Promoción Productiva (I.P.P.) a cargo del Lic. Pablo Marek.

Por otro lado se identificó el funcionamiento de GRAMEEN en Santa Rosa y Toay.

Grameen (vocablo que proviene de Bangladesh y significa aldeano) se crea en 1974 gracias al economista y profesor Muhammad Yunus, a quien se le ocurrió una gran idea: combatir la pobreza mediante microcréditos. Es un sistema de microcrédito que tiene como fin beneficiar a los más carenciados, para que sean ellos mismos los puedan desarrollar sus propios proyectos y, de este modo, mejorar su calidad de vida. Si bien comenzó siendo un intento de ayuda para algunas familias, se expandió hasta convertirse en una institución denominada Grameen Bank (Grameen Argentina, s.f.), como detalla la página web de Grameen Argentina:

Hay réplicas de Grameen en más de 100 países. Todas comparten la visión de vivir en un mundo sin pobreza. En Argentina, la representación está a cargo de Fundación Grameen Argentina (FGA), que - a partir de una iniciativa de su fundador, el Dr. Pablo Broder - desde 1999 lleva adelante la misión del Grameen Bank, por quien fue oficialmente reconocida. El Dr. Pablo Broder es representante honorario del profesor Yunus en Argentina y Paraguay. Los capacitadores de la Fundación, entrenados en Bangladesh, transmiten y facilitan esta metodología a las distintas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), instituciones, fundaciones, etc., tanto de nuestro país como de América Latina, interesados en instalar una réplica, con el objetivo de promover el desarrollo local con el microcrédito como principal herramienta. En Grameen, el crédito no es sólo una herramienta generadora de ingresos; es un arma poderosa para el cambio social, un medio para que los pobres recuperen su dignidad (Grameen Argentina, s.f.).

El sitio web de Grameen Argentina (s.f.) lo describe como un proyecto ecuménico y apolítico, incentivado por los valores del compromiso, la libertad, la perseverancia, la disciplina y el trabajo en equipo. El mismo considera a la pobreza como una condición social en contraposición a una condición humana y la solidaridad, como la

acción de compartir/se con respeto e igualdad. En 17 años de experiencia, más de cuarenta comunidades fueron atendidas y aproximadamente treinta mil personas beneficiadas.

En la red social Facebook de Grameen La Pampa se accedió a información sobre actividades publicadas los días 3 de mayo de 2016 de las que se rescata la confección de remeras para Consultorio Jurídico de la Universidad Nacional de La Pampa y el 9 de mayo del mismo año, la oferta de bolsas para el auto con el logo del negocio o la imagen que quiera el que las encargue.

Luego de ello, se tuvo una entrevista telefónica con Alejandro Otero, uno de los militantes solidarios que participa en Grameen desde su fundación en Santa Rosa, quien comentó que actualmente la organización no tiene mucha actividad, comparando con años anteriores, pero de igual manera acompañan a las emprendedoras en exposiciones, charlas, asesoramiento, participación en armado de cursos, su organización y en lo referido a insumos. El entrevistado brindó una exhaustiva información que se sintetiza a continuación respecto de las actividades que se fueron dando a través de la actividad de esta institución solidaria.

La primera charla que brindó la organización para dar a conocer su fin reunió alrededor de 300 personas; luego de comentar que el monto desembolsado por la misma debía devolverse quedaron aproximadamente 30.

La ONG comenzó a otorgar microcréditos grupales en el año 2005 y por 7 u 8 años tuvo gran protagonismo, es decir hasta el año 2013 aproximadamente. El préstamo por persona ascendía a \$ 500; en ese momento equivalía a comprar una máquina de coser y algo de tela para comenzar a producir o una máquina bordeadora para emprender un servicio de jardinería o una aspiradora para ofrecer el servicio de limpieza de autos.

Se hacía y se sigue manteniendo la política de seguimiento a los emprendedores debido a que la forma de pago del crédito es semanal; por lo tanto implica un plazo cercano al año para el valor de \$500 – es decir, 50 cuotas semanales- para devolver el importe prestado.

En función al grado de cumplimiento del grupo emprendedor, al finalizar la devolución del préstamo se evaluaba su renovación por un importe mayor al monto prestado en un 50% o 15% adicional o simplemente se otorgaba el mismo monto.

Antes, el otorgamiento de créditos era por grupos: los primeros créditos se otorgaron a grupos de 5 integrantes del mismo sexo: 5 fueron de mujeres y 3 de varones; actualmente son individuales.

Para acceder al microcrédito en primer lugar hay que presentar un proyecto individual de producción o de servicios propios, que a la semana permita recaudar efectivo; es decir, debe generar ingresos tanto para la ganancia propia como para el pago del crédito y la reposición de insumos. Para el caso de préstamos grupales, debía ser diferente al de otro integrante, es decir que no debía ser competencia pero sí podía complementarlo.

Cuando el préstamo era grupal, además, había que defender el proyecto ante los demás integrantes -conformado por vecinas/os conocidas/os- en diversas reuniones realizadas en distintas casas ya que eran solidariamente responsables en el pago de la cuota semanal.

Los créditos se otorgaban en partes, es decir, se respetaba la metodología propuesta por Yunus- en base a su experiencia-: no cobraban todas las personas en el mismo momento sino por etapas y la última persona en recibirlo era el líder que había reunido a los integrantes del grupo.

El nivel de devolución de préstamos era elevado en mujeres pero no se tuvo la misma respuesta con los varones. Esto se debió a que, en general, los últimos persiguen grandes negocios y en caso de no lograr el éxito buscado no persisten en cambio las mujeres muestran un mejor nivel de cumplimiento e incluso muchas renuevan los créditos ya que poseen objetivos concretos y más paciencia al priorizar el bienestar familiar. Por este motivo los integrantes de Grameen decidieron continuar con el objetivo pero dirigido a las mujeres únicamente.

Actualmente, algunos de los grupos beneficiarios formaron cooperativas de trabajo o tienen un emprendimiento individual con local propio y siguen vinculadas con la organización civil, lo que le permite a esta última ver el progreso de aquellos a quienes brindaron su apoyo.

Los promotores de esta idea solidaria en la localidad consideran que el crédito es un pretexto ya que quienes solicitan la asistencia financiera, en general, son mujeres muy degradadas, con bajos recursos, pero con grandes ideas y ganas de emprender, que

encuentran un grupo de amigas, fortalecen su autoestima y pueden desarrollar en forma personal aquello que hasta el momento no habían podido lograr.

El trabajo de esta organización ha sido de forma individual y también grupal mediante vínculos establecidos con Club Rotary, la Universidad Nacional de la Pampa (UNLPam) y diversas empresas privadas.

Los recursos son aportados, en su mayoría, por empresas privadas, destacándose los aportes de Gente de La Pampa SA, Carlos Pessi SRL y La Arena SA, del ámbito público la UNLPam y en forma particular algunos diputados provinciales.

Como conclusión de la información recolectada, se determina que los emprendedores en el conglomerado y periodo bajo estudio reciben ayuda tanto del sector privado, estatal como del tercer sector pero, puntualizando en este último, únicamente se encuentran constituidas legalmente con sede en Santa Rosa las asociaciones Grameen y CACIP.

5. Expopymes La Pampa

Expo Pymes La Pampa se inició en el año 2007, proyectada para realizarse cada dos años, aunque se venían desarrollando exposiciones de menor envergadura en años anteriores. ExpoPymes La Pampa 2019 fue la séptima edición, convocada bajo el lema “De la crisis se sale creciendo”.

Expo Pymes es una exposición organizada en conjunto por el Gobierno Provincial a través del Ministerio de la Producción, el Banco de La Pampa S.E.M. y el Consejo Federal de Inversiones que se desarrolla principalmente gracias a la participación de las empresas provinciales, las que a su vez se ven beneficiadas por el esfuerzo que desde las políticas públicas provinciales se realizan para lograr un mayor dinamismo de la economía provincial. La muestra es totalmente gratuita tanto para expositores como para el público en general.

En ocasiones han participado entidades intermedias del sector primario y de Servicios como por ejemplo: UNLPam (Universidad Nacional de La Pampa), CERET (Centro Regional de Educación Tecnológica la Pampa), INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial), INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria- Estación Experimental Agropecuaria Anguil), etc.

Los rubros comprendidos en las muestras son Alimentos, Textil y Cueros, Metal Mecánica, Madera, Artesanías, Agro Industria y productos químicos, Sector primario, Servicios de apoyo a la producción en general (actualmente Tecnologías y Servicios), incorporándose a lo largo de las ediciones la Industria de la Construcción, Industria del Petróleo (actualmente Petróleo y Biocombustibles), Servicios Turísticos, Cosmética, Belleza y Salud, Bienestar y Deportes. En la edición 2015 se desarrolló una muestra dinámica del sector primario

En cada edición, la cantidad de visitantes fue creciendo, pasando de un promedio de 40.000 a 85.000, como así también la diversidad en cuanto a su origen, ya que la visitan pampeanos y también habitantes de regiones limítrofes de la provincia como por ejemplo del oeste de la provincia de Buenos Aires.

En las ediciones comprendidas entre los años 2007 y 2011, la exposición se llevó a cabo en el predio de La Asociación Rural de La Pampa.

El Semanario REGION de la ciudad de Santa Rosa publicaba en mayo de 2009, bajo el título ‘La Expo PyMEs 2009 superó las expectativas de participantes y organizadores’ lo siguiente:

La segunda edición de Expo PyMEs, tuvo excelente repercusión por parte del público que la visitó durante los tres días, cálculo que se estimó cercano a las 50 mil personas.

A partir del año 2013, la exposición se desarrolla en el predio del Autódromo Provincia de La Pampa, donde es posible una mayor participación de empresas y de público interesado en conocer y adquirir productos de origen pampeano.

En el año 2013 se realizaron y compartieron a través de la red social Facebook - desde el portal ExpoPymesLaPampa- opiniones de expositores de distintas ramas, de las que -para no abundar- se rescatan tres de ellas, enmarcadas en el emprendedurismo, en cuanto a la respuesta a la pregunta ¿Qué opinás de que se realicen este tipo de eventos?

-La verdad que la Expo Pymes es una muy buena propuesta, yo siempre la acompañé porque es la ventana que tiene la provincia para mostrar las cosas que hacemos los emprendedores. Lo lindo es que como se hace cada dos años, te da tiempo como para pensar otras cosas. Hay otras exposiciones en las que se puede participar, pero la Expo Pymes es cada año mejor. En servicio, calidad. Agradecemos siempre la posibilidad de poder participar, porque también nos

dieron la posibilidad de capacitarnos (Entrevista a Laura Alaniz, Newen Prendas Artesanales, 6 de marzo de 2013).

-A mí me parece excelente que el Gobierno organice este tipo de eventos, porque es una gran oportunidad para presentar los productos pampeanos. La atención es muy buena, por parte del Gobierno, de la organización... realmente es una muy linda plaza para exponer (Entrevista a Daniel Horacio Torres, Metalúrgica "El Erial", 26 de marzo de 2013).

-Me parece muy bien que se organicen este tipo de eventos... Expo Pymes La Pampa me ayuda dar a conocer mis productos de una manera mucho mejor que estando en casa o promocionándolos de boca en boca (Entrevista a Jorge Perea, JP Artesanías, 3 de abril de 2013).

Entre las actividades desarrolladas en Expopymes se organizan rondas de negocios. En algunas ediciones se destinaron a los rubros textil, alimentos, madera y artesanías, con la participación de empresas expositoras y la conformación de grupos de compradores provinciales y de Bahía Blanca, gracias a la participación activa de, los organizadores de FISA (Feria de la Producción, el Trabajo, el Comercio y los Servicios del Sur Argentino) y la Cámara de Comercio de Bahía Blanca. Luego se agregó el sector de la construcción con la participación de CAME (Confederación Argentina de la Mediana Empresa), convocando a posibles compradores no sólo de La Pampa, sino de otras provincias como Río Negro y Neuquén. En las últimas ediciones, se sumaron a las rondas de negocios locales y regionales, las rondas de negocios internacionales con la participación de agregados comerciales de otros países convocados por el Consejo Federal de Inversiones.

En la Edición 2019 la organización de las rondas de negocios previó el desdoblamiento de los actores en dos marcos: regionales y/o nacionales e internacionales. Desde el C.F.I. (Consejo Federal de Inversiones), el Ministerio de la Producción, UNILPA (Unión Industrial de La Pampa) y el Banco de La Pampa SEM, se organizaron los encuentros entre empresarios locales con los foráneos, delineados por rubros. Representantes de Ecuador, Egipto, Bolivia, China, Rumania y Emiratos Árabes convergieron en citas programadas con empresarios pampeanos. Por otro lado, hombres de negocios provenientes de las provincias de Buenos Aires, Río Negro, Tucumán y

Córdoba se ajustaron a la misma mecánica para sondear posibles intercambios con los pampeanos. (<http://www.expopymes.com.ar>. Ronda de negocios en ExpoPymes 2019. 04 de Mayo de 2019)

Generalmente, previo a la exposición y en las regiones norte, centro y sur de la Provincia, se desarrollan capacitaciones acorde a las necesidades que fueron surgiendo en cada edición y como complemento de las distintas políticas públicas que el gobierno provincial ejecuta. Éstas fueron abarcando temas relacionados a: comercialización, costos, punto de equilibrio, cómo participar en una exposición y en una ronda de negocios, diseño en todos sus aspectos (de producto, de procesos, etc.). También se realizaron diferentes clínicas a cargo de los técnicos del Consejo Federal de Inversiones cuyos resultados se plasmaron en publicaciones con el debido rigor científico.

Otras de las actividades desarrolladas en la exposición como una herramienta de difusión de actividades o apoyo a diferentes sectores son las clases de cocina y desfiles de moda. Las clases de cocina las dictan chef pampeanos que muestran cómo se elaboran comidas, postres y otros con productos pampeanos como carnes de ciervo, chivitos, ovinos, porcinos, bovinos; preparados dulces con miel y lácteos pampeanos; presentación de vinos con uvas de origen pampeano, etc. En los desfiles de moda se exhiben prendas de elaboración en la Provincia e incluyen otras materias primas de origen pampeano.

El ministro de la Producción Ricardo Moralejo se mostró convencido de que la edición 2019, a pesar de la crisis reinante a nivel nacional, tendría una buena respuesta de público. Ello fue ratificado por los más de 300 expositores participantes. “Los pampeanos tendrán la oportunidad de presentar su producción a demanda de diferentes mercados. Esto se encuadra dentro de la política que viene desarrollando el Gobierno, para mejorar los canales comerciales de las empresas pampeanas, reforzando nuestro lema: ‘Si se vende, se crece’. Estamos buscando que mantengan su capacidad productiva y laboral, la Expo PyMEs es una vidriera para demostrar que estamos en el buen camino”, expuso el ministro al inaugurar la muestra 2019 (El Diario de La Pampa 03 de mayo de 2019).

Al cierre de la muestra, el Ministro de la Producción volvió a ratificar la sinergia que permitirá a la Provincia ampliar su matriz productiva al expresar que:

El crecimiento de las empresas y lo que ustedes están haciendo no es mérito nuestro, es mérito de ustedes. El nuestro es y será generar el ambiente necesario para que ustedes puedan desarrollarse, darles el financiamiento adecuado para

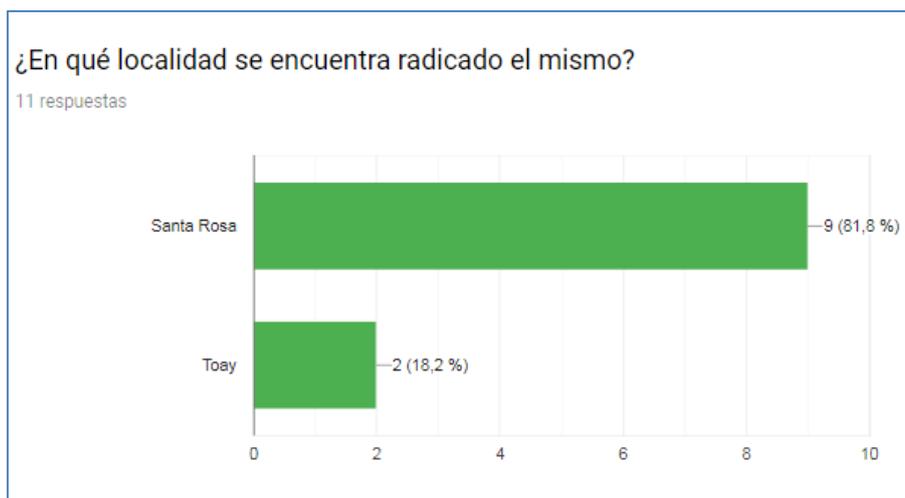
poder crecer, innovar y vender. Debemos seguir juntos buscando nuevos mercados, queremos empresarios prósperos y creadores de fuentes de trabajo. Este es el desafío que nosotros tenemos y debemos asumir para lograr bienestar, una provincia que nos contenga a todos (<http://www.expopymes.com.ar>. ExpoPyMEs 2019: La Pampa apostó fuerte y más de 85 mil personas respondieron a la convocatoria. 21 de Abril de 2019).

6. Relevamiento a emprendedores en la Expopymes 2019

6.1. Respuesta a la encuesta realizada durante la Expopymes 2019

Fueron encuestados en la Expopymes 2019 once expositores considerados emprendedores, que desarrollan sus actividades en el complejo Santa Rosa-Toay. Nueve de ellos respondieron que están radicados en Santa Rosa y dos en Toay, lo que se observa en el gráfico n° 1.

Gráfico n° 1



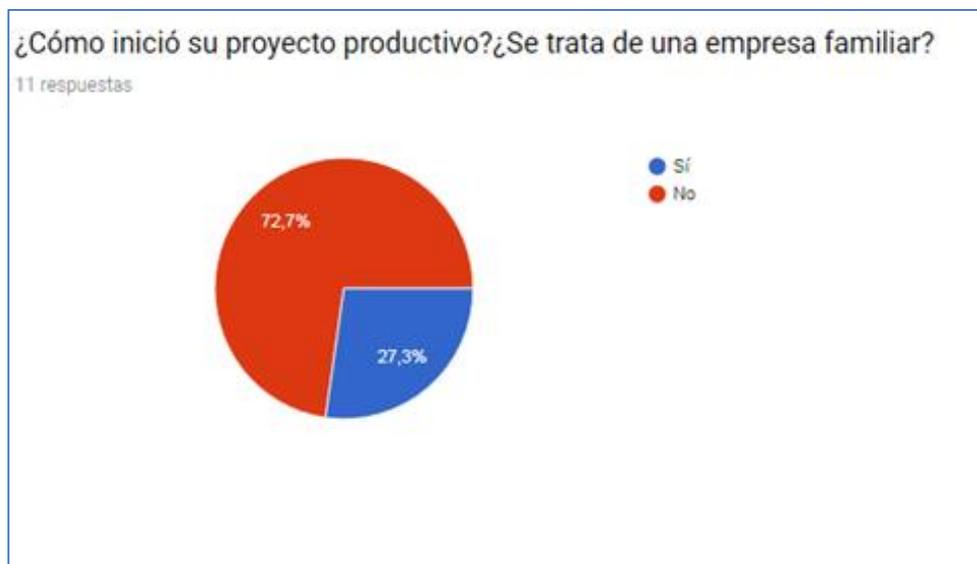
Según se observa en el gráfico n° 2, respecto del inicio de sus actividades, el crecimiento ha sido constante a partir del año 2000, con una tendencia creciente en los dos últimos años -2016 y 2017- en que se instalaron dos emprendimientos cada año mientras que en los anteriores fueron surgiendo uno por año.

Gráfico n° 2



Dado que esta encuesta se realiza para conocer la participación de pequeños emprendedores en la economía pampeana, es importante verificar de dónde surge el incentivo para proyectarlas y llevarlas adelante. El gráfico n° 3 muestra que un elevado porcentaje de estas empresas –un 72,7%- han surgido de iniciativas que no se vinculan con objetivos familiares.

Gráfico n° 3



De la anterior respuesta, surge naturalmente la necesidad de precisar cuál es la motivación que dio origen a estos emprendimientos. Si bien aparecen algunas causales que evidencian influencias externas, un alto porcentaje de los encuestados respondió que fue por decisión propia, tal como se verifica en el gráfico n° 4.

Gráfico n° 4



Uno de los objetivos planteados en este proyecto, se vincula con la incidencia con que las posibilidades de capacitación contribuyen al sostenimiento exitoso de estos emprendimientos. La respuesta ha sido muy contundente, respecto de lo significativo de acceder a algún tipo de capacitación, dado que el 90,1% de ellos respondió que ha accedido a alguna de estas ayudas, según se observa en el gráfico n°5.

Gráfico n°5



A la pregunta respecto de las entidades capacitadoras, las asociaciones o cámaras de comercio, las instituciones educativas y los organismos públicos son en ese orden las más mencionadas, tal como se aprecia en el gráfico n°6.

Gráfico n°6



Para corroborar esas proporciones, se incluyen en el gráfico n°7 los nombres de las entidades citadas por los emprendedores que les brindan o han brindado capacitaciones.

Gráfico n°7

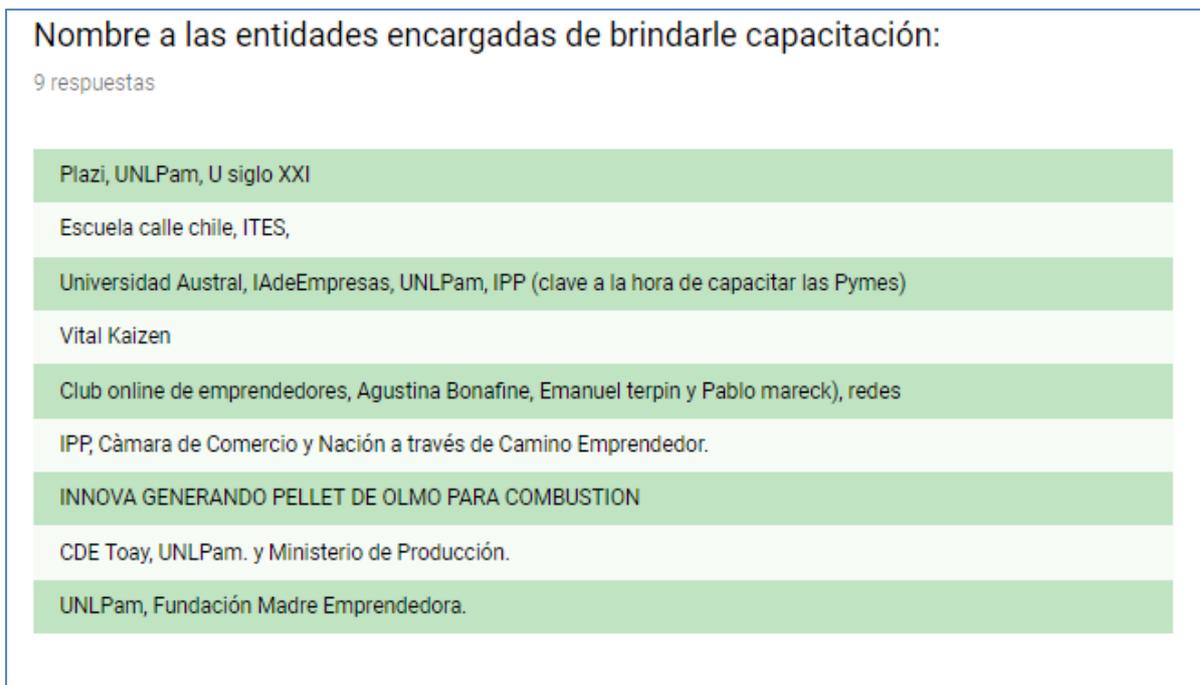
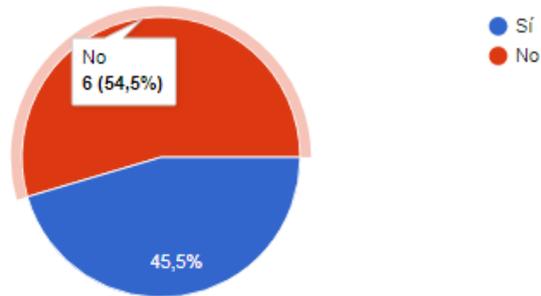


Gráfico n°8

¿Es su primera participación en ExpoPymes?

11 respuestas



Es predominante la asistencia crediticia que alcanza el 63.6%, aunque se observa un porcentaje interesante -36.4%- de emprendedores que afrontan su actividad sin acudir a esta apoyatura. Así se deduce del gráfico n°9

Gráfico n°9

¿Financia sus proyectos con créditos?

11 respuestas



En el gráfico n°10 se rescatan las diferentes instituciones de las cuales provienen los créditos a los que acceden los emprendedores. De ellos el Banco de La Pampa y el gobierno Provincial parecen tener la primacía.

Gráfico n°10

En caso de haber respondido afirmativamente la anterior pregunta: ¿A qué créditos ha accedido y quién los ha brindado (Banco, Estado Nacional, Provincial o Municipal)?

8 respuestas

Banco de la Pampa
Estado provincial y familia.
No está segura
Mutual obra social federada salud, ministerio de producción de la nación línea 600 banco nacion
Provincial en Primer Emprendimiento y por promoción económica Ley N° 2870.
Provincial (crédito de industria y comercio)
Banco de La Pampa, Provincial y Municipal.
Crédito Provincial Ley N° 2870.

Respecto de la consulta sobre las dificultades que afrontan los emprendedores para comenzar y desarrollar sus actividades, la falta de capital y los canales de comercialización son preponderantes en las respuestas (Gráficos n°11 y n°12).

Gráfico n°11

¿Qué dificultades ha tenido en el desarrollo del emprendimiento?

11 respuestas

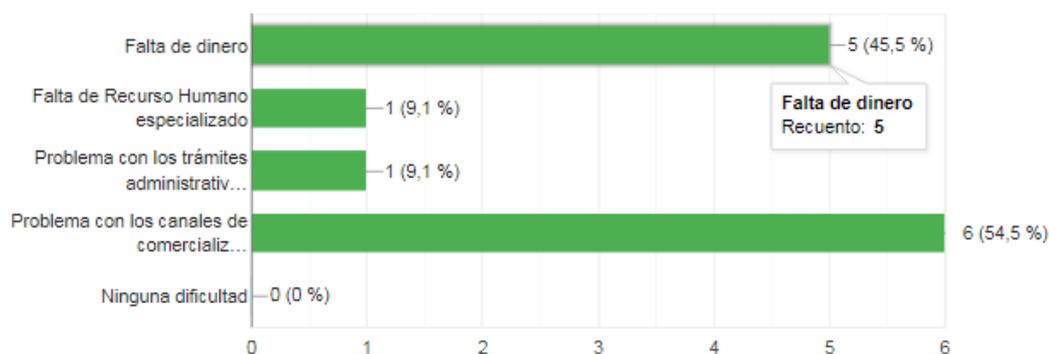


Gráfico n°12

Si tuvo dificultades, ¿cómo logró subsanarlas?

11 respuestas

El cliente, no entiende la importancia,pero cuando uno entiende, van con resultados se dan cuenta marketing digital, página web, desarrollo videojuegos, desarrollos a medida (gestión)
Más soporte técnico y administrativo (con más personal)
Con ayuda de la familia
Distribución se complica pero no sé deja de hacer
Va solucionando sobre la marcha, a medida que van surgiendo.
La dificultad fue conseguir el crédito para construir en el Parque Industrial. Lo subsanaron alquilando un galpón en Av. Circunvalación
El transporte no cumple con la entrega de las materias primas en tiempo y la demora se traslada al cliente. Aún no lo solucionó.
Mandan a fabricar máquinas que simplifican el proceso.
No lo subsanaron. Necesitan un taller. Actualmente están trabajando en su casa.
Se encuentra realizando capacitaciones para ampliar los canales de comercialización.
Realizando capacitación para poder ampliar los canales de comercialización.

6.2. Respuesta a entrevistas realizadas durante la Expopymes 2019

Por otra parte, fueron entrevistados según tipificación, los siguientes expositores:

- El primero de Tecnología y Servicios, ECOS Energía Solar, radicado en Santa Rosa, con dos años de antigüedad y dedicado a la comercialización de termotanques solares, luminarias solares, climatización solar de piscinas y de bombas y paneles solares.
- El segundo de Alimentos y Bebidas, Gonzalo Hortalizas, radicado en Toay con diecisiete años de antigüedad y dedicado a la producción de hortalizas y lechuga hidropónica en invernaderos.
- El tercero de Artesanías, Cerámica Tierra Ranquel, radicado en Santa Rosa con dieciocho años de antigüedad y dedicado a la elaboración artesanal de mates, ollas etc.
- Y el cuarto de Turismo, Sí, Voy, radicado en Santa Rosa y con dos meses de antigüedad y dedicado a al asesoramiento en turismo accesible a agencias de viajes y agentes turísticos.

De las respuestas recibidas se puede concluir que:

-Los emprendedores consideran muy positivo asistir a este tipo de exposiciones, ya que les permite dar a conocer su marca, sus productos y sus servicios y en el caso particular del artesano es un canal de venta.

-Valoran el acercamiento de la Universidad pública a los emprendedores.

-Les parece positivo que se contribuya en la divulgación de sus actividades y que estarían necesitando asistencia en cursos específicos de big data y de blockchain (emprendedor en turismo), en cultivos en invernaderos adaptados a la zona (emprendedor en alimentos), de venta por internet e instagram y poder utilizar algún espacio de la Universidad para mostrar y/o vender los productos (emprendedor artesano) y en la difusión e investigación en la utilización de energías renovables y el apoyo del conocimiento para el desarrollo de productos locales (emprendedor en servicios de tecnología ecológica).

7. Conclusiones

Del trabajo realizado se puede concluir que en el conglomerado Santa Rosa-Toay se desarrolla un entramado emprendedor conformado por distintos estamentos, tales como gobierno, organizaciones civiles, organizaciones privadas que participan activamente en el desarrollo de la actividad productiva y comercial; ya sea a través de la asistencia financiera o técnica.

También se puede observar que, en el sector de las organizaciones sin fines de lucro u organizaciones civiles, como las hemos mencionado en este trabajo (ONG) no es significativa la cantidad que existen para acompañar el desarrollo emprendedor, predominando la asistencia técnica en el ofrecimiento de ese acompañamiento.

Desde el ámbito gubernamental la asistencia crediticia es el acompañamiento más significativo que otorgan y en menor medida la asistencia técnica y el fomento de ventas a través de eventos de comercialización.

Del relevamiento realizado a emprendedores se destaca que consideran muy positivo asistir a exposiciones como Expo Pymes, ya que les permite dar a conocer su marca, sus productos y sus servicios y en el caso particular del artesano es un canal de venta. Les parece positivo que se contribuya en la divulgación de sus actividades.

Como síntesis de las encuestas realizadas a emprendedores del conglomerado Santa Rosa- Toay que participaron en Expo Pymes se puede decir:

-Que el 82 % tiene su emprendimiento radicado en Santa Rosa y el 18% en la localidad de Toay. El 90% respondió que ha accedido a alguna capacitación relacionada al emprendedurismo, lo cual demuestra que consideran de relevante importancia la actualización; de ellos, el 64% accedió a capacitaciones brindadas por asociaciones o Cámaras de Comercio.

-Seis de los emprendedores han participado más de una vez en Expopymes, lo que demuestra que consideran de interés participar de dicho evento.

-Es predominante la asistencia crediticia; así lo demuestra el gráfico n° 10. Se nombran diferentes instituciones de las cuales provienen los créditos a los que acceden; pero parecen tener primacía el Banco de La Pampa SEM y el Gobierno Provincial.

Si bien se accedió sólo a once emprendedores que respondieron las encuestas y cuatro aceptaron ser entrevistados, consideramos que es una muestra representativa de la actividad, dado que en este Encuentro se presentan aquellos emprendedores que están insertos en la formalidad de la economía. Además, la importancia que representa para ellos poder acceder a la mayor cantidad del público asistente impide en gran parte que se sometan a este tipo de encuestas o entrevistas. Por ello, el equipo de investigación continúa abocado a la búsqueda de mayores respuestas, lo cual se está haciendo mediante visitas personales a las empresas, llamados telefónicos y envío de las encuestas por Mail.

8. Bibliografía y fuentes consultadas

Semanario REGION®. La Expo PyMEs 2009 superó las expectativas de participantes y organizadores. Del 15 al 21 de mayo de 2009 - Año 19. N° 899 -R.N.P.I. N° 359581

Cámara de Comercio, Industria y Producción de La Pampa. (14 de diciembre de 2015). Consultado el 21 de julio de 2019, https://www.caciplp.com.ar/base/noticias_detalle/id/41

Cámara de Comercio, Industria y Producción de La Pampa. (s.f.). Consultado el 19 de julio de 2019, de <https://www.caciplp.com.ar/base/cacip>

Cámara de Comercio, Industria y Producción de La Pampa. (s.f.). Consultado el 21 de julio de 2019, de <https://www.caciplp.com.ar/base/servicios>

Cámara de Comercio, Industria y Producción de La Pampa. (s.f.). Consultado el 21 de julio de 2019, de https://www.caciplp.com.ar/base/servicios_detalle/id/16

Cámara de Comercio, Industria y Producción de La Pampa. (s.f.). Consultado el 21 de julio de 2019, de https://www.caciplp.com.ar/base/servicios_detalle/id/20

Cámara de Comercio, Industria y Producción de La Pampa. (s.f.). Consultado el 21 de julio de 2019, de https://www.caciplp.com.ar/base/servicios_detalle/id/13

Cámara de Comercio, Industria y Producción de La Pampa. (s.f.). Consultado el 21 de julio de 2019, de https://www.caciplp.com.ar/base/servicios_detalle/id/14

Cámara de Comercio, Industria y Producción de La Pampa. (s.f.). Consultado el 21 de julio de 2019, de https://www.caciplp.com.ar/base/servicios_detalle/id/9

CAME Joven La Pampa. (s.f.). Consultado el 3 de abril de 2018, de <http://camejoven.org.ar/encuentros-de-sensibilizacion-de-la-cultura-empresaria-en-la-pampa/>

CAME Joven. (s.f.). Consultado el 3 de abril de 2018, de <http://camejoven.org.ar/1o-encuentro-regional-de-jovenes-en-santa-rosa/>

CAME JOVEN. (s.f.). Consultado el 3 de abril de 2018, de <http://camejoven.org.ar/premio-joven-empresario-pampeano-2011/>

Grameen Argentina. (s.f.). Consultado el 22 de julio de 2019, de <https://www.grameenarg.org.ar/sobre-grameen-argentina.html>

Grameen Argentina. (s.f.). Consultado el 22 de julio de 2019, de <https://www.grameenarg.org.ar/sobre-grameen-argentina.html>

Grameen La Pampa. (s.f.). Consultado el 6 de junio de 2018, de https://www.facebook.com/pg/Gente-Grameen-La-Pampa-444234262443342/about/?ref=page_internal

Seminario Sobre Gestión del diseño, Clínica de Empresas. Informe final 2009. Micro PyMEs y el DISEÑO - Separata Guía Exportar para la Microempresa y PyMEs. Consejo Federal de Inversiones y Gobierno de La Pampa. <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2009/01/47159.pdf>. Consultado el 10/06/2019.

<http://cfi.org.ar/nota/expopymes-la-pampa-2019/> Consultado el 05/07/19.

<http://cfi.org.ar/noticias/gran-convocatoria-en-expopymes-la-pampa-2015/> Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 22 de mayo de 2015. Consultado el 05/07/2019.

<http://expopymes.com.ar/nota/expopymes-2019-la-oferta-sera-multiple-y-variada> 21 de Abril de 2019. Consultado el 05/07/2019.

<http://www.expopymes.com.ar/nota/expopymes-2019-la-pampa-aposto-fuerte-y-mas-de-85-mil-personas-respondieron-a-la-convocatoria> 05 de Mayo de 2019. Consultado el 05/07/2019.

<http://www.expopymes.com.ar/nota/ronda-de-negocios-en-expopymes-2019>. 04 de Mayo de 2019. Consultado el 05/07/2019.

<http://www.redcame.org.ar/contenidos/circular/Expo-PYMES-La-Pampa-encuentro-de-Parques-Industriales.3986.html> Buenos Aires, 18 de abril de 2013. Consultado el 24/06/2019.

<https://produccion.lapampa.gob.ar/noticias/2605-preinscripcion-abierta-para-la-expopyme-2017.html>. Consultado el 05/07/2019.

<https://www.eldiariodelapampa.com.ar/index.php/portada/112-cuater/60377-arranca-una-nueva-expo-pymes-de-las-crisis-se-sale-creciendo>. Consultado el 03/05/2019.

https://www.facebook.com/pg/ExpoPymesLaPampa/notes/?ref=page_internal Consultado el 15/07/19.

Entrevistas

Marcos, J. (mayo de 2018). Consulta sobre CAME Joven. (R. González, Entrevistadora)

Otero, A. (junio de 2018). Pregunta sobre Grameen. (R. González, Entrevistadora)

Carro, M. (mayo de 2018). Consulta sobre INICIA. (R. González, Entrevistadora)

Hernández, M. (05 de mayo de 2019). Entrevista expo PyMEs 2019 ECO Energía Solar. (J. Marchisio, Entrevistador)

Burgos Mogro, G. (05 de mayo de 2019). Entrevista expo PyMEs 2019 Gonzalo Hortalizas. (J. Marchisio, Entrevistador)

Pérez J. (05 de mayo de 2019). Entrevista expo PyMEs 2019 Cerámica Tierra Ranquel. (J. Marchisio, Entrevistador)

Martínez L. (05 de mayo de 2019). Entrevista expo PyMEs 2019 SÍ Voy. (J. Marchisio, Entrevistador)

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

INCIDENCIA DE LAS TASAS MUNICIPALES EN LA INSTALACIÓN DE PYMES EN EL PARTIDO DE LA MATANZA

Lorena Alejandra Del Vecchio

UNLaM

Las tasas se tratan de aquellos tributos cuya recaudación es sumamente importante en cada uno de los municipios de la provincia de Buenos Aires. Por lo tanto, lo es para el Partido de la Matanza, partido que posee una extensión territorial de 326 km² y cuya población ronda los 2.000.000 de habitantes.

El concepto de PyMe surge de lo plasmado por la Secretaria de Emprendedores y PyMes del Ministerio de desarrollo y trabajo, que es la encargada de fijar los parámetros para que una empresa sea considerada micro-pequeña-mediana tramo 1 o mediana tramo 2. Se determina el encuadramiento en función a la a la cantidad de empleados y volumen de facturación (se actualiza periódicamente) de acuerdo a la rama de actividad que realizan.

Que se produzca la instalación de PyMes dentro del distrito matancero implica beneficios para todos. Para la población ya que son grandes dadoras de trabajo, forman un tejido social del área geográfica donde se instalan, generalmente son proveedoras de grandes empresas, formando una red auxiliar y suelen producir productos más individualizados, que se adaptan rápidamente a los cambios en la sociedad.

Para el análisis del tema en cuestión se ha analizado en profundidad la ordenanza municipal describiendo cada uno de los derechos y tasas que el municipio recauda, destacando aquellos que alcanzaran a las PyMes “Tasa por habilitación de Comercio e Industria, Derecho de Publicidad y Propaganda y Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (mayor recaudación)”.

Si bien, el municipio ha otorgado el Programa de Promoción de Empleo y Actividad Productiva 2019. El mismo conlleva la exención en la determinación y pago de las Tasas y Derechos analizados para prácticamente todas las PyMES de carácter industrial que cumplan con los requisitos formales emanados de dicho programa. Pero no consideró promociones para la instalación de nuevas PyMes.

Proceso de Urbanización del municipio de la Matanza

A principios del siglo XX el aumento de la población de la Capital Federal extendió el tejido urbano más allá de los límites de la Av. Gral. Paz. La llegada de innumerable cantidad de inmigrantes europeos transformó el problema de la vivienda en algo crucial, lo que llevó a la construcción de barrios en la zona lindera con la Capital. Las facilidades dadas para la compra de lotes, la ampliación de las líneas de tranvía y el ferrocarril acentuaron ese proceso. La Matanza contaba con dos zonas urbanas, San Justo y Ramos Mejía, que habían surgido a partir de la creación de una estación del Ferrocarril Oeste, primero llamada San Martín, luego Lavalle y finalmente Ramos Mejía. La extensión de las vías férreas por el territorio matancero posibilitó la creación de otros centros urbanos como Gregorio de Laferrere, González Catán, Isidro Casanova y Rafael Castillo.

Sin duda fueron las migraciones internas, a partir de la década del 30, las que produjeron la explosión demográfica en el distrito, estimulando la propagación del tejido urbano a los costados de la Ruta Nacional N° 3 y la formación de nuevos barrios obreros y asentamientos precarios que dan a La Matanza su fisonomía característica.

En la primera década del siglo XXI, La Matanza es un municipio multifacético donde conviven contrastes de todo tipo. Consolidar los cambios que se vienen dando en los últimos años en los que se percibe el renacer de aquella Matanza industrial de trabajadores y emprendedores que tanto nos supo enorgullecer, que soñamos con volver a tener, que toda la sociedad de La Matanza merece es el desafío de nuestro presente.

- Parcela con límites dedicada a la actividad ganadera.
- En los documentos se llama indistintamente Matanza o Matanzas, lo mismo ocurre con el río que le da el nombre.
- Funcionario nombrado por el Cabildo de Buenos Aires que desempeñaba la función de policía rural.

- La chacra de Altolaguirre es conocida como De Los Tapiales cuya casa se encuentra actualmente dentro del Mercado Central de Buenos Aires.

Las tasas municipales Corresponden al nivel de la ciudad o localidad donde opera un negocio y, a diferencia de los impuestos nacionales y provinciales que financian al estado en general, las tasas tienen una contraprestación directa en servicios. En este caso la recaudación es local.

Se presentan dos criterios de clasificación muy relevantes para las empresas Pymes en Argentina. En primer lugar, la de Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa, y en segundo lugar la de la Comisión Nacional de Valores (CNV) para el acceso al mercado de capitales mediante la emisión de acciones y/o valores negociables representativos de deuda.

Clasificación de la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa

Mediante la Resolución General 103-E/2017, la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa determinó una nueva clasificación MIPyME. Esta clasificación adopta como criterio las ventas totales anuales expresadas en Pesos (\$) no superen los valores establecidos en la siguiente tabla.

CATEGORÍA	ACTIVIDAD				
	Construcción	Servicios	Comercio	Industria y minería	Agropecuario
Micro	\$ 7.400.000	\$ 5.800.000	\$ 19.800.000	\$ 16.800.000	\$ 4.800.000
Pequeña	\$ 47.300.000	\$ 34.600.000	\$ 119.200.000	\$ 102.200.000	\$ 30.000.000
Mediana tramo 1	\$ 378.900.000	\$ 289.000.000	\$ 1.001.800.000	\$ 829.900.000	\$ 228.900.000
Mediana tramo 2	\$ 568.300.000	\$ 412.800.000	\$ 1.431.200.000	\$ 1.212.800.000	\$ 363.100.000

Límite de personal ocupado

Tramo	Actividad				
	Construcción	Servicios	Comercio	Industria y Minería	Agropecuario
Micro	12	7	7	15	5
Pequeña	45	30	35	60	10
Mediana Tramo 1	200	165	125	235	50
Mediano Tramo 2	590	535	345	655	215

Clasificación de la Comisión Nacional de Valores (CNV) para operaciones de Pymes en el Mercados de capitales

Para que las Pymes accedan al mercado de capitales mediante la emisión de acciones y/o valores negociables representativos de deuda, la clasificación Pyme se establece en la Resolución General 670/2016 de la Comisión Nacional de Valores (CNV). Se entiende por Pequeñas y Medianas Empresas al sólo efecto del acceso al mercado de capitales, a las empresas constituidas en el país cuyos ingresos totales anuales expresados en pesos no superen los siguientes valores:

Sector Tamaño Agropecuario Industria y Minería Comercio Servicios
Construcción

PYME 160.000.000 540.000.000 650.000.000 180.000.000 270.000.000

Tasas municipales

Las tasas municipales Corresponden al nivel de la ciudad o localidad donde opera un negocio y, a diferencia de los impuestos nacionales y provinciales que financian al estado en general, las tasas tienen una contraprestación directa en servicios. En este caso la recaudación es local.

-Tributos:

La Ordenanza fiscal N° 24.527/16 rige sobre los siguientes tributos municipales:

TASAS: prestaciones pecuniarias retributivas por servicios potencial o efectivamente prestados.

DERECHOS: retribución por servicios administrativos, licencias, autorizaciones y permisos.

PATENTES: contribuciones para rodados o vehículos u obtención de permisos.

CONTRIBUCIONES: prestaciones pecuniarias por la obtención de beneficios o mejoras en los bienes de propiedad de los contribuyentes.

1. Tributos municipales vigentes

1.1 Tasa por Servicios Generales

1.2 Tasa por Servicios Especiales de Limpieza e Higiene

1.3 Tasa por Habilitación de Comercio e Industria

- 1.4 Tasa por inspección de Seguridad e higiene
- 1.5 Derecho de Publicidad y Propaganda
- 1.6 Derecho de Oficina
- 1.7 Derecho de Construcción
- 1.8 Derecho de Ocupación o Usos de Espacios Públicos
- 1.9 Derecho de Explotaciones para la extracción de tierra para fabricación de ladrillos y/o similares
- 1.10 Patentes de Rodados
- 1.11 Derecho de Cementerios
- 1.12 Sistemas de Estacionamiento arancelado
- 1.13 Tasa por Servicios de Atención Médica organizada
- 1.14 Tasa por Servicios de Medicina Laboral
- 1.15 Tasa por servicios Varios

Análisis de los tributos con incidencia específica en PyMes

Tasa por Habilitación de Comercios e Industrias

El pago de la misma implica los servicios dirigidos a verificar el cumplimiento de todos los requisitos exigibles para la habilitación, ampliación y/o anexo de rubros compatibles con la actividad. Se abona por única vez de acuerdo a la Ordenanza Tarifaria Anual.

Determinación con base al 5% del activo fijo estimado

Derecho de Publicidad y Propaganda

El pago del mismo se efectúa en forma trimestral e implica la existencia de cartelera sobre y/o visible desde la vía pública, y la publicidad en medios gráficos, auditivos y visuales. Su determinación se vincula con estándares estipulados de acuerdo al tipo, forma y ubicación de la publicidad comprendida bajo este Derecho.

Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene

Se abona por los servicios de inspección destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene de comercios, industrias, depósitos o bienes de cualquier especie, toda actividad de servicios o asimilables a tales, servicios públicos explotados por

entidades privadas, estatales, provinciales, autárquicas y/o descentralizadas y/o de capital mixto que realicen actividades económicas que se desarrollen en locales, establecimientos, oficinas y/o cualquier otro lugar aunque el titular del mismo por sus fines fuera responsable exento, se desarrollen en forma accidental, habitual, susceptible de habitualidad o potencial, aun cuando fuera ejercida en espacios físicos habilitados por terceros, y/o toda actividad lucrativa que se ejerza en jurisdicción del Municipio, realizada en espacio público o privado.

Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (cont.)

Se liquida en base a los ingresos brutos devengados durante el período fiscal.

Monto: Se determina en base a un monto fijo más un porcentaje de acuerdo a la actividad desarrollada.

La alícuota aplicable será entre un 0,50% al 2% sobre el excedente estipulado.

Determinación y pago mensual

Problemática en la determinación de los Tributos Específicos

Tasa por Habilitación de Comercios e Industrias: No presenta dificultad en la determinación y recaudación de la misma. Generalmente se abona por única vez y al comienzo de la actividad.

Derecho de Publicidad y Propaganda: Omisión en la declaración del hecho imponible. Determinación incorrecta del monto de dicho Derecho, por ejemplo, por subvaluación de la cartelería.

Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene: Problemas asociados a la determinación de la cuantía de la Tasa producto de errores en la página web del Municipio. En la actualidad este problema se encuentra subsanado.

Dificultades para el cálculo e ingreso de los intereses resarcitorios en caso de demoras en el pago de la obligación principal. Requiere de sucesivas Declaraciones Rectificativas.

Situación económica imperante

Implantación por parte del municipio del Programa de Promoción de Empleo y Actividad Productiva 2019. El mismo conlleva la exención en la determinación y pago de las Tasas y Derechos analizados para prácticamente todas las PyMES de carácter industrial del partido en tanto cumplan con los requisitos formales emanados de dicho programa.

Planes de facilidades de pago

No se tuvo en cuenta a la instalación de nuevas empresas en dicho Programa de Promoción de Empleo y Actividad Productiva 2019.

EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN EXCLUSIVA COMO ESTRATEGIA PARA LAS PYMES EXPORTADORAS¹

Marcelo Franco

UNLaM

Para la America Marketing Association (AAM) el canal de distribución es “una red organizada de entidades que, en conjunto, realizan todas las actividades requeridas para vincular a los productores con los usuarios con el propósito de llevar a cabo las tareas de venta y promoción de nuestros productos y servicios...”. ¿Philip Kotler (2001) se pregunta en su libro *Dirección de Marketing* por qué un fabricante debe inclinarse a delegar en intermediarios las tareas de venta y promoción de sus productos o servicios? Kotler afirma que la respuesta radica en “...los intermediarios logran que los productos estén disponibles y sean más accesibles en los mercados meta y ofrecen a la empresa más eficiencia y eficacia de lo que el fabricante podría lograr por su cuenta...”

Para que un producto pueda ser insertado en el mercado de forma óptima, es necesario encontrar la forma ideal de distribuirlo.

La empresa se debe adecuar a las preferencias del consumidor y adoptar una estrategia de marketing competitiva, teniendo en cuenta las características geográficas y costumbres del país.

Para Kotler, “un canal de distribución desplaza bienes y servicios de los productores a los consumidores, y elimina las brechas importantes de tiempo, lugar y posesión que separan los bienes y servicios de quienes los usarán.”

Es decir que un canal de distribución (también llamado canal de marketing) tiene la función de hacer que un producto o servicio esté a disposición del usuario.

Los miembros de un canal de distribución desempeñan *funciones fundamentales* como:

1. Información: relacionada con la investigación de mercados para la planeación.
2. Promoción: persuadir al consumidor, comunicar una oferta.
3. Contacto: encontrar potenciales compradores y contactarlos.
4. Adecuación: ajustar al bien o servicio a las necesidades del consumidor.

¹ Proyecto de investigación de acuerdo al programa de acreditación: CyTMA2

5. Negociación: acordar el precio y otros términos para realizar la transacción.
6. Distribución física: transporte y almacenamiento de los productos.
7. Financiamiento: adquirir fondos para cubrir los costos que genera el canal.
8. Correr riesgos: asumir el riesgo de llevar a cabo la operación.

Un canal de marketing está constituido por las empresas que se asocian para buscar su bien común; cada miembro del canal depende de los demás. Por ejemplo: Un concesionario de automóviles “A” depende de la “empresa Y” para diseñar unidades que satisfagan las necesidades de los consumidores y a su vez la “empresa Y” depende del concesionario “A” que es el responsable de atraer clientes. Por otro lado, el concesionario “A” depende de los concesionarios “B”, “C” y “D”, de que realicen buenas ventas y proporcionen un servicio que mantenga la reputación de la marca.

Cada miembro del canal desempeña un papel especializado. El canal es más eficiente cuando se asigna a cada miembro la tarea que mejor realiza.

El éxito individual depende del éxito del canal es su totalidad, sería idea que todas las compañías que forman parte de él trabajen sin fricciones, comprendan y acepten sus papeles, coordinen sus actividades y cooperen para alcanzar las metas globales. Sin embargo, cooperar para alcanzar metas globales del canal en ocasiones implica renunciar a las metas individuales de cada compañía involucrada. Aunque los miembros del canal dependan unos de otros, actúan solo pensando en su interés a corto plazo. A menudo, no se ponen de acuerdo en las actividades que realizan y a cambio de qué. Todos estos desacuerdos generan un *conflicto de canal*.

El conflicto de canal es un desacuerdo entre los miembros del canal de marketing con respecto a las metas, funciones y recompensas: quien hará qué y qué obtendrá a cambio.

Los conflictos de canal pueden ser:

1. Horizontal
2. Vertical

El conflicto horizontal es el que ocurre entre empresas que están en el mismo nivel del canal.

El conflicto vertical es el que ocurre entre distintos niveles del mismo canal.

Las causas del conflicto pueden ser:

- a. El ejercicio del poder
 - b. Incompatibilidad de objetivos entre los miembros del canal
 - c. Definición imprecisa de los roles, funciones y tareas que deben realizar los miembros del canal
 - d. Diferencias en la percepción, con respecto al entorno, que afectan al canal.
- Ejemplo: la evolución de la situación económica.

Soluciones del conflicto:

- a. El ejercicio del liderazgo de alguno de los miembros del canal.
- b. Establecer una jerarquía de objetivos que deben alcanzar conjuntamente
- c. Consistir en el intercambio de personas entre 2 o más niveles del canal.
- d. La negociación entre las partes en conflicto
- e. La mediación de una tercera persona neutral que concilie las partes enfrentadas.

Cuando una compañía decide ingresar a un Nuevo Mercado, la elección del canal de distribución es una decisión muy importante para el futuro del negocio. La decisión debe tomarse teniendo en cuenta cuál será la forma más eficiente de ingresar a ese Mercado. Los objetivos van a ser conseguir un óptimo volumen de ventas en cada mercado de acuerdo a un plan previamente determinado. De acuerdo a Czinkotta, Michael y Ilkka Raikonen (2013) el diseño del canal a implementar deberá evaluar “la longitud y amplitud del sistema, decisión que está determinada por varios factores tales como el cliente y su cultura y comportamiento de compra, la competencia, y las características de la compañía...” En esta decisión tiene gran importancia la definición de la cobertura y el control que condicionarán la continuidad de la relación y la calidad de la comunicación. La elección de un distribuidor exclusivo plantea ciertos beneficios en cuanto a un mejor control de su performance en ese mercado, reducción y simplicidad del flujo logístico y también un mayor compromiso entre el exportador y el distribuidor.

La gran complejidad que presentan los mercados dentro de los actuales mecanismos de funcionamiento de la economía obliga a elegir cuidadosamente la forma de comercialización de cada producto y los distintos caminos que puede seguir para llegar al destinatario o consumidor.

En muchos casos la empresa productora posee decisión y eficiencia en sus sistemas productivos, pero no tiene resuelta su distribución, ya sea porque no cuenta con la estructura ni los recursos humanos necesarios en este complejo tema, o bien porque por

decisión política asume la elaboración del producto, pero no quiere abocarse a la distribución y prefiere otorgar el control de esta variable a otros organismos externos a su estructura en pos de lograr una distribución más eficiente.

Por otra parte, la presentación de la oferta por parte de intermediarios especializados que concentran diversas líneas de productos elaborados por distintos productores abaratan costos y favorecen la conexión con el consumidor final.

Se brinda en general de esta forma un mejor servicio, ya que el intermediario se encuentra más cerca del consumidor y por ende conoce mejor sus necesidades, plazos de entrega, frecuencia de compra y hasta puede ofrecer un servicio de posventa.

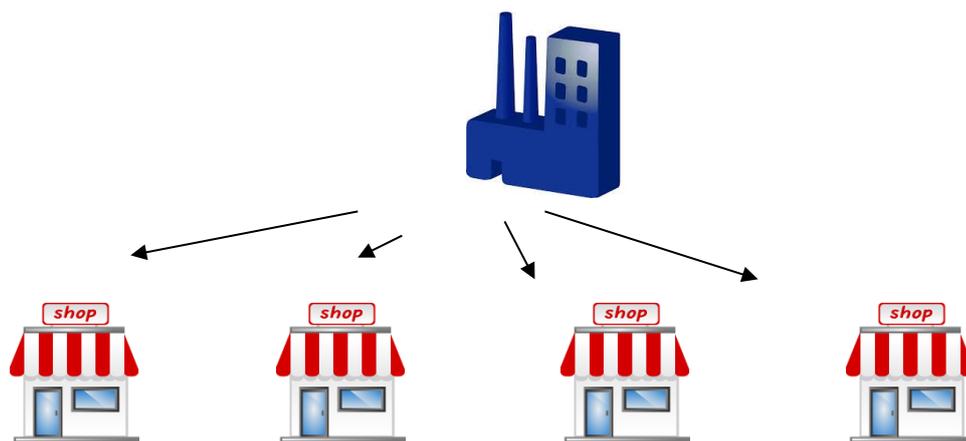
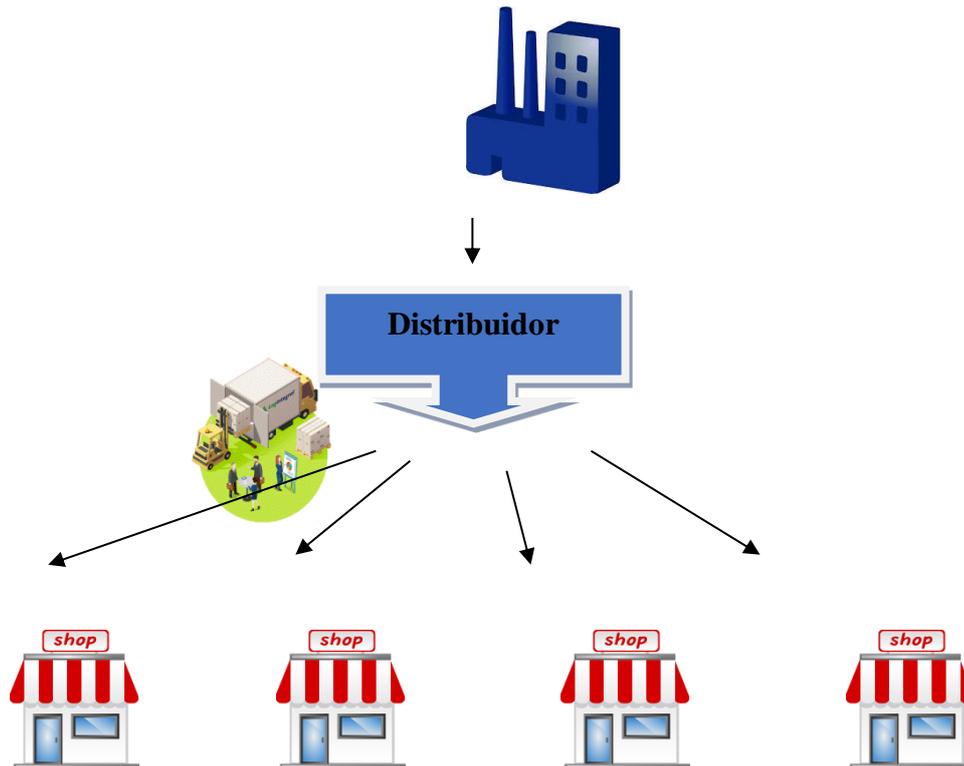


Figura I - Distribución directa: Al realizar una distribución en forma directa requiere de una estructura de recursos humanos y técnicos mucho más importante.

Mayor flujo físico y mayores costos.



MENOR FLUJO FISICO – MENOR COSTO EN PESOS

Figura II – Distribución con distribuidor

- Transfiere Producto y Propiedad.
- Financiación y Flujo de productos.

El distribuidor puede suministrar más eficazmente los bienes a los mercados-meta. Gracias a sus contactos, experiencia, especialización y escala de operación los intermediarios ofrecen al producto mucho más de lo que podría lograr por su cuenta.

Es relativamente fácil cambiar la política de precios, de publicidad o de promoción, las condiciones de pago o entrega, pero realizar un cambio en el canal de distribución es mucho más complejo

Distribución intensiva

Se denomina distribución intensiva a la acción que realiza la empresa cuando pretende abarcar el máximo de puntos de venta del mercado. Esta decisión tiene como objetivos tener en existencia el producto en tantos expendios como sea posible.

Esta distribución requiere la creación de una gran organización comercial que incluye un enorme equipo de ventas y una importante capacidad financiera y una eficiente gestión de stocks.

Toda esta estructura se sustenta a través de una elevada cifra de ventas.

Ventajas:

- a) El producto estará en la mayoría de los puntos de venta.
- b) Como consecuencia poseerá alto nivel de conocimiento.
- c) El producto estará disponible para ser comprado por el cliente.

Desventajas.

- a) Alto costo de distribución producido por la gran cantidad de contactos.
- b) Se pierde control en la política comercial por el hecho de tener muchos puntos de ventas, en especial se pierde control del precio.
- c) No se puede ejercer control adecuado en la totalidad e la cadena de la red.

Distribución selectiva

Se denomina distribución selectiva cuando una empresa selecciona los intermediarios a los cuales se dirige y utiliza sólo a algunos de ellos sobre el total existente.

Se puede realizar por dos motivos:

- a) La naturaleza del producto
- b) Por posicionamiento

Los criterios que se utilizarán para la selección están relacionados con:

La importancia cuantitativa del distribuidor.

El aspecto cualitativo del servicio que se pretende ofrecer.

El equipamiento que posea el distribuidor para afrontar a la competencia.

Este tipo de distribución está justificada si queremos que los artículos de nuestra empresa se beneficien, de algún modo, con el empuje y promoción que haga el

distribuidor, ya que al ser este uno de los pocos elegidos, le estamos garantizando una buena posibilidad del negocio, por lo tanto nuestros productos serán para él una fuente de beneficios mayor que si se vendieron en todos los puntos de venta.

En compensación, el distribuidor o minorista se encuentra dispuesto a efectuar mayor esfuerzo personal y fomentar la venta de dichos productos. Se produce a partir de esta situación una especial cooperación de los canales de distribución, especialmente si:

- a) El producto necesita demostración.
- b) El producto necesita asistencia de posventa.
- c) El precio del producto es elevado.
- d) Si se requiere que el minorista venda todas las líneas, ya que se le exigirá invertir mucho dinero en stocks.
- e) Si necesitamos que participen en los gastos de publicidad y promoción.
- f) Si se debe transferir información del fabricante al distribuidor.

Riesgo: Está relacionado con la menor cobertura que implica este tipo de distribución, en este caso será necesario que el consumidor pueda identificar con facilidad a los canales de distribución del producto, de lo contrario la menor disponibilidad conducirá a pérdidas irrecuperables de ventas.

Ventajas:

- a) El fabricante acorta la distancia entre él y el sitio de venta, y acrecienta su control, le permite reacciones rápidas ante la situación de mercado.
- b) Mayor dedicación por parte del canal de distribución elegido.
- c) Menores costos de distribución por menores contactos.
- d) Mejor control sobre los precios que pagará el consumidor.
- e) La selectividad le otorga un mejor posicionamiento al producto.

Desventajas:

- a) El consumidor puede no acceder al producto ya que se no vende en todas partes.
- b) Cierta vulnerabilidad de cobertura puede ser aprovechada por competidores activos.
- c) Menor crecimiento en la tasa de conocimiento del producto por parte de los consumidores.

Distribución exclusiva

Un sistema de distribución exclusiva es el modo más acentuado de la distribución selectiva. Es un acuerdo contractual entre una empresa productora y un canal de distribución específico, según el cual el fabricante concede a este el derecho exclusivo de venta de sus productos en una zona gráfica determinada y bajo ciertos requisitos.

A través de este sistema el fabricante concede a un distribuidor el derecho exclusivo de distribuir los productos de la compañía en un territorio delimitado.

El productor y su distribuidor deberán ponerse de acuerdo sobre los términos y responsabilidades, derechos y obligaciones. Se deben establecer acuerdos sobre políticas de precios, condiciones de venta, derechos territoriales y servicios específicos que prestará cada parte. El productor en general establece un precio de lista y descuentos para los distribuidores y definirá su cobertura territorial.

Los convenios exclusivos incluyen convenios territorios exclusivos. El productor podría comprometerse a no vender a otros distribuidores en un área determinada, y el comprador podría comprometerse a vender únicamente en su propio territorio.

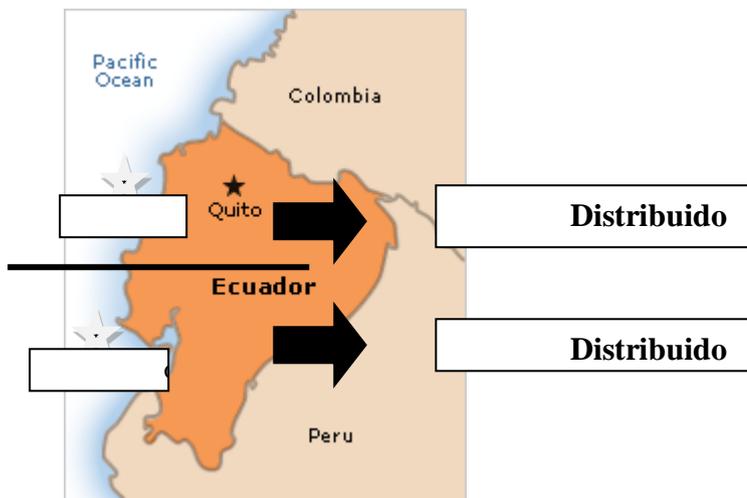


Grafico III- El productor podría tener dos distribuidores exclusivos para atender Ecuador en su estrategia de comercialización internacional. El distribuidor atiende Quito y la zona norte del país mientras el Distribuidor 2 se haría cargo de la ciudad de Guayaquil y los estados al Sur del país.

Los distribuidores llegan a ser propietarios de las mercaderías y asumen los riesgos comerciales, por lo tanto, la teoría nos dice que si el representante del fabricante es correctamente seleccionado, motivado y controlado puede ofrecer una mejor cobertura del mercado.

Philip Cateora (2009) en su libro Marketing Internacional expresa que “...encontrar distribuidores es menos problemático que determinar cuál de ellos puede realizar un trabajo satisfactorio...” La selección del intermediario es un importante paso en la Estrategia internacional, porque cuando el fabricante no tiene una marca reconocida en el exterior, el posicionamiento en ese mercado será exclusiva función y pericia del distribuidor que lo representa.

Para la elección de un distribuidor exclusivo, se pueden solicitar diferentes requerimientos entre los que podemos enumerar: Capital de trabajo, Performance de ventas en el mercado, Recursos Humanos, Posicionamiento en el mercado, cartera de clientes, y su infraestructura.

La distribución exclusiva significa también consolidar relaciones en el largo plazo. De acuerdo a Warren Keegan (2009) “tratar a los distribuidores locales como socios a largo plazo, no como vehículos temporales de entrada al mercado, favorecerá el éxito de inserción internacional...”

Las ventajas del sistema de distribución exclusiva son variadas entre las principales podemos definir: *el reconocimiento en el mercado*: ya que la designación de un distribuidor exclusivo simplifica la presencia de la marca entre los potenciales compradores. Asimismo, el volumen del negocio atraerá a un distribuidor más grande y mejor calificado. La comunicación tendrá mucho menor ruido y esto tiene un efecto positivo ya que la información fluye de manera más eficiente.

La supervisión y el control sobre las acciones de los distribuidores se simplifican.

El entrenamiento será más efectivo. Habrá una mejor coordinación entre las actividades de ventas y promoción. A través el proceso de aprendizaje y la curva de experiencia con un solo distribuidor, el flujo logístico será más económico.

Y además, especialmente el compromiso del distribuidor será más importante.²

Aspectos que mantienen vigente la consideración de la distribución exclusiva

Si bien pueden existir casos en los que la distribución exclusiva pueda entenderse como un tema fuera de época, en virtud de las nuevas alternativas comerciales dominadas por la tecnología, se evidencian muchos casos en los que sigue apareciendo como un tema de actualidad. De hecho, la proliferación de la tecnología como mecanismo transaccional se ha notado en operaciones B2C, aunque en ínfima proporción en compraventas B2B. Y si hablamos de operaciones internacionales, mayor aún es la utilización de las transacciones internacionales en casos B2B. Por tal motivo, se reconoce que la distribución exclusiva es un tema de plena vigencia particularmente cuando se presentan las siguientes situaciones:

-Necesidad de registrar y/o proteger la marca, patentes u otra propiedad intelectual, registrando contratos o constituyéndose el distribuidor en referente local para tal cuestión.

-Necesidad de registro de producto ante organismos intervinientes, cuando existe la limitación a que solo un importador pueda registrarlo.

-Inexistencia en ciertos mercados de leyes antimonopolio o de limitación de la competencia, por lo cual no existen restricciones para este tipo de contrato (recordemos que en el mundo desarrollado los contratos de distribución exclusiva enfrentan problemas con las leyes de defensa de la competencia).

-Necesidad de concentrar esfuerzos comerciales en la figura de un solo actor del mercado para garantizar su involucramiento e inducirlo a realizar las inversiones necesarias.

-Exigencia de garantías por parte del distribuidor respecto de la explotación exclusiva de aquel negocio en el cual se encuentra invirtiendo a riesgo.

² Adaptado de Business International Corporation, Checklists: Decision Making in International Operations, Nueva York, Business International Corporation, 1999, p.26/27

-Cuando se trata de operaciones tradicionales vinculadas a negocios B2B, en donde los nuevos canales digitales no tienen participación, y en negocios en los que difícilmente se modifique el esquema tradicional de comercialización (por ejemplo, cuando se trata de insumos industriales para la producción, materia prima industrial, equipamiento industrial, etc. Se trata de una comercialización en destino que requiere de fuerza de ventas especializada, inmovilización de inventarios, inversiones en promoción comercial, etc, todo lo cual requiere de esfuerzos difíciles de realizar sin esquemas de exclusividad).

Control

Cuando el producto sale de las manos del productor, se pierde el control debido a que pasa a ser propiedad del comprador y este puede hacer lo que quiere con el producto. Ello implica que se pueda dejar el producto en un almacén o que se presente en forma diferente en sus anaqueles. Por consiguiente, es más conveniente usar un canal corto de distribución ya que proporciona un mayor control.

Es necesario controlar la performance de nuestros distribuidores, es un punto clave en el éxito de nuestra estrategia comercial ya que si tenemos un distribuidor que no cumple sus objetivos comerciales, debemos analizar cuáles son los problemas que tiene o las falencias en su rendimiento para corregirlas.

Para ello vamos a contar con los KPI (Key Performance Indicator). Los KPI ayudan a medir el rendimiento de un proceso. Por ejemplo, una correcta selección de KPI en marketing online o marketing digital permite saber si nuestras campañas y acciones de mercadotecnia (por ejemplo, determinadas acciones redes sociales o una campaña de social media) están funcionando. Del mismo modo, los indicadores clave de desempeño de la acción comercial permiten monitorizar el cumplimiento de los objetivos fijados en ventas, fidelización de clientes, número de visitas, etc. KPI ventas generales

Son indicadores clave que, como su nombre indican, se pueden utilizar independientemente del sector de actividad o tipo de empresa. Son aplicables a cualquier industria y útiles para cualquier departamento de ventas. Estos son algunos ejemplos de KPI ventas generales:

1. Cumplimiento de los objetivos de venta
2. Niveles de facturación
3. Las Cuotas de Ventas.
3. Grado de satisfacción del cliente
4. Motivación y compromiso del equipo de trabajo

- 1) Toda estrategia de Distribución debe incluir un objetivo de venta al distribuidor. Para realizar un trabajo profesional y sistematizado, es necesario establecer cuál es el nivel de ventas esperado por nuestro dealer. Este objetivo podría ser por unidades o por monto de dinero. Será el
- 2) Los niveles de facturación se deben plantear por períodos, verificando si el distribuidor cumple el nivel de facturación esperado.
- 3) También se puede establecer un cumplimiento de objetivo de acuerdo a los diferentes modelos y opciones que el fabricante produce. Podemos fijar entonces cuotas de ventas para que el distribuidor no se dedique a vender lo más rentable o lo más fácil de vender, sino que su performance pueda medirse en vender lo que necesitamos.
- 4) En muchos casos, podemos contar con distribuidores que cumplen sus objetivos, que tienen un excelente nivel de facturación y cumplen la cuota de ventas, pero el grado de satisfacción con el cliente es muy bajo.

Criterios para la selección de un distribuidor

Ante la decisión de definir quién será el aliado en ese mercado, a continuación, enumeramos los requisitos que pueden ser considerados para la elección.

A) Capital y solidez financiera

Necesaria para mantener el inventario de producto necesario, todas las referencias y presentaciones en las cantidades adecuadas, para asignar recursos especiales para promover la marca, soportar la cartera de sus clientes, infraestructura física, bodegas y en general músculo para expandir el negocio.

B) Infraestructura y logística

Número de representantes de ventas disponibles para promover la línea. Perfil, con Tecnología, infraestructura y logística. ¿Es el proveedor de computadoras un revendedor que opera a pedido desde su oficina móvil o cuenta con un local dedicado, personal y máquinas en exposición para pruebas y demostraciones? ¿Cuenta el proveedor de frutas para mermelada con vehículos propios, tiene un acuerdo con un transportista o nos entrega la mercadería en su fábrica y deja todo el flete en nuestras manos? Se trata de datos que en ciertos insumos pueden afectar los costos, la gestión y la calidad final. En caso de proveedores estratégicos puede resultar valioso visitar sus instalaciones para obtener información de primera mano.

C) Evaluación de las líneas de producto que maneja

Evaluar qué otras líneas maneja, si son competencia directa, son productos compatibles (manejo, bodegaje, refrigeración) o productos/servicios complementarios.

D) Posicionamiento en el mercado

Al ser el representante de la empresa y sus productos frente al mercado, la imagen del distribuidor se transfiere a la imagen del proveedor. Identifique el tiempo que lleva en el mercado, la experiencia y el liderazgo que refleja en la industria.

- **Relevancia:** Hablar de relevancia es hacerlo de tener una posición fuerte en un mercado concreto. Tanto para el fabricante, como para el cliente final, contar con un distribuidor fuerte en una zona geográfica determinada o en un nicho de mercado concreto garantiza tanto que el producto tenga salida en una importante cartera de clientes potenciales, como la fidelidad de éstos a la hora de dirigirse a un proveedor tecnológico.

E) Cobertura de mercado

Alcance de su fuerza de distribución en términos geográficos. Número de puntos de venta o sucursales de distribución en la región o el país.

F) Desempeño en ventas

Niveles de ventas y evolución en el tiempo con otros proveedores. Prueba de que efectivamente ha contribuido al crecimiento de las marcas. No en términos de compras al proveedor, sino de colocación en el mercado.

G) Fortaleza gerencial

Cultura de planeación, relaciones con los empleados, orientación al mercado, adaptación a nuevas tendencias, programas permanentes de entrenamiento para su equipo y dirección estratégica.

- Conocimiento del producto y del mercado. Es recomendable que el distribuidor se convierta en un especialista de aquellos productos que comercializa. Para ello, debe estar dispuesto a formarse en las tecnologías de los fabricantes con los que trabaja y poner los recursos necesarios para ofrecer el servicio más adecuado al cliente final. En este caso, el propio cliente deberá optar por aquellos distribuidores que estén certificados en las tecnologías que les proponen, de tal modo, que lleguen a ser capaces de ofrecer las mismas garantías de soporte que la propia empresa si fuera necesario. Hay que tener en cuenta que trabajar con un distribuidor que no sepa qué es lo que más beneficia a la estructura del cliente y que le pueda llevar a realizar importantes desembolsos en productos que no vayan a mejorar su operatividad y que no proporcionan beneficios a corto plazo, puede ser el principio del fin.

Otros aspectos relevantes en la selección

Analizar el perfil general del proveedor. ¿Es reconocido en su actividad? ¿Cuál es su trayectoria? ¿Cuál es su capacidad de respuesta? Esto incluye considerar su ubicación geográfica, su tamaño, su experiencia en el rubro, su reconocimiento y su cumplimiento con estándares de calidad. Puede realizarse este análisis para preseleccionar algunos proveedores aun antes de ponerse en contacto.

Cartera de clientes: Referencias y clientes. En los negocios, frecuentemente, uno es lo que los demás dicen que es; por eso, siempre conviene investigar con clientes actuales o previos de nuestro candidato a proveedor y buscar referencias específicas. Para esto, a veces alcanza con una búsqueda en internet: ¿tiene clientes grandes y

reconocidos?, ¿ha habido cambios recientes de clientes a otro proveedor? En otros casos, pueden realizarse llamados o enviarse mail, o bien pedir opiniones a conocidos, asesores o colegas. Las referencias personales pueden permitir ir más allá de lo que la empresa dice ser, y conocerla en acción.

Filosofía y forma de trabajo. Resulta difícil trabajar en red con empresas con las que no se comparte la filosofía del trabajo. Analizá aspectos como la orientación al cliente, la importancia de la calidad, el cumplimiento de plazos, la flexibilidad ante nuevos requerimientos o el grado de informalidad.

Postventa. El servicio posterior a la venta cuenta mucho sobre la seriedad del proveedor. En los rubros tecnológicos, las garantías extendidas, el servicio técnico y la atención de consultas las 24 horas son factores de extrema importancia y en general ameritan un gasto extra. En otros casos, puede ser relevante el asesoramiento productivo (como en el caso de materias primas) o la opción fluida de cambio o devolución de mercadería.

Obligaciones del distribuidor

El distribuidor debe cumplir ciertas condiciones y respetar ciertas conductas y actividades para mantener la representación del fabricante. La cantidad e importancia de estas tendrá que ver con el poder de negociación y envergadura de ambas partes.

Podríamos ejemplificar tres situaciones:

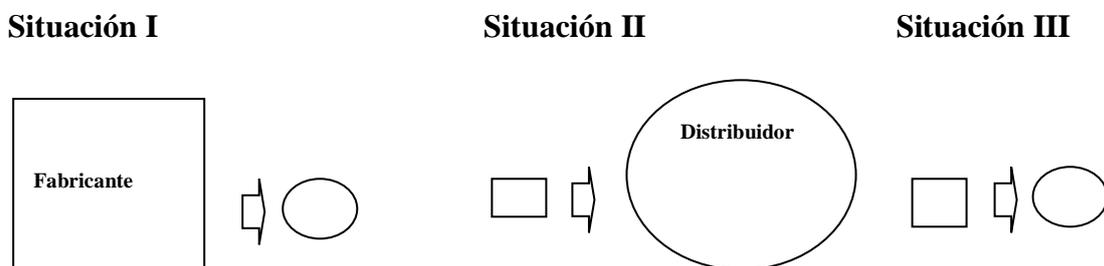


FIGURA I – Relaciones de poder entre Fabricante y Distribuidor.

En la situación 1, el fabricante es una empresa muy importante y tiene varios distribuidores en diferentes mercados, la empresa fabricante impone las condiciones de venta y del contrato.

En la situación 2, el fabricante es una PYME que exporta a diferentes mercados y se apoya en grandes cadenas de distribución. En este caso, las condiciones las impondrá el distribuidor.

La situación 3, es la más conveniente a los efectos de la negociación de las cláusulas, ya que ambas entidades tienen un poder similar.

Algunas de las cláusulas que pueden tenerse en cuenta en la redacción de un contrato de distribución son las siguientes

1.- Reconocimiento del distribuidor de la propiedad del fabricante de marcas y patentes.

El distribuidor, en su territorio, no deberá registrar a su nombre la marca del suministrador. Igualmente, tampoco deberá registrar marcas similares a las del suministrador que puedan hacerle la competencia o confundir a la clientela.

2.- Cumplir objetivos de compras

El distribuidor suele quedar obligado a unos mínimos de compra, establecidos mediante el contrato. Esto permite al suministrador efectuar unas previsiones reales de venta y planificar adecuadamente su producción. Su incumplimiento puede ser motivo de rescisión de contrato (antes de su finalización) por parte del suministrador.

3.- Obligaciones con relación al precio de venta:

Es habitual, en el contrato de distribución, que el suministrador establezca los precios máximos y mínimos de sus productos en el país del distribuidor. En determinados casos, además de ser habitual resulta altamente recomendable para el suministrador. Aunque en su territorio el distribuidor pueda fijar libremente los precios definitivos de los productos adquiridos al suministrador, resulta altamente recomendable para el

suministrador que contractualmente fije para sus productos una banda de precios (máximo-mínimo) en la que deba moverse el distribuidor a la hora de establecer los precios definitivos.

Con dicha banda, el suministrador se asegurará que el distribuidor no eleve los precios hasta límites en los que le resulte muy difícil vender sus productos y que no baje los precios hasta límites que puedan provocar la vulgarización de su marca.

4.- Información que el distribuidor debe proporcionar.

El distribuidor deberá informar periódicamente al suministrador de cuantos hechos puedan tener relevancia respecto a la distribución y de la situación del mercado del territorio del distribuidor.

4.1 Reportes de ventas.

4.2 Nombres de prospectos y clientes.

4.3 Reglamentos relativos a las importaciones.

4.4 Análisis de los productos de la competencia y actividades de los competidores.

4.5 Precio al que se venden los productos.

4.6 Datos de las otras líneas que lleva.

5.- No revelar información confidencial del fabricante.

Es una cláusula prevista especialmente para casos donde hay fórmulas de producción que puedan ser muy valiosas y que se corra el riesgo de ser difundidas en la competencia, también otro caso puede ser cuando información de marketing o de mercados que es muy importante para el desenvolvimiento del negocio.

6.- Limitación al distribuidor para que designe nuevos contratos de distribución.

En el contrato de distribución no suele ser habitual que el distribuidor pueda ceder a terceros las obligaciones y derechos del contrato. La distribución suele otorgarse

con carácter personal e intransferible y, en consecuencia, el distribuidor no puede, en ningún caso, subrogar a terceros los derechos y obligaciones del contrato de distribución.

7.- Clausulas de penalidad por pagos demorados.

Se pueden estipular multas cuando el distribuidor no paga en término.

8.- Limitación del derecho a manejar productos de la competencia, especialmente en contrato de distribución exclusiva.

La intención del fabricante es que el distribuidor tenga el foco en la venta de su marca o producto. Que no utiliza su capital y su fuerza de ventas en vender productos similares o competidores. Aunque si el contrato se celebra entre un gran fabricante y un distribuidor pequeño, (Figura 1- Situación 1) se podría considerar que el poder del proveedor es coercitivo, limitador del comercio y esta cláusula podría ser anulada.

9.- Requerimiento de exhibir los productos de manera apropiada. Responsabilidad de mantener un centro de ventas adecuado.

En algunos casos el fabricante puede contar con un manual o disposiciones específicas para que el distribuidor exhiba la mercadería de una manera determinada, especialmente cuando la marca tiene un determinado posicionamiento que el fabricante desea mantener: Homogeneidad en la disposición del punto de venta, el lay out del punto de ventas, o material promocional específico en el salón de ventas.

10.- Deberes relativos a esfuerzos promocionales. El plan de comunicación.

Respecto a la publicidad de la marca del suministrador en el contrato de distribución, las partes especifican, en anexo al contrato, cuáles son las medidas de publicidad de la marca del suministrador a adoptar en el territorio del distribuidor, quién y cómo han de ejecutarse y cómo han de repartirse los gastos derivados de la ejecución.

Normalmente, ambas partes colaboran en la planificación y en la ejecución de las medidas publicitarias a adoptar.

Respecto al reparto de costes, no existe un sistema de reparto que pueda generalizarse. En todo caso, lo que sí puede afirmarse es que las partes suelen compartir los gastos publicitarios de la marca del suministrador en el territorio del distribuidor.

Por otra parte, las partes especifican, en anexo al contrato y con la debida antelación, el régimen de participación en ferias y exposiciones a celebrar en el territorio del distribuidor.

11.- Limitación del derecho del distribuidor en conceder garantías no aprobadas. Aclaración de la responsabilidad que surja de reclamaciones y garantías.

Es posible que el distribuidor, sobre los productos que revende, ofrezca a sus clientes garantías adicionales a las ofrecidas por el propio suministrador, siempre y cuando las garantías adicionales vayan a cargo del distribuidor. Con independencia de las garantías que el productor otorgue a sus productos, el distribuidor podrá, libremente y, a su cargo, conceder garantías adicionales a sus clientes.

En todo caso, el que dicha posibilidad resulte factible no implica necesariamente que sea habitual. Es más, sólo los grandes distribuidores suelen otorgar garantías adicionales a las de los suministradores.

12.- Permitir visitas del fabricante

El distribuidor deberá permitir al suministrador, cuando éste lo solicite, proceder al examen de su establecimiento y de sus existencias, así como a la comprobación de sus registros y contratos relativos a las ventas a terceros de los productos facilitados por el suministrador.

13.- Los enfoques de ventas y literatura de ventas deben ser aprobados por el fabricante.

El fabricante ha realizado una estrategia de posicionamiento de marca y desea mantenerla. Tiene códigos, lenguajes, colores, diseños específicos en sus imágenes, folletos y material de ventas. Por lo tanto, el distribuidor debe tener la conformidad del fabricante al momento de su confección. Otra situación similar se puede dar cuando se deben publicar avisos en medios de comunicación o en los mensajes previstos en la página web o en las Redes Sociales.

14.- Prohibición de fabricar o alterar los productos.

El fabricante quiere mantener la exclusividad en la producción, especialmente en los casos en donde los controles de calidad de producción sean muy importantes. También puede dejar constancia que el distribuidor no debe alterar los productos que pueden significar la reducción de calidad o problemas posteriores con los clientes.

15.-Requerimiento de mantener stocks y repuestos adecuados.

Es habitual exigir al distribuidor la obligación de mantener en sus almacenes un determinado nivel de stock de productos del suministrador. Es el llamado "stock de seguridad". El distribuidor debe mantener en sus almacenes un stock variado y representativo de los productos del suministrador.

Con ello se pretende garantizar el que no se produzca la llamada "ruptura de stocks" (imposibilidad del distribuidor de servir productos a sus clientes en plazo razonable).

16.- Razones para la resolución del contrato:

Suelen constituir causas inmediatas de extinción del contrato de distribución:

- La disolución o liquidación del distribuidor.
- El traspaso del negocio del distribuidor.
- La modificación o transformación del distribuidor.
- La fusión o escisión o segregación del distribuidor.
- La transmisión del 25% o más de las acciones del capital social del distribuidor.

17.- Acciones que deben seguirse una vez resuelto el contrato:

Las obligaciones habituales del distribuidor cuando el fabricante procede a rescindir el contrato de distribución ante incumplimiento de contrato por parte del distribuidor son:

- Satisfacer las cantidades que deba al fabricante, venciendo automáticamente todas las cantidades pendientes de pago.
- No utilizar la denominación de distribuidor del fabricante en su actividad comercial, ni el uso del nombre y marca comercial del suministrador.
- Responder de todos los daños y perjuicios que pueda sufrir el fabricante, incluyendo los gastos legales y honorarios de abogados y procuradores en que éste haya podido incurrir.

18.- Resolución del contrato sin que medie incumplimiento:

El fabricante y el distribuidor deben cumplir con el contrato de buena fe y no rescindirlo intempestivamente, pero el contrato puede resolverse en los casos de mutuo acuerdo, o cuando se han cumplido las metas previstas en el contrato.

19.- Obligaciones a la finalización del contrato: A la finalización del contrato, el distribuidor se ve privado del producto del suministrador pero no de su clientela. Así pues, si a la finalización del contrato, el distribuidor consigue la distribución de un suministrador de productos similares a los del anterior suministrador, el distribuidor podrá continuar vendiendo a sus clientes. Es habitual satisfacer alguna indemnización al distribuidor si el suministrador rescinde el contrato antes de su finalización por los perjuicios que sufra el distribuidor por la rescisión anticipada del contrato.

20.- Requerimiento de retirar todas las señales o evidencias que identifiquen al distribuidor con el fabricante cuando la relación termina.

Extinguido el contrato de distribución, el distribuidor no podrá utilizar en modo alguno la marca del suministrador.

21.- Indemnización del distribuidor: El distribuidor no percibirá indemnización alguna si la causa que motivó al fabricante a rescindir el contrato fue por algún incumplimiento del distribuidor.

Antes de su expiración y mediando incumplimiento de contrato por parte del fabricante, el distribuidor puede rescindir el presente contrato, dándolo por terminado mediante comunicación escrita al suministrador, que surtirá efecto inmediato a partir de la notificación.

Bibliografía

- Bertrán, Josep: *“Marketing internacional y exportación”*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1994.
- Berumen, Sergio; Arriaza Ibarra, Karen; *“Negocios Internacionales en un mundo Globalizado”* CECSA, Grupo Patria Cultural, Ciudad de México, 2004
- Canta Izaguirre, Andrés., *“Comercio internacional en el siglo XXI: la puerta de acceso a los negocios globales”*, Dunken, Buenos Aires, 2014.
- Cateora, Philip R., *“Marketing internacional”*, McGraw Hill Interamericana, Mexico D.F., 2006
- Cateora, Philip R.; Graham, John L.: *“Marketing Internacional”*, 14ta. Edición - McGraw-Hill, México D.F., 2009
- Chopra, Sunil; Meindl, Peter: *“Administración de la cadena de suministros: estrategias, planeación y operación”*, Pearson Educación, Naucalpan de Juárez, 2013.
- Colaíácovo, Juan Luis: *“Canales de comercialización internacional”*, Macchi, Buenos Aires, 1990.
- Czinkota, Michael R., *“Marketing internacional”*, Cengage Learning, Mexico D.F., 2008.
- Czinkota, Michael R., *“Negocios Internacionales”*, International Thomson, Mexico D.F., 2007.
- Czinkota, Michael; Ronkainen, Ilkka ; Piersol, Frank Witman(trad.); Martínez Martínez, Carlos Ruy (rev.): *“Marketing internacional”*, Cengage Learning, Naucalpan de Juárez, México, 2013.
- Díez de Castro, Enrique Carlos. coord., *“Distribución Comercial”*, McGraw Hill, Madrid, 2004.
- Irigoyen, Horacio A.; Puebla, Francisco A.: *“Comercialización en Pymes”*, Macchi, Buenos Aires, 1998.
- Keegan, Warren J; Green, Mark, *“Marketing Internacional”*, Pearson, Naucalpan de Juárez, 2009.
- Kotler, Philip; Escalona García, Roberto L. (trad.); Cervantes González, Javier (rev.): *“Dirección de marketing”*, Prentice-Hall, Naucalpan de Juárez, 2001.

- Kotler, Philip; Armstrong, Gary; Meza Staines, Guadalupe (trad.); Benassini Félix, Marcela (rev.): “*Fundamentos de mercadotecnia*”, Prentice-Hall, Naucalpán de Juárez, 1988.
- Lamb, Charles W.; McDaniel, Carl; Hair, Joseph F.: “*Marketing*”, Cengage Learning, Mexico D.F., 2013.
- Ledesma, Carlos Alberto: “*Nuevos principios de comercio internacional: para actuar en escenarios globalizados*”, Macchi, Buenos Aires, 1997.
- Mercado H., Salvador, “*Comercio internacional I: mercadotecnia internacional importación – exportación*”, Limusa, México, D.F., 2001.
- Miques Peris, Salvador “*Distribución Comercial*” Ediciones ESIC, Madrid, 2008.
- Mullins, John W.; Boyd, Harper White; Larréché, Jean-Claude; Walker, Orville C.: “*Marketing management : a strategic decision-making approach*”, McGraw-Hill, New York, 2005.
- Orlando, Juan José; González, Daniel Eduardo [et al.]: “*Distribución y marketing*”, Macchi, Buenos Aires, 1997.
- Ortíz, Solange Noemí: “*¿Cómo enfrentan las pymes los efectos de una economía globalizada para sobrevivir y desarrollarse? Caso de estudio: Metavel*”, Universidad Nacional de La Matanza, Buenos Aires, 2011.
- Paris, José Antonio. “*Marketing Internacional desde la óptica Latinoamericana*”, Ediciones Errepar, Buenos Aires, 2012.
- Paz, Hugo Rodolfo, “*Canales de distribución: estrategia y logística comercial*”, Ugerman editor, Buenos Aires, 2000.
- Redrado, Martín: “*Exportar para crecer*”, Planeta, Buenos Aires, 2003.
- Rodríguez, Ricardo H., “*Comercialización con canales de distribución*”, Struo, Buenos Aires, 2009.
- Sandhusen, Richard L.: “*Mercadotecnia internacional*”, Compañía Editorial Continental, México D.F., 2002.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

HERRAMIENTAS SENCILLAS DE ANÁLISIS FINANCIERO IDEAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN PYMES DE SAN MIGUEL, PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Gabriel A. Larretape
Universidad Nacional de Lujan

1 Introducción

Las Pyme (Pequeña y Mediana Empresa) juegan un papel relevante en la economía del país, siendo su principal fuente de empleo y principal motor de su desarrollo. Sin embargo, se ven afectadas por factores externos e internos que dificultan su crecimiento.

Ante esto, resulta relevante que utilicen distintos tipos de herramientas a fin de facilitar una gestión eficiente tendiente a lograr los objetivos.

Drucker (2002) manifiesta que toda empresa puede mantenerse en el tiempo, ser rentable y generar valor apoyándose en su relación con los clientes y en el contexto interno y externo en los cuales se encuentra inmersa.

Autores como Fillion (2011), diferencian a las Pyme de las grandes empresas por la flexibilidad que poseen a fin de adaptarse al contexto que las rodea. En este sentido, expresa que la cantidad de Pyme de un país influirán en su economía y su flexibilidad.

Diversos autores hacen referencia a la necesidad fundamental de las Pyme como fuente de trabajo en un país y valoran el aporte que realizan respecto de su desarrollo.

Según datos del Ministerio de Producción de la Nación (2018), en Argentina existen más de 600 mil empresas privadas que generan trabajo, de las cuales más del 99% son Pymes que brindan empleo a más de 4 millones de trabajadores.

En este sentido, resulta fundamental investigar y analizar sobre herramientas que aporten a su crecimiento, entendiendo lo que significan para el desarrollo e impulso de la economía de un país y la capacidad empleadora que las caracteriza.

Asimismo, y más allá de sus ventajas y limitaciones, expresan que existen HF que deben tenerse en cuenta en la gestión de una Pyme ya que proporcionan información relevante para la toma de decisiones.

Gitman (2007) señala que resulta posible maximizar la riqueza de la empresa mediante decisiones correctas referidas a la inversión, el financiamiento y la administración de los activos.

Adicionalmente, debe considerarse a la información como fundamental en la función financiera. Alonso (2006) señala que la calidad de la información afecta de manera directa la estructura de financiamiento de la empresa ya que su pertinencia resulta indispensable a los efectos de acceder al financiamiento.

Bottaro, Rodríguez Jáuregui y Yardín (2004) desarrollan, de manera detallada, el análisis de Costo, Utilidad, Volumen, y relacionan los costos de estructura, los costos variables, el precio de venta y el volumen de unidades vendidas a fin de poder determinar el nivel de equilibrio de la empresa.

Más allá de ser considerada por distintos autores como una herramienta altamente teórica y por otros como imprescindible de uso gerencial, resulta indiscutido su aporte cuando se utiliza de manera correcta.

En igual sentido resulta importante el análisis financiero que permite visualizar la situación y la evolución de una empresa a través del estudio de sus Estados Financieros. Poder conocer y comparar los rubros que componen el estado de situación patrimonial y el estado de resultados permite analizar su evolución a través del tiempo y obtener información relevante referida a la toma de decisiones.

Ross, Westerfield y Jaffe (2012) señalan que este análisis puede desarrollarse a través de la utilización de índices o ratios que van a permitir conocer distintas situaciones económico-financieras de la empresa de manera porcentual, evitando distorsiones y aportando información relevante para la toma de decisiones.

De igual manera, resulta pertinente prever los acontecimientos económicos en contextos de incertidumbre. Burbano Ruiz (2011) sostiene que resulta fundamental contar con un Presupuesto de planeamiento y control que posibilite relacionar las diferentes áreas de la organización y prever acciones presentes a los efectos de obtener los resultados esperados en el futuro.

Referido al análisis de inversiones, Sapag Chain y Sapag Chain (2008) sostienen que resulta preciso determinar las inversiones más convenientes a fin de definir la asignación de recursos a los activos más rentables para la compañía. En este sentido, plantean que la preparación y evaluación de proyectos resulta una herramienta necesaria a fin de determinar la rentabilidad de una inversión. Además, indican que las herramientas utilizadas a los efectos de analizar proyectos de inversión serán determinantes respecto de la información suministrada para la toma de decisiones apropiadas.

2 Herramientas Financieras (HF)

En las Pyme, resulta fundamental abordar el tema de la implementación de HF, por lo que sistematizar la información y valerse de herramientas que den soporte a la toma de decisiones puede hacer una diferencia en su desarrollo futuro.

A su vez, resulta posible maximizar su riqueza, como así –también- conocer, de manera precisa, los costos. Así, resulta factible trabajar sobre ellos y mejorar el apalancamiento operativo y financiero de la organización.

Van Horne y Wachowicz (2010) plantean que -en la administración financiera- se toman decisiones referidas a la adquisición, al financiamiento y a la administración de los activos, buscando alcanzar distintos objetivos, tales como en qué invertir, cómo conseguir los fondos para esa inversión y cómo se va a administrar el activo adquirido.

En igual sentido, Gitman (2007) indica que deviene primordial -a través de las finanzas- maximizar la riqueza de los propietarios, haciendo referencia a la toma de decisiones referidas a la inversión, el financiamiento y la administración de los activos.

A su vez, Dumrauf (2010) manifiesta que es fundamental diferenciar entre maximizar la riqueza y maximizar las utilidades. Las empresas -en su intento por aumentar las utilidades- pueden estar destruyendo valor ya que a la hora de invertir se puede optar por diferentes proyectos que no siempre cuentan con el mismo riesgo.

Por otra parte, no debe dejar de considerarse a la información como fundamental en la función financiera. Tal lo planteado por Alonso (2006), la cantidad y la calidad de la información afecta directamente a la viabilidad y a las condiciones del financiamiento por su impacto en el rendimiento de los activos financieros.

Al respecto, las dificultades comienzan cuando se intenta utilizar y replicar HF analizadas para empresas de gran porte en las Pyme. En la gestión y toma de decisiones de este tipo de empresas la intuición y la aversión al riesgo juegan un papel relevante.

A continuación, se desarrollan distintas HF que, en toda empresa, deberían considerarse para la toma adecuada de decisiones.

2.1 Análisis de Costo, Utilidad, Volumen

2.1.1 Descripción de la herramienta

Bottaro, Rodríguez Jáuregui y Yardín (2004) realizan -de manera detallada- un análisis profundo de la herramienta Costo, Utilidad, Volumen, conocida comúnmente como Análisis de Punto de Equilibrio (PE), y especifican la relación que existe entre los Costos Fijos o de Estructura (CF), los Costos Variables unitarios (Cvu), el Precio de Venta (PV) y el Volumen de unidades vendidas (Q). De esta manera concluyen que, el PE es el volumen de operaciones que absorben los CV y los CF en un determinado período de tiempo, y manifiestan que resulta posible realizar el cálculo, tanto en unidades físicas como monetarias.

En igual sentido, Dumrauf (2010) manifiesta que se entiende por PE al nivel de producción y ventas necesario para cubrir los Costos Totales (CT) de la empresa, siendo -de esta manera- cero la utilidad. Los CT están compuestos por la totalidad de los desembolsos, incluyendo los gastos de administración y comercialización, y están conformados por la sumatoria de los CV -aquellos que varían de acuerdo con la cantidad de unidades vendidas- y los CF, que se distinguen por no estar afectados por la variación en los niveles de ventas.

Vázquez (1992) plantea que el PE -comúnmente llamado Break Even Point- es una herramienta útil para pronosticar ganancias a corto plazo relacionadas con el volumen de ventas, ya que permite visualizar los costos a cualquier nivel de actividad de la empresa.

Por otra parte, para la determinación del Punto de Equilibrio Económico (PEE) y el Punto de Equilibrio Financiero (PEF), distingue entre los costos erogables -cuando existe salida de fondos- y los costos no erogables, que tienen cargo a resultados, pero por los cuales no existe una salida de fondos.

Cabe destacar la implicancia que poseen los CF sobre el resultado operativo ya que producen una palanca, positiva o negativa, conocida como Apalancamiento Operativo (AO), que va a ocurrir en función de la variación de ventas, manteniendo estable la estructura de CF. La palanca operativa consiste en un análisis relevante en el corto plazo para el nivel de actividad que se está analizando ya que -en el largo plazo- todos los costos manifiestan un comportamiento variable y -en tal sentido- este análisis pierde consistencia.

De igual manera, adquiere relevancia el concepto de Apalancamiento Financiero (AF), donde, la palanca -positiva o negativa- se produce en función del efecto de la utilización de capital de terceros sobre la rentabilidad del capital propio. Si el costo de la deuda resulta inferior a la rentabilidad de la inversión va a producirse un apalancamiento financiero positivo, y va a ser negativo cuando supere al rendimiento de los activos.

2.1.2 Ventajas y limitaciones

Distintos autores se expresan en favor y en contra de esta herramienta, existiendo extremos: quienes la consideran como una herramienta imprescindible de uso gerencial y quienes la consideran simplista y sumamente teórica.

Vázquez (1992) expresa que todos pueden estar en lo cierto. Sin embargo y en virtud de la realidad, lo importante va a ser cómo se la utilice y cómo se la delimite.

En igual sentido, Horngren y Foster y Datar (2007) realizan un análisis similar, entendiendo que no deben considerarse a las empresas como estáticas sino en modo dinámico, debiéndose adaptar la herramienta a partir de sus limitaciones.

En esta herramienta, Bottaro, Rodríguez Jáuregui y Yardín (2004) destacan un conjunto de cualidades a saber:

- Claridad conceptual.
- Fácil manejo.
- Sencilla comprensión de personas ajenas a las cuestiones contables de la empresa.
- Fundamental por su información para la toma de decisiones.

Con reparos, Vázquez (1992) enumera una serie de ventajas respecto a su utilización:

- Hace más sencillo leer, interpretar y relacionar datos cuantitativos.
- Permite mantener márgenes de utilidad deseados.
- Permite analizar cada línea de producto.
- A través del grafico permite observar el volumen de ventas para no sufrir pérdidas.
- Se ven efectos que producen en las utilidades modificaciones del PV, el CV y el CF.

A su vez, plantea las siguientes limitaciones:

- No tiene en cuenta las variaciones en la capacidad instalada.
- Se utilizan las funciones como lineales, teoría contraria a las funciones económicas.
- Pierde utilidad si se la quiere utilizar para analizar una empresa en su conjunto por la multiplicidad de productos.

A modo de conclusión, puede observarse que distintos autores consideran el análisis de PE como una herramienta aplicable a todo tipo de empresas ya que, respetando ciertos supuestos, puede aportar información relevante para la toma de decisiones. Si bien consideran ciertas limitaciones, utilizándola correctamente puede ser considerada útil y de fácil aplicación.

3.1 Análisis Financiero

3.1.1 Descripción de la herramienta

El Análisis Financiero (AF) consiste en una herramienta que permite visualizar la situación y la evolución de una empresa a través del estudio de sus Estados Financieros (EF).

Poder conocer y comparar -de manera precisa- los rubros que componen el estado de situación patrimonial y el estado de resultados permite analizar su evolución a través del tiempo y obtener información relevante referida a la toma de decisiones.

En su amplia mayoría, los autores analizados desarrollan una extensa lista de ratios distribuidos por categorías, y manifiestan que las empresas deben seleccionar los índices a utilizar en función de la información requerida. De este modo, en el presente apartado se propone una selección de aquellos que son juzgados por distintos especialistas como más sencillos de manejo.

Asimismo, y tal lo expresado por De Jaime Eslava (2010), debe prevalecer el principio de prudencia ya que no todas las empresas cuentan con la misma información. En el mismo sentido, señala que -de la extensa cantidad de índices disponibles- la empresa debe seleccionar los adecuados privilegiando la calidad por sobre la cantidad de la información.

Ross, Westerfield y Jaffe (2012) plantean que la realización de este análisis puede desarrollarse a través de la utilización de Razones Financieras (RF) -conocidas, también, como índices o ratios-, y la aplicación de un Análisis Horizontal (AH) y un Análisis Vertical (AV) de los rubros que componen los EF. En el mismo sentido, va a poder conocerse –porcentualmente- la información de distintos periodos de tiempo de la empresa y de diversas empresas, donde -utilizando porcentajes- no se desvirtúa la información.

Brealey, Myers y Allen (2015) expresan que toda empresa necesita conocer su evolución con el fin de tomar decisiones en el presente y hacia futuro. A través de este análisis, puede conocerse la salud de la empresa como así, también, la de clientes y competidores. De igual manera, manifiestan importante un análisis integral con el fin de obtener información completa de toda la organización.

3.1.2 Ventajas y limitaciones

Van Horne y Wachowicz (2010) resaltan una serie de ventajas del AF:

- Permite comparar información presente con información histórica.
- Permite realizar proyecciones en base a información sólida.
- Permite comparar una empresa con empresas similares o promedios de la industria en el mercado siempre en el mismo periodo de tiempo.
- Fácil comprensión de las tendencias a través del AV y el AH.

Asimismo, plantean ciertas limitaciones:

- Se debe ser cuidadoso en comparaciones con la industria, porque si el promedio es menor al satisfactorio, puede estar realizando comparaciones con valores que no son representativos a los fines de medición y mejora.
- Los datos de diferentes empresas no están estandarizados lo que provoca distorsiones.
- La información contable no siempre muestra la realidad absoluta de una empresa.
- Muchas veces hay subjetividad de quien realiza el análisis.

Brealey, Myers y Allen (2015) expresan que:

- Los índices son útiles para recolectar información que permita analizar la evolución de las empresas.
- Los considera importantes a la hora de poder comparar los valores contables con los valores de mercado.
- Importante volumen de datos que se extraen de la empresa.
- Son importantes para realizar las preguntas correctas que contribuyen a una toma de decisiones adecuadas.
- Excelente fuente de información respecto del riesgo de mercado que posee la empresa.
- En el análisis financiero puede observarse la evolución de las empresas hacia la insolvencia y resaltan situaciones satisfactorias en empresas solventes.

Asimismo, indican que desarrollan ciertas limitaciones:

- No existe un modelo generalizado de índices e influye la subjetividad del analista.
- En muchas ocasiones, ratios distintos arrojan información similar con lo cual se debe ser selectivo en su uso.
- No son siempre útiles ante la necesidad de comparar utilidades actuales con utilidades pasadas, ya que siguen un comportamiento aleatorio.
- Subjetividad en los estados contables utilizados como base para los estados financieros.

A modo conclusivo puede observarse, que distintos autores manifiestan la importancia que implica el AF ante la necesidad de obtener información histórica y presente de la empresa que valore, de manera positiva, la toma de decisiones. En el mismo sentido sugieren que no se deben utilizar una cantidad importante de ratios sin sentido, sino, las que el analista encargado de realizar el análisis considere necesarios de acuerdo con el problema que enfrenta.

3.2 Presupuesto

3.2.1 Descripción de la herramienta

Las empresas actúan y se desarrollan en un medio económico donde prevalece la incertidumbre, debiendo administrar recursos escasos y ser exitosas a lo largo del tiempo, Burbano Ruiz (2011) sostiene que resulta fundamental contar con una herramienta de planeamiento y control que posibilite relacionar diferentes áreas de la organización con el objetivo de tomar acciones presentes que permitan obtener los resultados esperados en el futuro.

En este sentido, manifiesta que el presupuesto resulta la herramienta formal capaz de contener, en un documento y de manera sistematizada, la información cuantitativa necesaria que permita ejecutar, medir y controlar las acciones de la empresa en busca de su objetivo, en un determinado período de tiempo.

También, plantea que -en ocasiones- pueden existir empresas exitosas donde, los administradores expresan no utilizar presupuestos, no obstante, y ante la necesidad de tomar decisiones, seguramente, analizan con anterioridad los problemas a resolver, las posibles acciones a tomar y las consecuencias de dichas acciones, lo que implícitamente resulta en un presupuesto.

Asimismo, sostiene que resulta de más fácil comprensión y aplicación cuando se relaciona al presupuesto con la planeación, la organización, la coordinación, la dirección y el control, y -en este sentido- expresa que, al tratarse de un proceso dinámico con muchos actores involucrados, los resultados obtenidos pueden ser mucho más relevantes cuando interactúa toda la organización en su confección y no sectores aislados.

Por su parte, Dumrauf (2010) indica cuatro maneras sencillas de aproximarse al flujo de fondos:

- Flujo de fondos contable, donde se adiciona al resultado después de impuestos las amortizaciones y depreciaciones por no tratarse de egresos de fondos.
- Flujo de fondos libre, refiere al resultado que se obtiene sin tener en cuenta los intereses por el financiamiento externo, considera que la empresa se financia íntegramente con capital propio y se calcula un impuesto hipotético para realizar el cálculo.
- Flujo de fondos de inversores, aportantes de capital propio de la empresa y de fondos de terceros. Este flujo puede obtenerse adicionando los intereses de la deuda y su variación al flujo de fondos libre calculado anteriormente.
- Flujo de fondos de los accionistas, o aportantes de capital propio. Se calcula en función del flujo de fondos para inversores restando los intereses y sumando o restando la variación de la deuda.

3.2.2 Ventajas y limitaciones

En su amplia mayoría, la bibliografía analizada se expresa de manera favorable en vistas al uso de la herramienta. Burbano Ruiz (2011) señala al presupuesto como fundamental con el objetivo de anticipar acontecimientos futuros y tomar decisiones en consecuencia, resaltando la importancia de la integración que produce entre los miembros de la organización.

Por su parte, Gitman (2007) considera imprescindible, para toda empresa, la presupuestación y las decisiones estratégicas que se tomen sobre el flujo de efectivo, lo que tiene consecuencias directas sobre el valor de mercado de la empresa.

Dumrauf (2010) manifiesta que el solo hecho de la elaboración del presupuesto es valioso en sí mismo y remarca lo enriquecedor que resulta, para toda empresa, el proceso de planificación financiera.

Con el objetivo de no reiterar virtudes de la herramienta vertidas -en general- por la amplia mayoría de los autores, se detallan, a continuación, algunas de las más destacadas:

- Permite prever necesidades futuras de fondos.
- Posibilita tomar decisiones anticipando situaciones futuras con foco en el objetivo.

- Todos los miembros de la organización conocen las metas planteadas.
- Facilita una revisión continua de lo actuado que produce retroalimentación.
- Procura adecuarse a los costos establecidos y analizar los desvíos.
- Favorece maximizar resultados y planificar impuestos.

Asimismo, y a continuación, se enuncian algunas limitaciones, aunque resulta pertinente remarcar que los autores, en su mayoría, manifiestan que la superioridad de beneficios sobre las pocas desventajas hace de la herramienta de uso fundamental:

- Al tratarse de estimaciones, en ocasiones, pueden estar contaminadas por la subjetividad del analista.
- Muchas veces se utiliza como un plan a seguir que arriba desde la gerencia y no como un plan participativo e integrador de todos los sectores.
- Al ser un proceso que se desarrolla en el tiempo los beneficios tardan en manifestarse generando cierta incertidumbre.
- Los involucrados necesitan adquirir experiencia que se traduce en mejores planificaciones futuras, el tiempo vuelve a ser clave el buen uso de la herramienta.

Resulta posible concluir, en función de lo recabado en el estudio de la presente herramienta que, a través del presupuesto, pueden tomarse decisiones anticipadas respecto a la inversión, el financiamiento y la administración de las operaciones con el objetivo final de maximizar el valor de mercado de la empresa. Además, el mero hecho de la confección del presupuesto genera valor en cuanto a la participación e integración de los miembros de la organización.

3.3 Evaluación de Proyectos de Inversión

3.3.1 Descripción de la herramienta

Toda empresa, cualquiera sea su tamaño, toma decisiones de manera constante enfocadas en lograr sus objetivos. Una decisión fundamental, que va a afectar el valor de mercado de la firma y -por consiguiente- la riqueza de sus propietarios o accionistas, se refiere a la inversión.

En este sentido, Sapag Chain y Sapag Chain (2008) sostienen que deviene fundamental analizar qué inversiones resultan ser las más convenientes con el fin de definir la asignación de recursos, y determinar las ventajas cualitativas y cuantitativas que generan valor a la firma.

Por su parte, Baca Urbina (2013) manifiesta que un proyecto deviene la solución posible a problemas relacionados a una necesidad del hombre. Si se le asignan fondos para llevarlo adelante se habla de proyectos de inversión, y su evaluación se conecta con analizar si resulta rentable a fin de determinar la conveniencia de asignarle recursos con el propósito de su desarrollo.

Sapag Chain y Sapag Chain (2008) señalan que la preparación y evaluación de proyectos resulta indicado para analizar la conveniencia económica de invertir con diferentes propósitos, internos y externos a la organización, los que pueden referirse a:

- Sustituir maquinarias.
- Mejorar la tecnología.
- Automatizar procesos en reemplazo de mano de obra.
- Lanzar un nuevo producto.
- Sustituir importaciones.

Con este fin, plantean dos etapas. La primera, referida a la preparación, analiza los montos de la inversión y los ingresos y egresos del proyecto. La segunda, de evaluación, analiza si el proyecto resulta o no rentable, y se denomina de preinversión.

En su amplia mayoría, los autores, coinciden en describir los siguientes aspectos por los cuales las empresas deciden invertir:

- Creación o innovación de una planta, de un sector o de un producto nuevo.
- Expansión de negocios en marcha, nuevas sucursales o incremento de capacidad instalada.
- Sustitución por nuevas tecnologías o reemplazo de maquinaria obsoleta.

Adicionalmente, destacan que la evaluación de un proyecto se realiza teniendo en cuenta solo sus capacidades de rendimiento, sin considerar cómo va a ser financiado, lo que se denomina evaluación pura del proyecto. De esta manera, puede determinarse si resulta rentable más allá de la capacidad de la empresa para financiarlo. En etapas posteriores, puede evaluarse la rentabilidad del capital propio y la capacidad de pago.

Brealey, Myers y Allen (2015) manifiestan que -para decidir sobre una inversión- pueden utilizarse distintos criterios -el de plazos de recupero, el de plazos de recupero descontados, el de la tasa de rentabilidad contable, el de la tasa interna de retorno y el del valor actual neto- todos ellos con ventajas y limitaciones, tal como se detalla a continuación:

- Plazos de recupero (PR), refiere a cuántos periodos se van a necesitar para recuperar la inversión inicial.
- Plazos de recupero descontados (PRD), resulta similar al anterior, aunque con los flujos descontados con una tasa que contemple el valor tiempo del dinero.
- Tasa de rentabilidad contable media (TRCM), relaciona el beneficio que genera un proyecto, luego de depreciaciones e impuestos, y la inversión. El índice resultante se confronta con el de la empresa en su conjunto o con ratios representativos del sector.
- Tasa interna de retorno (TIR), alude a la tasa de rentabilidad que se obtiene sobre el capital invertido, mientras se encuentre invertido y luego de la devolución parcial de la inversión inicial.
- Valor actual neto (VAN), refiere al valor presente del excedente que una empresa puede obtener en comparación con una inversión marginal.

Completando lo anterior, Ross, Westerfield y Jaffe (2012) sostienen que el VAN, a través de la diferencia resultante entre el valor presente de los flujos de efectivo futuros y la inversión que los genera, resulta la herramienta indicada ante la necesidad de evaluar una inversión, sosteniendo que resultan escasas las limitaciones en su aplicación.

Adicionalmente, señalan al Índice de Rentabilidad (IR) como un criterio de evaluación que permite a las empresas obtener información comparable. El IR relaciona el flujo neto de fondos, actualizados a valor presente, con la inversión realizada para generarlos.

3.3.2 Ventajas y limitaciones

Distintos autores refieren ventajas y limitaciones de las herramientas presentadas a los efectos de evaluar proyectos de inversión.

Respecto de la TRCM y del PR, manifiestan que, si bien se trata de criterios de fácil aplicación y comprensión y que suelen ser aplicados por las empresas por su sencillez, no tienen en cuenta el valor tiempo del dinero, algo fundamental si la empresa desea conocer la rentabilidad de un proyecto.

En un intento por corregir lo anterior, se desarrolla el PRD que, si bien tiene en cuenta el valor tiempo del dinero, lo hace solo para los períodos exigidos a fin del recupero, y nada hace sobre los períodos restantes del proyecto.

El VAN y la TIR son criterios de evaluación que solucionan lo anterior respecto del valor tiempo del dinero, aunque con ventajas y limitaciones.

Baca Urbina (2013) presenta las siguientes ventajas y limitaciones respecto al VAN:

- Al tratarse de un valor absoluto resulta fácil visualizar su conveniencia por el valor monetario que arroja.
- Supone la reinversión de la ganancia resultante año a año, poco probable en términos reales.
- Al tratarse de una evaluación en función de la TC puede existir subjetividad ya que el evaluador es el que determina esa tasa.
- Considera que los beneficios se reinvierten siempre a la tasa del costo oportunidad del capital.

En igual sentido, Madrigal (2011), sostiene que otra limitación del VAN refiere a que -al tratarse de un valor absoluto- no resulta recomendable a los fines de comparar proyectos de distintos tamaños.

Por su parte Brealey, Myers y Allen (2015), reconocen las siguientes ventajas del VAN:

- Valor del dinero en el tiempo. Un peso de hoy vale más que un peso de mañana, ya que a través de su inversión comienza a tener rendimientos y por la desvalorización propia de la moneda por el paso del tiempo.
- El VAN depende del flujo de fondos que arroja el proyecto y de la tasa de corte representativa del costo de oportunidad del capital, no se ve afectado por valuaciones contables, resultados de otros proyectos independientes o criterios de evaluación subjetivos.

- El VAN de un proyecto A más el VAN de un proyecto B es igual al VAN de A+B. Esta propiedad permite visualizar cuando dentro de una suma de proyectos existe alguno no conveniente, virtud que no poseen otros criterios.

Respecto a la TIR Baca Urbina (2013) manifiesta que resulta una medida muy utilizada y aceptada por las empresas que presenta ciertas ventajas y limitaciones:

- La TIR supone que el beneficio que se obtiene en cada año se reinvierte a la misma tasa de rentabilidad, pero externa, algo poco probable en la práctica real de las empresas. La capacidad instalada y la capacidad física de la firma hacen imposible que esto ocurra.

- Al calcularse a través de un polinomio va a estar afectado por la regla de los signos de Descartes¹, ya que al poder existir FNF positivos y negativos puede haber tantos resultados a la ecuación como cambios de signo.

Con el objeto de solucionar el problema de los cambios de signos en el flujo de fondos, Madrigal (2011) propone la TIR modificada (TIRM), criterio que resuelve este inconveniente, descontando los flujos de fondos donde se producen más de un cambio de signo al periodo anterior hasta transformarlo en un flujo convencional.

De esta manera, se transforma en un flujo de fondos convencional que representa un polinomio con un solo cambio de signo, lo que asegura hallar una sola solución a la ecuación que va a resultar la TIR.

Por su parte Brealey, Myers y Allen (2015) agregan a lo anterior que -cuando se desean comparar, a través del uso de la TIR, proyectos mutuamente excluyentes por limitación del capital a invertir sobre proyectos con diferente vida útil, diferente monto en la inversión inicial o diferente distribución de los ingresos- se puede cometer un error en la elección. Así, proponen calcular la TIR incremental (TIRI), o tasa de Fisher², que soluciona este problema. Se igualan ambos proyectos y se resta uno al otro, en cualquier orden, y se calcula la TIR sobre el flujo incremental resultante, si la TIR resultante es inferior a la tasa de corte significa que no existen conflictos en la TIR y si la TIR resulta superior a la tasa de corte significa que hay conflicto y se debe elegir de manera invertida.

¹ Un polinomio va a tener tantas soluciones posibles como cambios de signo tenga.

² Mención en reconocimiento a Irving Fisher, quien fuera su descubridor.

A modo de síntesis y en función de la bibliografía analizada, puede concluirse que la decisión de inversión resulta fundamental para una empresa en función de maximizar su valor de mercado. Las herramientas utilizadas a los efectos de analizar proyectos de inversión serán determinantes respecto de la información suministrada con el objeto de tomar la decisión correcta.

3.4 Administración Capital de Trabajo

3.4.1 Descripción de la herramienta

Continuando con el criterio de que toda empresa debe maximizar su valor de mercado y que –adicionalmente- las decisiones fundamentales de largo plazo, de inversión y financiamiento, resultan excluyentes, las decisiones referidas al Capital de Trabajo (CT) devienen fundamentales. El mismo está constituido por el activo corriente (AC) y el pasivo corriente (PC), y permite -a las compañías- ser eficientes en la administración del efectivo, de las cuentas por cobrar, del inventario y de las cuentas por pagar.

Gitman (2007) manifiesta que, en la administración financiera de corto plazo, el objetivo de toda firma se conecta con lograr un equilibrio entre la rentabilidad y el riesgo a través del manejo eficiente del activo corriente y del pasivo corriente a los fines de crear valor.

En este sentido, expresa que el circuito entre el efectivo, los valores a cobrar y el inventario forman parte del activo corriente; las cuentas por pagar, deudas generales y deudas bancarias, refieren al pasivo corriente. Todos representan derechos y obligaciones considerados en un horizonte temporal de hasta un año, período considerado de corto plazo.

Según el autor, el circuito del dinero en el corto plazo resulta de la transformación del inventario en efectivo en valores a cobrar o en cuentas a cobrar, con los cuales se afrontan las deudas de corto plazo. Además, y en general, indica que las empresas no visualizan correctamente la relación exacta entre cobros y pagos, lo que devine en mantener altos niveles de CTN que les permita cumplir con sus obligaciones.

Al momento de analizar el equilibrio entre riesgo y rentabilidad en el corto plazo, indica que, ante el riesgo de insolvencia técnica³, las empresas mantienen altos volúmenes de activo corriente. Esta decisión disminuye el riesgo como así -también- su rentabilidad por la inmovilización de activos líquidos. Asimismo, sugiere que resulta posible calcular un equilibrio entre riesgo y rentabilidad.

Adicionalmente, Ross, Westerfield y Jaffe (2012) plantean una serie de interrogantes que deben realizarse los ejecutivos financieros ante la decisión del saldo de CT:

- ¿Qué saldo de efectivo resulta necesario mantener inmovilizado?
- ¿En qué monto debe endeudarse la empresa?
- ¿Qué créditos deben otorgarse a los clientes?

En este ciclo describen la necesidad de determinar qué cantidad de materia prima comprar, su pago o financiamiento, requerimientos de tecnología para su producción, condiciones crediticias de ventas y cómo cobrar. Al tratarse de ingresos y egresos de fondos desfasados en el tiempo, resulta fundamental contar con el efectivo necesario a fin de cancelar las deudas a su vencimiento.

Siguiendo con el análisis, proponen el concepto de Ciclo Operativo (CO) y Ciclo de Efectivo (CE). El CO se refiere al tiempo que transcurre entre la compra de materia prima y el cobro por su venta como producto terminado. CE resulta el período de tiempo transcurrido entre el momento del efectivo pago de la materia prima y el efectivo cobro por la venta del producto terminado.

Irigaray (2017) señala que las empresas pueden tener la capacidad económica para afrontar los ciclos operativos, aunque en ocasiones no cuentan con la capacidad financiera para afrontar el ciclo de efectivo.

Adicionalmente, Dumrauf (2010) expresa que, a fin de establecer el nivel de CT, deben tomarse decisiones referidas a los activos corrientes y cómo van a ser financiados. En este sentido, plantea que existen tres políticas de administración del CT:

- Política Conservadora de administración del CT. Se caracteriza por mantener altos niveles de efectivo y de inventarios financiados con deuda a largo plazo,

³ Imposibilidad de una empresa de pagar sus deudas de corto plazo.

resultando una estrategia segura ya que la empresa puede hacer frente a sus obligaciones de corto plazo sin dificultad, aunque cediendo rentabilidad.

- Política agresiva de administración del CT. La empresa minimiza los volúmenes invertidos en inventario y en efectivo, maximizando la rentabilidad, aunque tomando más riesgo. El financiamiento del CT se realiza a través de deuda a corto plazo.
- Política moderada de administración del CT. Se busca financiar los activos corrientes permanentes con deuda a largo plazo y las necesidades cíclicas de activos con deudas a corto plazo. De existir excedentes pueden ser colocados a corto plazo, a una tasa de mercado, a fin de poder ser utilizados ante nuevos requerimientos.

Siguiendo con el análisis, señala que, aunque las políticas de administración de CT refieran a decisiones estratégicas de largo plazo que se vinculan con las decisiones de inversión y financiamiento, el CT debe administrarse día a día maximizando –en conjunto– el valor de mercado de la empresa.

3.4.2 Ventajas y limitaciones

Besley (2016) manifiesta que la ventaja fundamental de una correcta administración del CT permite -a la empresa- conocer con antelación las necesidades de fondos a fin de satisfacer sus obligaciones de corto plazo, logrando -de esta manera- evitar contratiempos financieros que pueden derivar, incluso, en la quiebra de la firma a largo plazo.

Respecto de la administración de las cuentas involucradas en el CT, los autores, en su amplia mayoría, coinciden en resaltar numerosas ventajas resultantes de su correcta administración:

- Disminución de costos de oportunidad.
- Disminución de costos transaccionales.
- Reducción de costos de ordenar inventarios.
- Reducción de costos de mantener inventarios.
- Incremento de ventas relacionado con política de créditos.
- Incremento de rentabilidad.

- Maximización del valor de mercado de la empresa.
- Diminución de costos por deudas comerciales y bancarias.
- Satisfacción de clientes por cumplimiento en las entregas.

Si bien son numerosas las ventajas que proporciona una administración satisfactoria del CT, resulta común encontrar dificultades que se desprenden de la propia administración por intentar maximizar todos los rendimientos relacionados. Se destacan las siguientes limitaciones:

- No contar con el efectivo suficiente a fin de cubrir deudas.
- Faltantes de inventarios ante nuevos pedidos.
- Clientes insatisfechos por incumplimiento en las entregas.
- Incumplimiento en el pago a proveedores.
- Incumplimiento en el pago de deudas bancarias.
- Exceso de incobrables por extensión de las cuentas a cobrar.
- Riesgo de insolvencia técnica.

En este sentido, resulta fundamental la eficiente administración del CT con el objetivo de maximizar el valor de mercado de la empresa. Brealey, Myers y Allen (2015) expresan que, en toda empresa, la gestión del efectivo resulta tan importante como la administración de la materia prima.

Si bien se trata de una decisión de corto plazo de administración financiera, su implementación y gestión deviene en una política fundamental de largo plazo en la cual va a definirse la relación de riesgo y rentabilidad con que la empresa decida posicionarse a fin de afrontar sus decisiones de corto plazo.

4 Conclusiones

Como puede observarse fue posible analizar distintas herramientas financieras sencillas que, a partir de su aplicación, permiten potenciar el crecimiento, el desarrollo y generación de valor a las empresas. Asimismo, se detectaron ventajas y desventajas respecto a su utilización, como así, también, limitaciones referidas a su aplicación en pequeñas empresas.

Tal lo propuesto, los objetivos del presente estudio cualitativo se han dirigido a analizar Herramientas Financieras (HF) sencillas que puedan ayudar a un mejor desenvolvimiento organizacional y proponer ideas para su implementación en las Pymes con el fin de contribuir a la toma de decisiones eficiente, especialmente en las Pymes de San Miguel, Provincia de Buenos Aires.

A través de la profundización de las bases teórico-técnicas relacionadas con las HF y las Pyme, el análisis respecto de su aporte a fin crear valor, el grado de utilización -formal e informal-, las necesidades de su implementación y las posibilidades de su aplicabilidad, se infiere en el valor que las mismas pueden aportar a las empresas bajo estudio.

En las Pyme resulta fundamental la implementación de HF con el fin de mejorar la información que aporte a crear valor a la empresa coincidiendo en que existen ciertas HF que no pueden faltar y que -utilizadas correctamente- proporcionan información confiable a los fines de la toma de decisiones más allá de sus ventajas y limitaciones.

Del análisis realizado en el presente trabajo, y de su relación con los objetivos, se desprenden las siguientes conclusiones:

4.1 Aporte y aplicación del Análisis de Costo, Utilidad, Volumen (ACUV)

De acuerdo a lo desarrollado por distintos autores el Análisis de Costo-Utilidad-Volumen resulta una herramienta aplicable a todo tipo de empresas ya que, respetando ciertos supuestos, puede aportar información relevante para la toma de decisiones. Si bien consideran ciertas limitaciones, utilizándola correctamente puede ser considerada útil y de fácil aplicación.

Tal como señalan Bottaro, Rodríguez Jáuregui y Yardín (2004), su claridad conceptual, su fácil manejo, su sencilla comprensión por personas ajenas a las cuestiones contables de la empresa y su aporte de información fundamental para la toma de decisiones, resultaba fundamental para cualquier empresa conocer su punto de equilibrio.

4.2 Aporte y aplicación del Análisis Financiero (AF)

A través del estudio realizado pudo determinarse que distintos autores manifiestan la importancia que implica el AF a fin de mejorar la toma de decisiones en las empresas.

A su vez, pudo comprobarse cómo en las empresas no realizaban, de manera formal, este tipo de análisis, con su consiguiente impacto en el acceso al financiamiento. En este sentido, resulta importante la utilización de HF a fin de realizar un correcto análisis financiero, ya que los ratios de rentabilidad, de solvencia y de endeudamiento, resultaban fundamentales a la hora de acceder al crédito.

Asimismo, autores como Van Horne y Wachowicz (2010) resaltan que el AF permite comparar información presente con histórica, realizar proyecciones en base a datos confiables y comparar una empresa con empresas similares a los efectos de una comprensión sencilla de las tendencias.

En este sentido, autores como Ochoa Ramírez y Toscano Moctezuma (2012) - quienes realizan una revisión crítica de la herramienta- señalan que- más allá de las cualidades que se le adjudica al AF- pueden producirse distorsiones en los estados contables que se traducen en distorsiones en el análisis financiero. En este sentido, expresan que el efecto de la inflación y de la devaluación de la moneda, variaciones en la tasa de interés y la heterogeneidad en los registros contables conllevan, en ocasiones, a imprecisiones en los análisis.

4.3 Aporte y aplicación del Presupuesto (P)

Como puede observarse en el planteo de distintos autores, coinciden en que, a través del presupuesto, pueden tomarse decisiones anticipadas respecto a la inversión, el financiamiento y la administración de las operaciones con el objetivo final de maximizar el valor de mercado de la empresa.

El mero hecho de la confección del presupuesto genera valor en cuanto a la participación e integración de los miembros de la organización que valorizan el aporte de su realización.

Asimismo, Burbano Ruiz (2011) señala al presupuesto como fundamental con el objetivo de anticipar acontecimientos futuros y tomar decisiones en consecuencia,

resaltando la importancia de la integración que produce entre los miembros de la organización.

Por su parte y para toda empresa, Gitman (2007) considera imprescindible la presupuestación y las decisiones estratégicas que se tomen sobre el flujo de efectivo, lo que tiene consecuencias directas sobre el valor de mercado de la empresa.

También y según lo expresado por diversos autores, el presupuesto permite prever necesidades futuras de fondos; conocer anticipadamente los ingresos de fondos; tomar decisiones, anticipando situaciones futuras; adecuarse a los costos y analizar los desvíos, maximizar resultados, planificar impuestos y mejorar la eficiencia a través del análisis de los desvíos.

4.4 Aporte y aplicación de la Evaluación de Proyectos de Inversión (EPI)

En función de la bibliografía analizada puede concluirse que resulta fundamental analizar las inversiones en una empresa en función de su contribución a la maximización de su valor de mercado.

Con respecto a lo anterior, distintos autores refieren que la Tasa de Retorno Contable y el Período de Recupero, si bien se trata de criterios de fácil aplicación y comprensión y que suelen ser aplicados por las empresas por su sencillez, no tienen en cuenta el valor tiempo del dinero, algo fundamental si la empresa desea conocer la rentabilidad de un proyecto.

En un intento por corregir lo anterior, se desarrolla el Período de Recupero Descontado que, si bien tiene en cuenta el valor tiempo del dinero, lo hace solo para los períodos exigidos a fin del recupero, y nada hace sobre los períodos restantes del proyecto.

Por su parte Brealey, Myers y Allen (2015) expresan ventajas y limitaciones respecto al uso del VAN y la TIR, manifestando sus preferencias del VAN por sobre la TIR debido a una serie de condiciones que debe cumplir esta última a fin de que su utilización sea adecuada. Añade que cualquier empresa puede valerse del VAN a fin de evaluar la rentabilidad de una inversión.

Autores como Brealey, Myers y Allen (2015) y Baca Urbina (2013) desaconsejan la utilización de herramientas que no tengan en cuenta el valor tiempo del dinero -o lo hicieran parcialmente- tal resulta el caso del PR, de las TRC y del PRD. Sin

embargo, en el Capítulo IV –Marco Investigativo- pudo observarse, a través de la encuesta, como en las Pyme utilizaban intuitivamente estos cálculos.

4.5 Aporte y aplicación de la Administración del Capital de Trabajo (CT)

Distintos autores analizados manifiestan la importancia de la gestión del CT en las empresas. Plantean que, más allá de tratarse de una decisión de corto plazo de administración financiera, su implementación y gestión deviene en una política de largo plazo en la cual va a definirse la relación de riesgo y rentabilidad con que la empresa decida posicionarse a fin de afrontar sus decisiones de corto plazo.

Adicionalmente, los autores analizados refieren al Capital de Trabajo como el activo y pasivo corriente de la empresa, y señalan que -herramientas capaces de administrar el efectivo, el inventario, las cuentas por cobrar y por pagar- devienen fundamentales a fin de su correcta administración.

A modo de conclusión es de destacar que, explícita o intuitivamente y en modo continuo, en las Pyme se planifica y se toman decisiones financieras -a corto y a largo plazo- en busca de beneficios futuros. Las dificultades que se presentan al intentar utilizar HF, analizadas para grandes empresas, no deben atender contra su implementación y se debe enfrentar el desafío de romper esa inercia y mostrar las bondades de aplicar las teorías, tanto a grandes como a pequeñas y medianas empresas.

Referencias bibliográficas

- Alonso, A. H. (2006). *Financiamiento e Información: factores de Valor y Volatilidad. Ecos de Grado y Posgrados*, 2. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/11312>, recuperado el 12 de mayo de 2018.
- Baca Urbina, G. (2013). *Evaluación de proyectos*. McGraw Hill. México.
- Besley, S. y Brigham, E. F. (2016). *Fundamentos de administración financiera*. Cengage Learning.
- Bottaro, O., Rodríguez Jáuregui, H. y Yardin, A. (2004). *El comportamiento de los costos y la gestión de la empresa. La Ley, Buenos Aires*, 2.
- Brealey, R. A., Myers, S. C. y Allen, F. (2015) *Principios De Finanzas Corporativas*. 11ª Edición. McGraw Hill. México.
- Burbano Ruiz, J. E. (2011) *Presupuestos: Un enfoque de direccionamiento estratégico, gestión y control de recursos*. McGraw-Hill.
- De Jaime Eslava, J. (2010). *Las claves del análisis económico-financiero de la empresa*. ESIC Editorial.

- Dumrauf, G. L. (2010). *Finanzas corporativas: un enfoque latinoamericano*. Buenos Aires: Alfaomega.
- Drucker, P. F. (2002). *La gerencia en la sociedad futura*. Editorial Norma.
- Filion, J. (2011). *Administración de Pymes. Emprender dirigir y desarrollar empresas*. Primera Edición. México. Pearson
- Gitman, L. J. (2007). *Principios de Administración Financiera* (11ª. edición). México. Editorial Pearson Education.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2004). *Metodología de la investigación*. México. Mc Graw Hill.
- Hornngren, C. T., Foster, G. y Datar, S. M. (2007). *Contabilidad de costos: un enfoque gerencial*. Pearson Education.
- Irigaray, M. P. (2017). Gestión del capital de trabajo. *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales. Vol. 04 N°06: 135-168*. Disponible en: <http://www.redsocialesunlu.net/wp-content/uploads/2017/10/REDSOC023-08-IRIGARAY-PÁG.-135-168.pdf>, recuperado el 13 de junio de 2018.
- Madrigal, R. S. (2011). Técnicas de evaluación de flujos de inversión: mitos y realidades. *Revista de Ciencias Económicas*, 29. Disponible en: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/view/7051/6736>, recuperado el 5 de junio de 2018.
- Ministerio de Producción de la Nación. Disponible en: <http://produccion.gov.ar>, recuperado el 5 de mayo de 2018.
- Ochoa Ramírez, S. A. y Toscano Moctezuma, J. A. (2012). Revisión crítica de la literatura sobre el análisis financiero de las empresas. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85923409004>, recuperado el 20 de mayo de 2018.
- Ross, S., Westerfield, R. y Jaffe, J. (2012) *Finanzas corporativas*, Novena edición, McGraw Hill. México.
- Sapag Chain, N. y Sapag Chain, R. (2008). *Preparación y evaluación de proyectos*. McGraw-Hill Interamericana. Bogotá. Colombia.
- Sapag Chain, N. (2011). *Proyectos de inversión. Formulación y evaluación*. Pearson Education. Chile.
- Van Horne, J. C. y Wachowicz, J. M. (2010). *Fundamentos de administración financiera*. Decimotercera edición. Pearson Educación. México.
- Vázquez, J. C. (1992). *Costos*. 2da. Edición. Ed. Aguilar. Buenos Aires.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

TENSIONES CON EL PRESUPUESTO Y LA CUENTA DE INVERSIÓN EN LAS UNIVERSIDADES

Yamila Magiorano
UNLPam, FCEyJ, CICE

1. Introducción

El presente trabajo fue elaborado a partir del proyecto de investigación titulado *Políticas públicas de financiamiento y control de las Universidades Nacionales en el periodo 2008-2017: los casos de la UNLPam y UNLu*, radicado en la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNLPam donde la autora es docente y consejera superior.

Hasta la década del 1990 las universidades eran asimiladas a los otros organismos de la administración central en el manejo económico-financiero, ya que el presupuesto se aprobaba por objeto del gasto: personal (inciso 1), bienes de consumo (inciso 2), servicios no personales (inciso 3), bienes de uso (inciso 4); luego se establecieron nuevos procedimientos de asignación de los fondos públicos a las universidades nacionales.

En el Presupuesto de la Administración Nacional del ejercicio 1992 se aprobó por primera vez una transferencia global sin afectación específica a las universidades nacionales. A partir de estas reformas, las universidades nacionales tienen mayor autonomía y autarquía para administrar su presupuesto. Junto con la sanción de las nuevas leyes Administración Financiera 24156 y de Educación Superior 24521, el gobierno nacional implementó nuevos mecanismos de asignación de recursos a las universidades, a través del uso de una fórmula denominada “modelo de asignación de recursos”, mediante programas específicos y contratos-programas, con el objetivo de introducir mejoras y reformas en la gestión institucional de las universidades. (Fernández Lamarra et al, 2018)

Las Universidades, son personas públicas estatales, con rango constitucional que están dotadas de autonomía (capacidad para *autonormarse* y *gobernarse así misma*) y de autarquía; por ello hay normas de carácter nacional y otras de carácter interno que las regulan. Tal como lo expresa Le Pera (2007) la autarquía en el ámbito económico financiero está referida a tres cuestiones:

- 1) El sostenimiento con los aportes del Tesoro Nacional (Ley 24521);
- 2) Aplicación del régimen general de contrataciones (Dto. 1023/01, reglamentado por Dto. 1030/16);
- 3) Observancia de la Ley de Administración Financiera (Ley 24156)

2. Desarrollo

2.1 Asignación de fondos en el Presupuesto

El trabajo gira sobre el financiamiento y control que tienen las Universidades Nacionales (UUNN) argentinas, que en el caso de los créditos presupuestarios adopta dos modalidades.

Una parte de los recursos (la mayoría) son asignados en forma global directamente por el Poder Legislativo a cada Universidad Nacional. Las partidas presupuestarias son distribuidas en tres funciones (Salud, Educación y Cultura, y Ciencia y Tecnología) según las características de cada uno de los establecimientos, dado que solo 19 Universidades Nacionales cuentan en el año 2019 con establecimientos asistenciales dependientes de ellas (cuyas erogaciones se atienden con créditos correspondientes a la función Salud) y otras no cumplen las actividades incluidas en la función Ciencia y Tecnología.

Figura 1: Composición del Crédito inicial por funciones (en % y miles de pesos)

Años	Ciencia y técnica	Educación y cultura	Salud	%	Total crédito inicial
2004	5,94	91,35	2,71	100	2.028.750,19
2005	2,68	94,53	2,78	100	2.184.202,40
2006	3,80	94,43	1,77	100	3.318.042,85
2007	3,57	95,08	1,35	100	4.348.106,34
2008	3,10	95,90	1,00	100	5.652.356,00
2009	2,48	95,50	2,02	100	7.855.317,00
2010	2,02	95,45	2,54	100	10.199.246,60
2011	1,53	96,15	2,32	100	13.481.941,28
2012	0,64	97,55	1,81	100	17.270.222,81
2013	1,00	97,53	1,47	100	21.630.949,03

Fuente: Fernández Lamarra et al (2018)

Otra parte de los recursos minoritarios, si tenemos en cuenta el presupuesto global destinado por el Estado Nacional a atender las erogaciones de estos establecimientos, son asignados al actual Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (o la jurisdicción que cumpliera sus funciones a lo largo del periodo bajo análisis) para que éste a su vez los distribuya mediante criterios que han presentado durante el lapso considerado variaciones tanto cualitativas como cuantitativas. Estos fondos son los que distribuye la Secretaria de Políticas Universitarias.

Los Programas específicos y/o Contratos-Programa acompañan a las políticas de descentralización del manejo del presupuesto, otorgándoles a las UUNN una suma global e implantando una serie de instrumentos para la distribución presupuestaria de lo que se denominaba quedaba sobre la base de la línea del presupuesto que históricamente se había asignado a las universidades.

Los instrumentos más usados son las fórmulas y los contratos, ambas herramientas buscan el cambio en las universidades a través de estímulos o recompensas económicas empleando líneas estratégicas y uso de indicadores, esto es del diseño de políticas públicas específicas para el sector, con el fin de promover actividades o comportamientos en las universidades. Dos tipos de contratos han sido de uso, los competitivos (como el FOMECE) y los no competitivos o contratos programa. Santín (2016). Se muestra a continuación los destinos de estos fondos para el año 2013:

Figura 2: Distribución de recursos del Tesoro Nacional a las universidades nacionales para Programas Especiales, 2013 (en pesos corrientes)

Programas	Monto (en millones de \$)	En %
Incentivos a docentes investigadores	99	5
Calidad universitaria	105	6
Voluntariado universitario	23	1
Promoción universidad argentina	46	3
Internacionalización de la educación superior y cooperación	40	2
Expansión de la ES	44	2
Bienestar universitario	51	3
Infraestructura universitaria	407	18
Contratos programas	296	16
Otros fondos sin especificar	689	43
Total	1800	100

Fuente: Fernández Lamarra et al (2018)

Los recursos dirigidos a financiar líneas estratégicas que impulsa el Estado para las universidades, en el 2014 representaron el 9% del total asignado al conjunto de las UUNN. Hay que resaltar que, en el marco de la autarquía financiera que les otorga la Ley de Educación Superior, las Universidades tienen facultades para cambiar el destino de los créditos que se les asignan, excepto los créditos correspondientes a programas especiales.

El modelo argentino antes descrito ha sido denominado como *descentralizado público* por Piffano (citado por Soriano de Castro, 2010) porque les dio a las universidades una mayor autonomía de gestión, al transferirles globalmente una suma de recursos, lo que les permite una mayor autonomía de gestión. Esta modalidad fue reforzada por la Ley de Educación Superior del año 1995; incluso esta ley permitió que las universidades puedan generar recursos adicionales a los que aporta el Tesoro Nacional, por la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que faciliten y que los créditos no devengados de un ejercicio se transfieran para su uso al presupuesto del año siguiente (Magiorano, 2018). En la siguiente tabla se puede ver la evolución por aplicación de esta modalidad:

Figura 3. Distribución del Presupuesto de las universidades nacionales, según fuente de financiamiento. Argentina, 2004 y 2013.

Fuente de Financiamiento	2004	2013
Tesoro Nacional	72%	75%
Recursos Propios	12%	16%
Economía de Ejercicios Anteriores	16%	9%
	100%	100%

Fuente: Fernández Lamarra et al (2018)

La subvención pública, aprobada anualmente en la Ley de Presupuesto Nacional, es un subsidio que el Estado otorga a cada universidad y está destinada a financiar salarios, gastos de funcionamiento e inversiones. En el año 2014, este tipo de subvención representó el 91% de los fondos otorgados a las universidades. Dentro de este tipo de asignación, una porción no mayor al 2% se distribuye anualmente entre las universidades nacionales por medio de una formula. Si bien la Ley de Presupuesto asigna los créditos en forma global a cada universidad, el Ministerio de Educación los trasfiere mensualmente diferenciándolos entre conceptos salariales y otros gastos. (Fernández Lamarra et al, 2018).

2.2. Control en las Universidades

En lo relativo al control de los fondos asignados se deben considerar dos tipos de control en los organismos públicos: el control externo ejercido por la Auditoría General de la Nación y el control interno en manos de la Sindicatura General de la Nación.

El control externo está instituido por la Ley de Educación Superior 24521, por el artículo 59 bis que fue incorporado en el año 2015, que detalla:

El control administrativo externo de las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal es competencia directa e indelegable de la Auditoría General de la Nación que, a tales efectos, dispondrá de un área específica con los recursos humanos y materiales adecuados para llevar a cabo esta tarea. Todas las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal deben generar mecanismos de auditoría interna que garanticen transparencia en el uso de los bienes y recursos.

El control interno fue establecido en el artículo 100 de la ley Nacional de Administración Financiera y Control Publico 24156 y dice:

El sistema de control interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las unidades de auditoría interna que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General.

La SIGEN como órgano normativo, de supervisión y coordinación, ha emitido abundante reglamentación aplicable al control interno y a las Unidades de Auditoría Interna (UAI); entre las que se destaca la Resolución SIGEN 152/02 – Normas de Auditoría Interna Gubernamental, la Resolución SIGEN 03/2011 - Manual de Control Interno Gubernamental y Resolución SIGEN 133-E/17 - Procedimiento para la aprobación de los Planes de Trabajo de las Unidades de Auditoría Interna para el ejercicio 2018 y subsiguientes.

En base a las Resoluciones de SIGEN, las UAI realizan su labor, ya sea a través de la elaboración de Informes de Auditoría -basados en Proyectos de Auditoría- o el cumplimiento de ciertas comunicaciones -si se trata de Tareas de Auditoría-. Además, la SIGEN ha elaborado y condensa toda la información que se le remite a través de sistemas informáticos específicos¹ para lo cual las UAI usan la tecnología como un canal permanente de comunicación y de reporte de situaciones

En la actualidad en todas las UUNN funciona una UAI compuesta de diferentes auditores y con estructuras diversas. Las estructuras difieren de una a otra, pero en general se encuentran: Auditores Titulares (responsables de las UAI) y diferentes Auditores: económicos financieros, operacionales, en sistemas y legales.

¹ Las UAI trabajan con el SISIO WEB II, que es un software que permite planificar las distintas actividades de la UAI, reflejar su ejecución, cargar los Informes de Auditoría, las horas insumidas y hacer el Seguimiento de las Observaciones y Recomendaciones que se formulan.

Para desarrollar las funciones antes descriptas en cada UUNN debe crearse, mediante una norma interna, la figura del Auditor Interno de acuerdo a lo estipulado en el artículo 1 del Decreto 971/1993, que expresa:

Créase en cada una de las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional comprendidas en la nómina que como Anexo I forma parte integrante del presente decreto, el cargo de Auditor Interno.....”

Este cargo en la actualidad tiene una dependencia jerárquica del Rector y es coordinada funcionalmente por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), por eso le suelen denominar de *doble dependencia*.

La forma de designación de esté técnico varia en las distintas instituciones, al igual que las condiciones de idoneidad y su tiempo de permanencia en el cargo, y existe actualmente una disyuntiva respecto a la forma de designación que se transcribe a continuación.

El Gobierno nacional, mediante el Decreto 72/2018 estableció que los Auditores Internos Titulares del Sector Público Nacional, tal como se encuentran definidos en el Artículo 8 de la Ley 24156 (y su reglamentario del Decreto 1344/2007), serán designados por la SIGEN, el cual estableció los requisitos necesarios para el desempeño del cargo, lo que esa Sindicatura hizo por Resolución 69/18.

Posteriormente el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) consideró en su Resolución 1284/18 que:

.... las instituciones universitarias nacionales no se encuentran comprendidas en el ámbito de aplicación subjetivo del Decreto 72/2018 y del régimen al que remite, tal como se explica en el dictamen jurídico de fecha 19 de febrero último, que obra como anexo 1 de la presente.

A dicha Resolución del CIN se le sumaron presentaciones judiciales efectuadas por algunas UUNN, tal como La Rioja que lo formalizó vía amparo, por lo que la cuestión se encuentra controvertida.

La autora de estas líneas entiende que el mecanismo de selección y designación del Auditor Interno no puede dejarse librado al Rector, tendría que ser un mecanismo distinto dado que no es un secretario del Rector, es un órgano de control interno y debería

tener autonomía funcional de rectorado. Lo más conveniente sería que hubiera un procedimiento de selección, con inscripción abierta a profesionales de las ciencias económicas que cumplan con el perfil técnico, luego que el Rector elabore una terna y finalmente lo designe el Consejo Superior de cada institución.

Por último, es necesario mencionar que la relación entre SIGEN, UAI y Universidades Nacionales tiene fuertes tensiones porque en la práctica cotidiana sus vinculaciones producen fricciones y controversias.

2.3. La Cuenta de Inversión

Es habitual en los organismos públicos detectar una gran brecha entre lo planificado y lo efectivamente realizado, y esa brecha la podemos determinar con claridad al examinar el Presupuesto y la Cuenta de Inversión aprobada. En las UUNN estas diferencias son más profundas aun que en el resto de las instituciones públicas, ya que hay particularidades que las acentúan y que se describen a continuación.

Los principales documentos técnicos asociados al financiamiento se elaboran con una clasificación presupuestaria diferente, esto sería que los gastos en la Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso se clasifican en tres Funciones (educación, ciencia y técnica, y salud) y en la Cuenta de Inversión por Objeto del Gasto y Económica. Incluso en cada institución universitaria al aprobar su presupuesto por el Consejo Superior lo hacen con una Red Programática propia, esta situación implica que sea engorroso conocer si el destino del gasto fue el planificado o, en el caso de que no se hubiera presupuestado, directamente se desconozca en que se efectuaron esos gastos de los cuales solo se tienen números globales con conceptos ambiguos en muchas ocasiones.

Las normas del Presupuesto de las universidades, aprobadas por resoluciones u ordenanzas del Consejo Superior, exponen los recursos solo por fuente de financiamiento nacional; sin embargo, en la Cuenta de Inversión se incluyen además los fondos propios y los saldos remanentes de ejercicios anteriores, estos dos últimos antes no se habían proyectado.

Las particularidades antes señaladas, traen consigo una gran dificultad para efectuar el control y evaluación de los fondos públicos por los consejeros de los distintos claustros y mucho más para la comunidad interesada.

Se muestra a continuación la disparidad entre los recursos presupuestados que fueron aprobados por el artículo 12 de las respectivas leyes anuales de presupuesto, y las

cuentas de Inversión elaboradas por la Contaduría General con la información proveniente de las UUNN.

Figura 4. Brecha en los recursos presupuestados por el Congreso y los ejecutados por las UUNN

Año	Presupuestados -A-	Ejecutados-B-	Sobrejecución B / A
2003	1.991.819.570	2.157.039.582	8%
2004	2.028.750.193	2.527.501.888	25%
2005	2.257.202.398	3.077.899.129	36%
2006	3.318.042.854	3.905.464.677	18%
2007	4.348.106.341	5.655.383.699	30%
2008	5.853.145.262	7.448.097.236	27%
2009	8.172.289.000	10.132.298.120	24%
2010	10.538.938.090	13.421.764.866	27%
2011	13.257.551.979	17.057.139.612	29%
2012	17.952.860.000	22.674.703.338	26%
2013	21.849.628.405	31.423.700.341	44%
2014	29.544.448.617	43.377.954.557	47%
2015	38.934.999.164	60.652.674.391	56%
2016	51.946.796.000	70.517.187.699	36%
2017	76.590.252.717	100.430.612.239	31%

Fuente: elaboración propia, con información del sitio de la Contaduría General de la Nación.

Una primera instancia de control y evaluación corresponde a la ejecución presupuestaria y la realiza el Auditor Interno de cada Universidad, tanto en forma periódica (durante el ejercicio) como al cierre del mismo con las normas emitidas por SIGEN.

En segundo lugar, existe otra instancia de control que es el Consejo Superior de cada UUNN, se analiza en el ámbito de la Comisión de Hacienda y Presupuesto los elementos del expediente que contiene el informe emitido por el Auditor Interno, para luego emitir una recomendación que la apruebe o desapruebe y de allí surgirá una Resolución del cuerpo emitida por la mayoría de sus miembros.

En tercer lugar, como órgano de control externo de las cuentas del ejercicio finalizado en todas las UUNN interviene la Auditoría General quien efectúa un informe que se agrega al expediente y se envía al Congreso junto con los gastos efectuados por los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública. Quien escribe estas líneas intento hacer un relevamiento de los informes de Auditoría antes

señalados, sin embargo, no fueron de fácil acceso por lo cual no se puede emitir opinión al respecto.

Por último, y respetando los pasos constitucionales, quien aprueba o desaprueba los gastos del ejercicio que se sintetizan en la Cuenta de Inversión es el Congreso Nacional. En este sentido es preocupante los largos retrasos por falta de interés que han demostrado los legisladores para analizar estos documentos y/o por falta de consensos para obtener la mayoría necesaria para su aprobación, se puede ver en la siguiente tabla esta situación:

Figura 5. Tratamiento de las Cuentas de Inversión en el Congreso Nacional

Año	Ley N°	Fecha	Tratamiento
2003	26328	26/12/2007	Aprobada
2004	26328	26/12/2007	Aprobada
2005	26830	28/11/2012	Aprobada
2006	26830	28/11/2012	Aprobada
2007	26789	14/11/2012	Aprobada
2008	26789	14/11/2012	Aprobada
2009	27121	28/1/2015	Aprobada
2010	27121	28/1/2015	Aprobada
2011	27144	2/7/2015	Aprobada
2012	27175	23/10/2015	Aprobada
2013	27180	26/10/2015	Aprobada
2014		En tratamiento	
2015		En tratamiento	
2016		En tratamiento	
2017		En tratamiento	

Fuente: elaboración propia, con información del sitio de la Contaduría General de la Nación.

De esta tabla se desprende, lamentablemente, la vigencia de las conclusiones trascendentes del *Simposio XIV de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública* realizado en la Universidad Nacional de Jujuy (octubre de 1996), donde se manifestó:

El contenido de la cuenta de inversión debe responder a su objetivo esencial que es de naturaleza política y posibilite ese tipo de control por parte del Congreso; asimismo debe aprobarse o rechazarse en límites de tiempo que permitan a la ciudadanía una toma oportuna de conocimiento.

2.4. Transparencia de los fondos universitarios

La forma descrita en el punto 2.2 de financiamiento universitario lleva a que la institución presupuestaria se vea desvirtuada y ello lo pudo constatar Lorenzo (2016), quien al referirse a las reglas o principios presupuestarios concluyó que “los presupuestos de las Universidades Nacionales arrastran las falencias del presupuesto nacional, y les agregan deficiencias propias de sus procesos internos de aprobación y ejecución presupuestaria”.

Hay muchas normas que promueven la transparencia en el manejo de los fondos públicos, pero estas deben ser gestionadas con mecanismos sencillos que permitan acceder a la información presupuestaria. Quien escribe estas líneas efectuó recorridos virtuales en el año 2015 y 2017 por 12 sitios web de UUNN para relevar la publicación de información presupuestaria y encontró que es poco habitual el acceso web al presupuesto y que solo una de ellas publica las cuentas de inversión. (Magiorano, 2018).

Una forma de avanzar en la transparencia es con mayor publicación de información en las páginas web de cada UUNN y otra es promover la implementación de los Presupuestos Participativos, con un porcentaje de fondos que sean distribuidos por otros miembros de la comunidad. Son escasos los trabajos argentinos que describan y reflexionen sobre la técnica del Presupuesto Participativo en las universidades nacionales (uno de ellos es la obra de Luque y Riveros, 2014); aunque si se ha estudiado en profundidad desde la perspectiva tradicional, es decir de las técnicas de confección y formas de exposición.

En la actualidad esta técnica de elaboración del presupuesto está vigente en la Universidad Nacional del Litoral, la Universidad Nacional General Sarmiento, la Universidad Nacional de la Patagonia Austral y en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Los Consejeros Superiores que son quienes aprueban los presupuestos, así como muchas otras actividades que forman parte de la vida universitaria, está vinculada a actores formados en disciplinas muy diversas, que juegan roles institucionales diferentes y cuyas estrategias de reproducción se encuentran en situaciones que representan conflictos difíciles de resolver. Por ello es necesario dotarlos de herramientas que faciliten y mejoren su desempeño institucional.

3. Conclusiones

Los principales documentos técnicos que reflejan el financiamiento universitario, el presupuesto y la cuenta de inversión, tiene clasificaciones diferentes por lo que hace muy engorroso su comparación y control. Es imperioso unificar los criterios para poder tomar decisiones acertadas en la comunidad universitaria, esto implica organizar la información en un formato diferente que permita la exposición por Función y Programas.

Los Presupuestos de cada UUNN deberían incorporar las estimaciones de Recursos Propios (fuente 12), para reducir la gran brecha existente entre los ingresos presupuestados y los ejecutados; y si fuera posible también agregar una estimación de los créditos remanentes del ejercicio anterior (fuente 16). De esta forma se podrá saber a priori cual será el destino de esos fondos y hacer un análisis global en la programación de los gastos, dado que en la actualidad alrededor del 40% son incorporados gradualmente durante el ejercicio sin una visión integral que permita destinarlo a las reales prioridades de la institución.

En relación al control interno hay un debate en plena actualidad, referido al mecanismo de selección y designación del Auditor Interno, donde SIGEN entiende que debe tener injerencia y sin embargo el CIN quiere mantener el criterio actual de plena autonomía por las UUNN; lo conveniente sería que éstas últimas efectúen mecanismos de designación que garanticen la idoneidad e independencia del profesional interviniente.

Hay que dotar de mayor transparencia a los Presupuestos y Cuentas de Inversión de cada una de las UUNN, porque en la actualidad es muy escasa la publicación de información presupuestaria en la web, es decir no se muestran con que fondos disponen, ni en qué los invierten. De todos modos, es necesario recordar que una institución sin transparencia no es necesariamente una institución corrupta, el control social reduce la eventualidad de usar fondos públicos en forma errónea, realizar gastos innecesarios o cometer actos de corrupción.

Es posible que un buen comienzo para lograr la apertura de los presupuestos públicos sea fomentar el uso de la técnica del Presupuesto Participativo, para incentivar a los distintos claustros de la comunidad universitaria que ejerzan el derecho a conocer la administración de los fondos públicos.

4. Referencias bibliográficas

- Fernández Lamarra N. et al. (2018). *La educación superior universitaria argentina: situación actual en el contexto regional*. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Le Pera, A. (2007). *Estudio de la administración financiera pública*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Lorenzo R. G. (2016). Reglas del presupuesto público: significación y grado de vigencia. El caso de las Universidades Nacionales.” En Gutiérrez, R. et al (compilador), *Universidades: problemáticas presentes*. Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur.
- Luque G. y Riveros L. (2014). *Presupuesto participativo en las universidades nacionales. Caso: Universidad Nacional de Villa María*. Villa María, Argentina: Eduvim.
- Magiorano, Y. (2018). Presupuesto de las universidades nacionales argentinas. Normas, responsabilidades y transparencia. *Escritos Contables de Administración*. Vol. 9 (1), págs. 61-82.
- Santín S. (noviembre 2016). La incidencia de los Programas de Financiamiento específico no competitivo en la gestión de las UUNN: el impacto de los contratos programas en la gestión institucional de la UNQ. *Revista Argentina de Educación Superior*. N° 13, año 8, pág. 106.
- Soriano de Castro, E (abril-junio 2010). Formación de capital humano y tendencias internacionales y locales en el financiamiento de la educación superior. El caso argentino. *Universidades*. N° 45, pág. 33.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

ANÁLISIS DEL INGRESO MEDIO POR GÉNERO EN LA ARGENTINA

Nicolás Casas
David Miranda

Universidad Nacional de La Rioja

1. Introducción

Para comenzar nuestro análisis, con el cual buscaremos responder las preguntas del presente trabajo, es necesario definir algunos conceptos importantes, como es el caso del “ingreso medio”, que es un ingreso promedio, que se tomara de la ocupación principal. Este último, se agrupara por género, por provincias y según el sector de la economía, que se discriminara entre público y privado. Asimismo, se calculara para cada región del país y para cada provincia la diferencia entre el ingreso promedio de varones y mujeres, lo que también podemos llamar “brecha salarial”, que básicamente consiste en la diferencia porcentual entre los ingresos medios. Para dicho cálculo se utilizará la siguiente formula de la Tabla 1:

Tabla 1(En todos los casos las diferencias porcentuales, se redondea a enteros)

Provincia (Ciudad)	Promedio de ingresos varones (D_v)	Promedio de ingresos mujeres (D_m)	$[(D_v/D_m)-1]*100$
X	21.321	15.818	35%

Es importante aclarar que todos los datos utilizados se tomaran de la encuesta permanente de Hogares (EPH) cuarto trimestre 2018.

Una vez realizado los análisis comparativos correspondientes, ya arribando a una conclusión estaremos utilizando el concepto de correlación, entendida por esta, la forma numérica en la que la estadística ha podido evaluar la relación de dos o más variables, es decir, mide la dependencia de una variable con respecto de otra variable independiente.

El software utilizado para procesar los datos, es el “R Comander” en el cual, mediante la utilización de comandos segmenta la base de la Encuesta Permanente de Hogar (base individual), teniendo en cuenta únicamente el “Ingreso de la ocupación principal” de los Ocupados, excluyendo beneficiarios de planes de empleo. Consecutivamente a esto, se procede a ponderar la variable “Ingreso de la ocupación principal” por su *factor de expansión*. El factor de expansión se interpreta como la cantidad de personas en la población, que representa una persona en la muestra, de esta manera se expande la muestra ajustándose a la población. Una vez terminado esta segmentación y expansión, se procede a los cálculos pertinentes del presente trabajo.

Posteriormente se alternó con el software Excel, para realizar los gráficos y cuadros publicados en el trabajo.

2. Desarrollo

2.1. Diferencia entre los ingresos medio de género, según regiones

Si agrupamos el ingreso medio por género, según las regiones que componen nuestro país, tal como lo muestra la Tabla 2, es posible observar, en las regiones con mayor diferencia porcentual, tal es el caso de Gran Buenos Aires y región Patagónica, con una brecha del 40 y 38% respectivamente, tanto las mujeres como los varones perciben los mayores ingresos promedios del país.

Tabla 2

Diferencia entre los ingresos medio de género

Código de Región	Varones	Mujeres	Diferencias %
Gran Buenos Aires	22.708,40	16.222,45	40%
NOA	15.635,57	13.058,46	20%
NEA	16.141,48	12.581,75	28%
Cuyo	19.042,16	15.543,64	23%
Pampeana	20.472,90	15.646,69	31%
Patagónica	30.471,00	22.070,95	38%
Total	21.320,93	15.818,03	35%

Fuente: Elaboración propia con datos EPH.

Asimismo, en la región NOA se puede observar la menor “brecha salarial” por género, la cual asciende al 20%, pero también los menores ingresos medios en varones y mujeres, con respecto a las demás regiones del país.

Esto último, nos permite observar una relación directa entre ingresos medios y brecha salarial por género.

2.2. Diferencia entre los ingresos medio de género, según aglomerados.

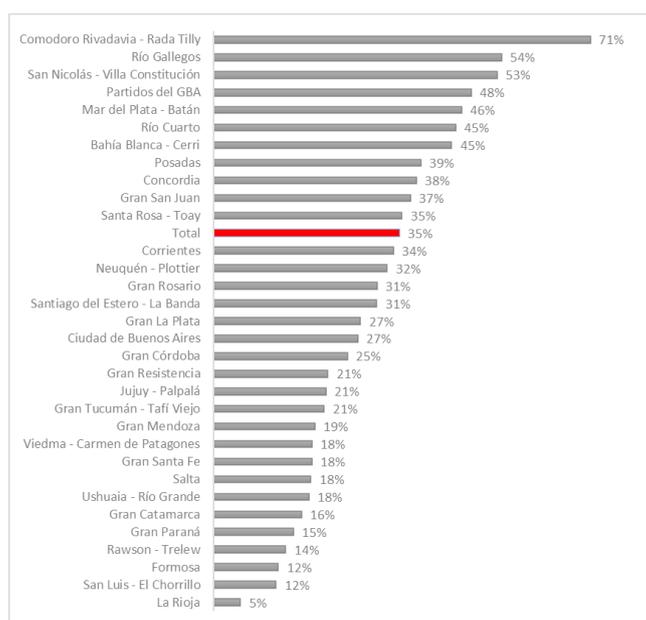
Si tomamos el total de aglomerados, se destaca La Rioja con la menor “brecha salarial” por género, con un 5%, muy por debajo de la media nacional que es del 35%. Matizando, este último aglomerado la gran participación del empleo público sobre el total de empleo de la provincia, tal cual lo destaca Jorgelina do Rosario (2017):

Santa Cruz, Tierra del Fuego, Catamarca y La Rioja son el rojo en este semáforo de empleo público provincial: el Estado tiene más de 100 empleados por cada 1.000 habitantes, según las últimas proyecciones realizadas en 2016. Córdoba y Santa Fe se ubican en el verde del semáforo, con 35 y 39 empleados

públicos por cada 1000 habitantes respectivamente (<https://www.infobae.com/economia/2017/06/09/en-14-anos-el-empleo-publico-en-las-provincias-crecio-un-40-mas-que-la-poblacion/>).

Gráfico 1

Diferencia entre los ingresos medio de género, según aglomerados.



Fuente: Elaboración propia con datos EPH.

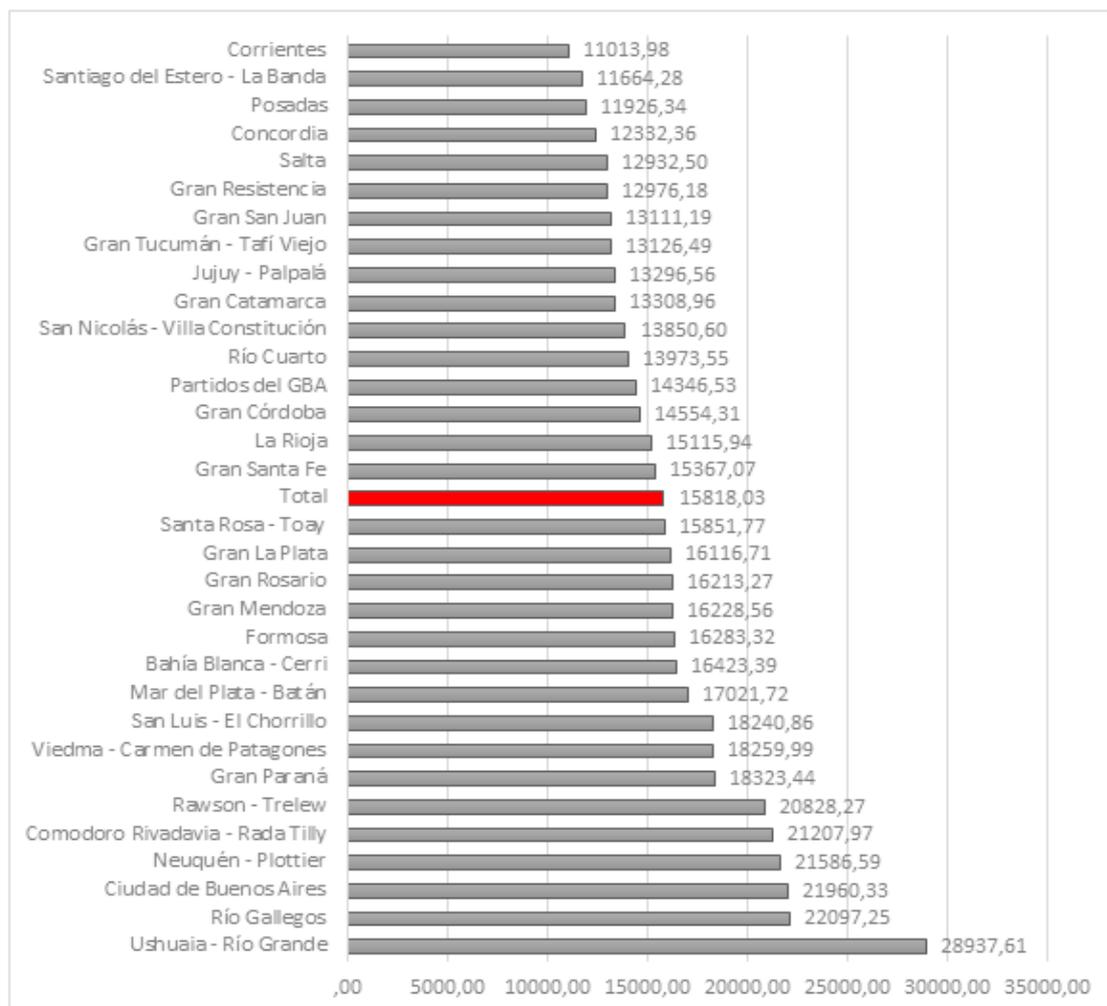
En el extremo opuesto, tenemos a Comodoro Rivadavia, que posee una brecha salarial por género, del 71% la cual duplica la media nacional, es posible observar una desigualdad más relevante. El origen de estas diferencias, puede ser tan diversos como complejo, lo cual sienta las bases de futuras investigaciones sobre el tema.

2.2.1. Ingreso medio de las mujeres, según aglomerado

En el Gráfico 2 se observa en valores corrientes el ingreso medio de las mujeres, con una media nacional de \$15.818,03. Destacándose la provincia de Tierra del Fuego, integrada por Ushuaia y Río Grande con los mayores ingresos a nivel país, con \$28.937,361 en el extremo opuesto Corrientes, con un ingreso medio de \$11.013,98.

Gráfico 2

Ingreso medio de las mujeres, según aglomerado.



Fuente: Elaboración propia con datos EPH.

Entre las situaciones a destacar, tenemos por un lado a La Rioja con un ingreso medio de las mujeres muy cercano a la media nacional, y retomando análisis realizado del Gráfico 1, tiene la menor “brecha salarial” del país. Asimismo, el aglomerado de La Pampa, se encuentra en una situación intermedia, tanto por el lado de los ingresos medios, levemente por encima de la media nacional y con respecto al apartado anterior una “brecha salarial” idéntica a la media nacional. Por el lado de Tierra del Fuego posee los ingresos medios más altos del país y con una “brecha salarial” muy por debajo de la media nacional, posicionando a las mujeres de esa zona en una de las situaciones más positivas del país.

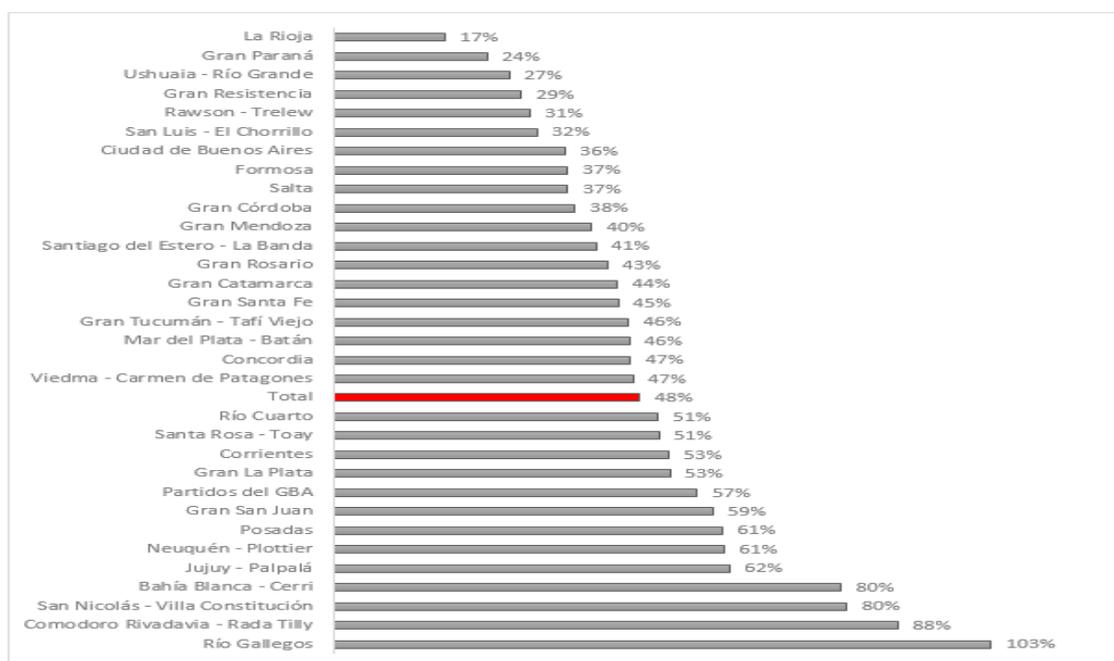
2.3. Análisis por sectores

2.3.1. Diferencia porcentual Ingreso medio, según sector privado

Haciendo foco en el ingreso medio del sector privado, las brechas salariales son claramente superiores para cada aglomerado. En Río Gallegos es impactante la cifra del 103% entre los ingresos de los varones claramente superiores con respecto al de las mujeres. La Rioja conserva aún en el sector privado la “brecha salarial” más baja con respecto al total de aglomerados, con un 17%. La Pampa, levemente por encima de la media nacional, posicionándose una vez más en el centro del gráfico.

Gráfico 3

Diferencia porcentual Ingreso medio, según sector privado.



Fuente: Elaboración propia con datos EPH.

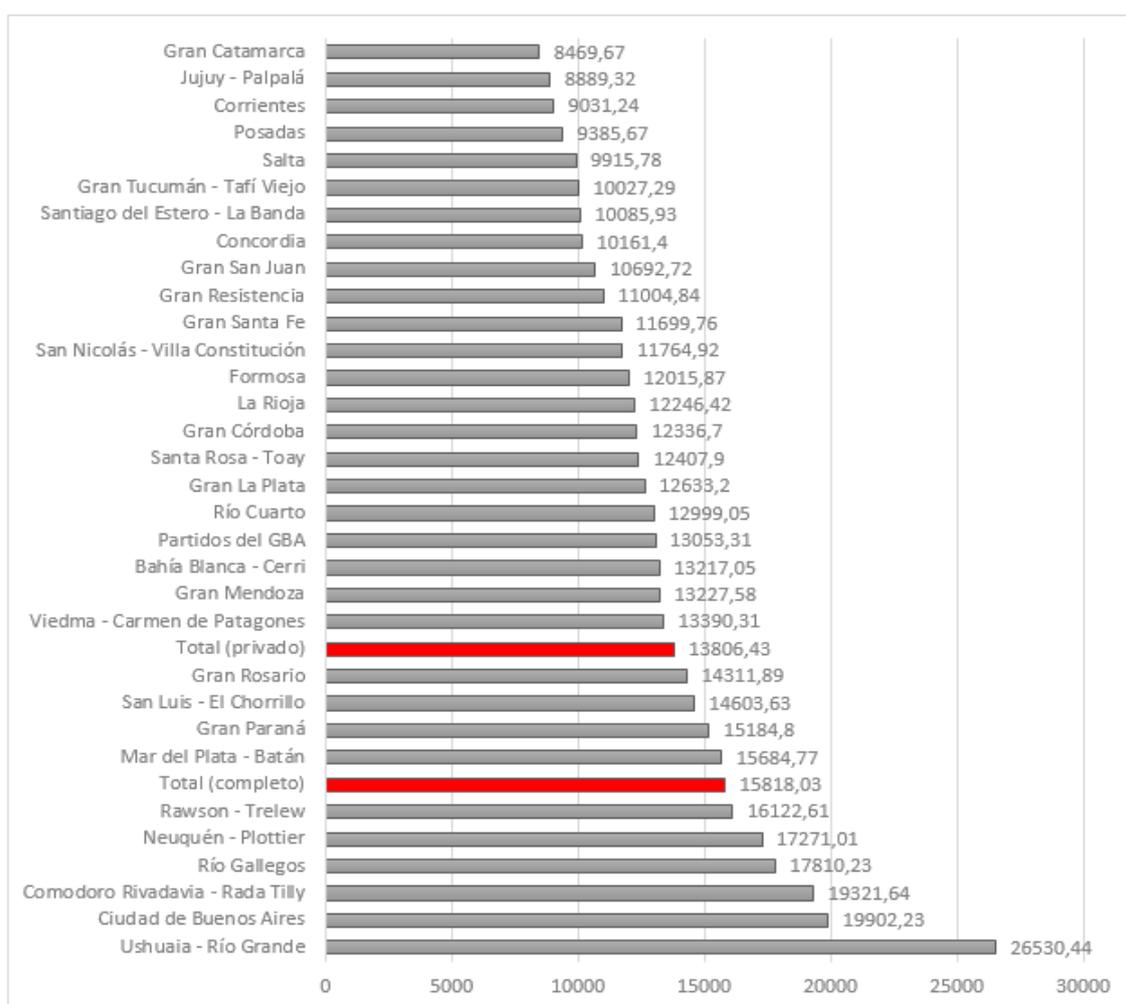
Por otro lado, Comodoro Rivadavia reivindica una vez más, pero en este caso por el lado del sector privado, su perfil altamente desigual, con una “brecha salarial” de casi el 90%. Por lo que se puede afirmar que en dicho aglomerado, los varones perciben ingresos un 88% mayor que las mujeres.

2.3.2. Ingreso medio de la mujer privado

En el sector privado el ingreso medio de la mujer exhibe valores muy bajos, comparados con los de la Tabla 2 en la que podemos observar el ingreso medio de la región NOA para los varones, que es el valor más bajo de todas la regiones del país, con un monto de \$ 15.635,57 contra el ingreso medio del aglomerado Catamarca con un valor de \$ 8.469,67. Es decir, que la región más pobre, para los varones, casi duplica el ingreso medio de la mujer en el sector privado de Catamarca.

Gráfico 4

Ingreso medio de la mujer privado.



Fuente: Elaboración propia con datos EPH.

Los aglomerados, La Rioja y La Pampa, se encuentran por debajo de la media, percibiendo las mujeres ingresos medios inferiores a los de la región NOA y región

Pampeana, respectivamente, las cuales son integradas por los aglomerados mencionados. Asimismo, en el extremo superior nos encontramos con Tierra del Fuego cuyos ingresos medios de la mujer en el sector privado, llegan a un valor de \$ 26.530,44. Esto último exhibe que el aglomerado en el sector privado está por debajo del ingreso medio de la región que integra, es decir la Patagónica, en donde los varones ganan en promedio unos \$ 30.471,00.

2.3.3. Participación por género en los niveles de la organización

Por otra parte, según la consultora Mercer, revela que en los puestos más altos de las organizaciones del sector privado es menor el número de mujeres y va en aumento hacia los puestos más bajos:

La representación de mujeres dentro de las organizaciones disminuye a medida que aumentan los niveles de carrera, tendencia que se repite a nivel global. En Argentina, el 6% de los Gerentes Generales son mujeres. En el nivel de Directores hay un 15% de mujeres y un 85% de hombres. En el nivel de Gerente, hay un 27% mujeres y un 73% de hombres; en el nivel de Jefe hay un 28% de mujeres y 72% de hombres; en el nivel de Analista hay un 40% de mujeres y un 60% de hombres (<http://www.ciudadeste.com/shop/detallenot.asp?notid=18849>)

En cuanto a las industrias del sector privado y áreas que ocupa la mujer, la consultora reveló lo siguiente:

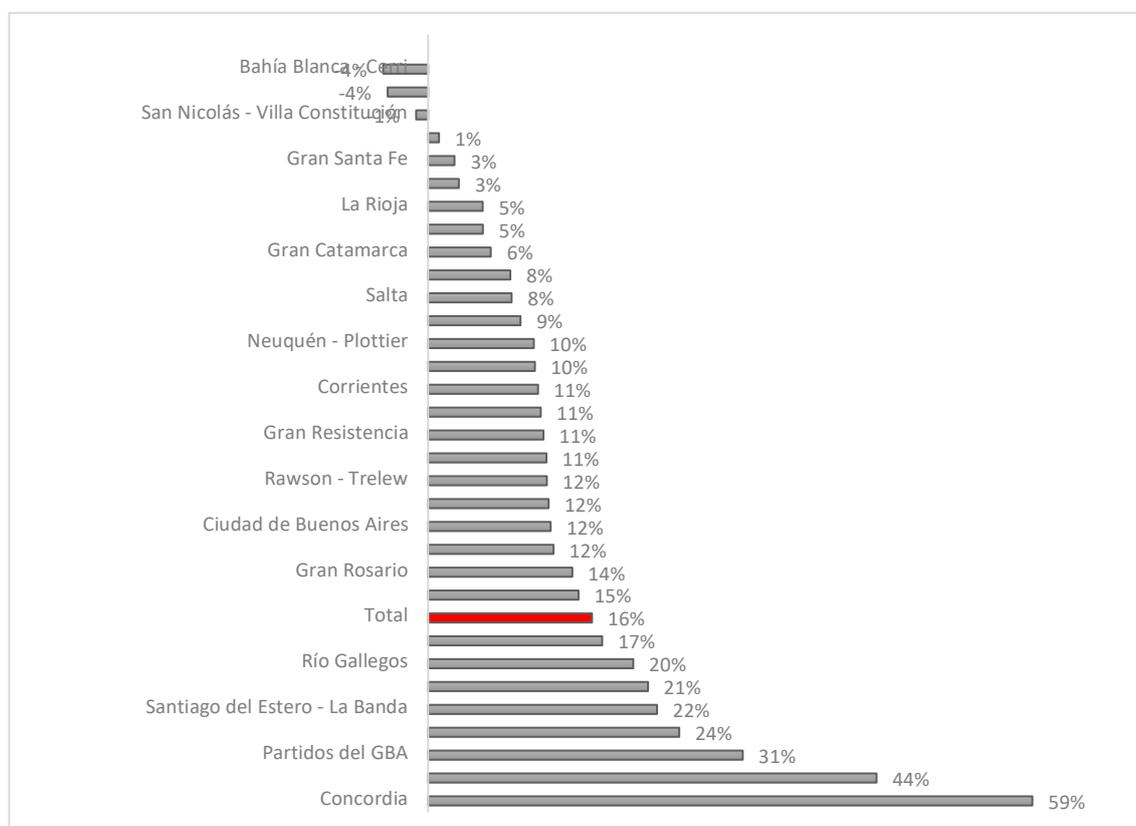
Sólo 4 industrias tienen como cabeza de la organización a una mujer: Ciencias de la vida, Consumo Masivo, Seguros y Servicios No financieros. En todos los sectores la diferencia de los salarios de mujeres en relación a los hombres es siempre negativa. La industria de energía es la que tiene menos participación de mujeres en todos los niveles. En cuanto a la participación femenina en las distintas áreas de la organización, la mayor presencia de las mujeres se encuentra en las áreas de Recursos Humanos, Call center, consumo financiero; legales y asuntos corporativos. Por otro lado, la menor presencia se registra en las áreas de Reparación y Mantenimiento; Energía, exploración y extracción;

Manufactura; Suministros y Logística; Ingeniería y construcción
 (<http://www.ciudadeste.com/shop/detallenot.asp?notid=18849>)

2.3.4. Diferencia porcentual Ingreso medio, según sector público

Dentro del sector público, la media de la “Brecha salarial” es menos de la mitad de la misma variable pero en el sector privado, es decir que en el sector público las desigualdades no son tan marcadas, como en el sector privado.

Gráfico 5



Diferencia porcentual Ingreso medio, según sector público

Fuente: Elaboración propia con datos EPH.

Como podemos observar para aglomerados Gran Mendoza y Bahía Blanca, las mujeres perciben mayores ingresos medios que los varones, un 4% más en ambos casos, para ser exactos. No solo eso, en aglomerados Formosa, Gran Santa Fe, Gran Tucumán, La Rioja, Gran Córdoba, Gran Catamarca, Jujuy y Salta la “brecha salarial” a favor de

los varones son de un dígito. Asimismo, por el lado de La Pampa, sigue el mismo lineamiento que se observó en los gráficos anteriores, muy cerca de la media.

2.3.5. Ingreso medio mujer sector publico

La media del ingreso por el lado del sector público de la mujer es un 30% mayor que la media del ingreso de la mujer en el sector privado. En el extremo superior tenemos a Tierra del Fuego cuyo ingreso es de \$ 32.114,42 para el mismo aglomerado pero sector privado es de \$ 26.530,44. Es decir que en dicho aglomerado las mujeres perciben en el sector público un ingreso medio un 21% superior que en el sector privado.

Tabla 3
Ingreso medio de la mujer por sector (Aglomerados más significativos)

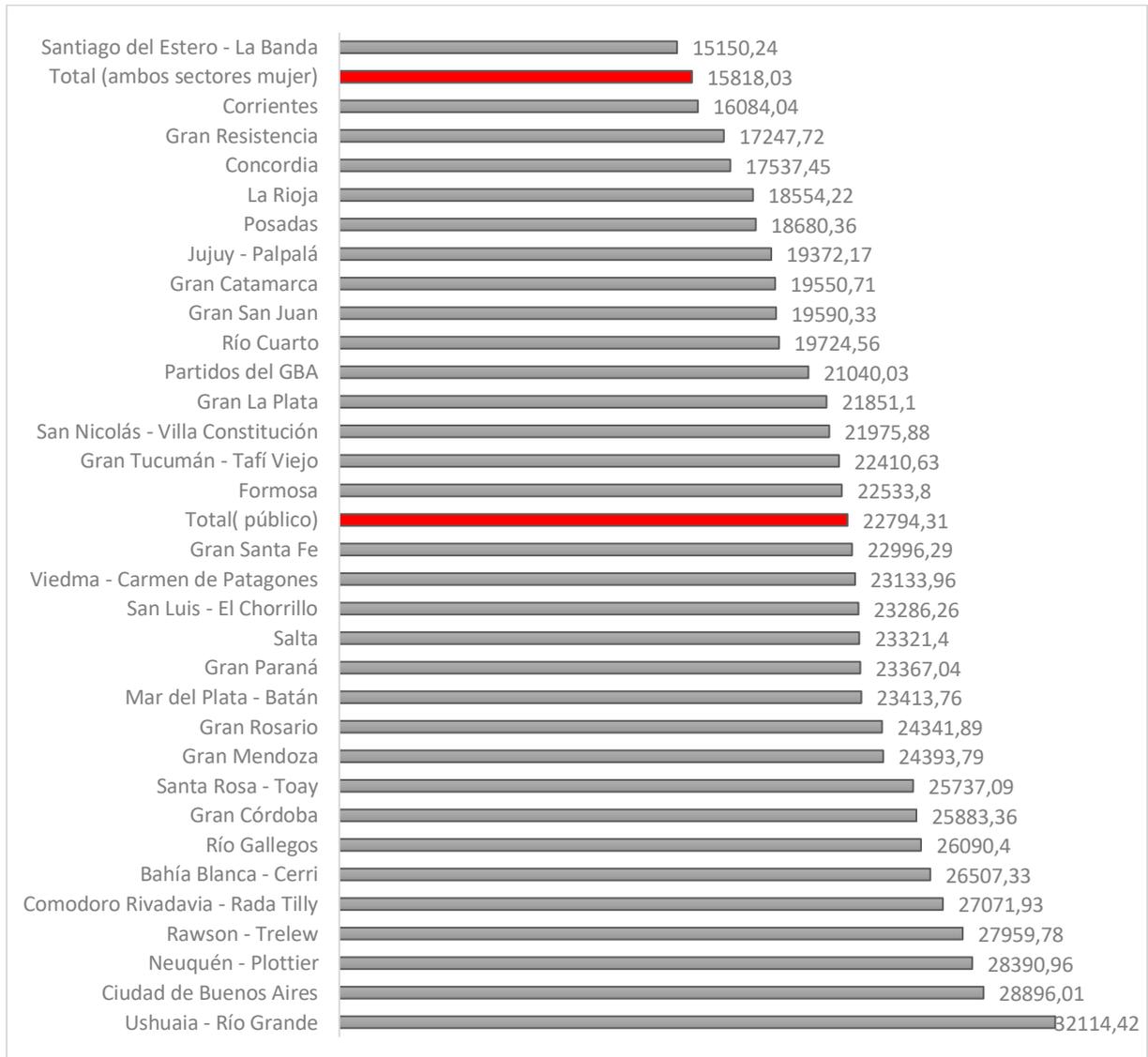
Aglomerado	Sector Privado	Sector Público	Dif. %
	Mujer	Mujer	
Bahía Blanca - Cerri	13.217,05	26.507,33	101
Gran Rosario	14.311,89	24.341,89	70
Gran Santa Fe	11.699,76	22.996,29	97
Posadas	9.385,67	18.680,36	99
Gran Resistencia	11.004,84	17.247,72	57
Gran Mendoza	13.227,58	24.393,79	84
Corrientes	9.031,24	16.084,04	78
Gran Córdoba	12.336,70	25.883,36	110
Santiago del Estero - La Banda	10.085,93	15.150,24	50
Jujuy - Palpalá	8.889,32	19.372,17	118
Gran Catamarca	8.469,67	19.550,71	131
Salta	9.915,78	23.321,40	135
La Rioja	12.246,42	18.554,22	52
San Luis - El Chorrillo	14.603,63	23.286,26	59
Gran San Juan	10.692,72	19.590,33	83
Gran Tucumán - Tafí Viejo	10.027,29	22.410,63	123
Santa Rosa - Toay	12.407,90	25.737,09	107
Ushuaia - Río Grande	26.530,44	32.114,42	21
Ciudad de Buenos Aires	19.902,23	28.896,01	45

Fuente: Elaboración propia con datos EPH.

Pero en cuanto a grandes diferencias se trata, como muestra la Tabla 3 los aglomerados de Salta, Gran Catamarca y Gran Tucumán se llevan las diferencias más significativas, con ingresos medios de la mujer en el sector público, superiores a los del sector privado, con el 135, 131 y 123% respectivamente.

Gráfico 6

Ingreso medio mujer sector público



Fuente: Elaboración propia con datos EPH.

Y dentro de las menores diferencias se encuentra Tierra del Fuego y Ciudad de Buenos Aires. Estas diferencias pueden deberse, entre otras, a que el sector publico sigue más de cerca la evolución de la inflación, por la cláusula gatillo, mientras que el sector privado ajusta por debajo de la evolución del IPC (Índice de Precio al Consumidor). Asimismo, el sector privado, compuesto en su mayoría por Pymes, en el periodo de análisis del presente trabajo, se vio afectados por una caída del nivel de actividad, lo que

no permite a las empresas ajustar salarios al ritmo de la inflación, sus trabajadores tampoco presionan, dado que no poseen poder de negociación ante la caída de la actividad, que haría difícil encontrar un nuevo empleo.

3. Conclusiones

Si bien el estudio es exploratorio se pueden realizar conclusiones de los diferentes guarismos mostrados en la investigación. Por un lado, es notable las diferencias entre el ingreso medio de los varones (\$21.321) y de las mujeres (\$15.818) en el país, cuya brecha es del 35%, esto varía según la región del país, así por ejemplo la región de “Patagónica y Gran Buenos Aires” presentan diferencias por encima del nivel nacional, debido naturalmente al peso relativo de la población de esta última región, mientras que el resto de las regiones en particular el NOA, presenta una brecha por debajo del 35%. En el caso de los aglomerados La Rioja (NOA) muestra las menores diferencias en el ingreso, de un 5%, mientras que Comodoro Rivadavia- Rada Tilly (Patagonia), la brecha de los ingresos medios es del 71%.

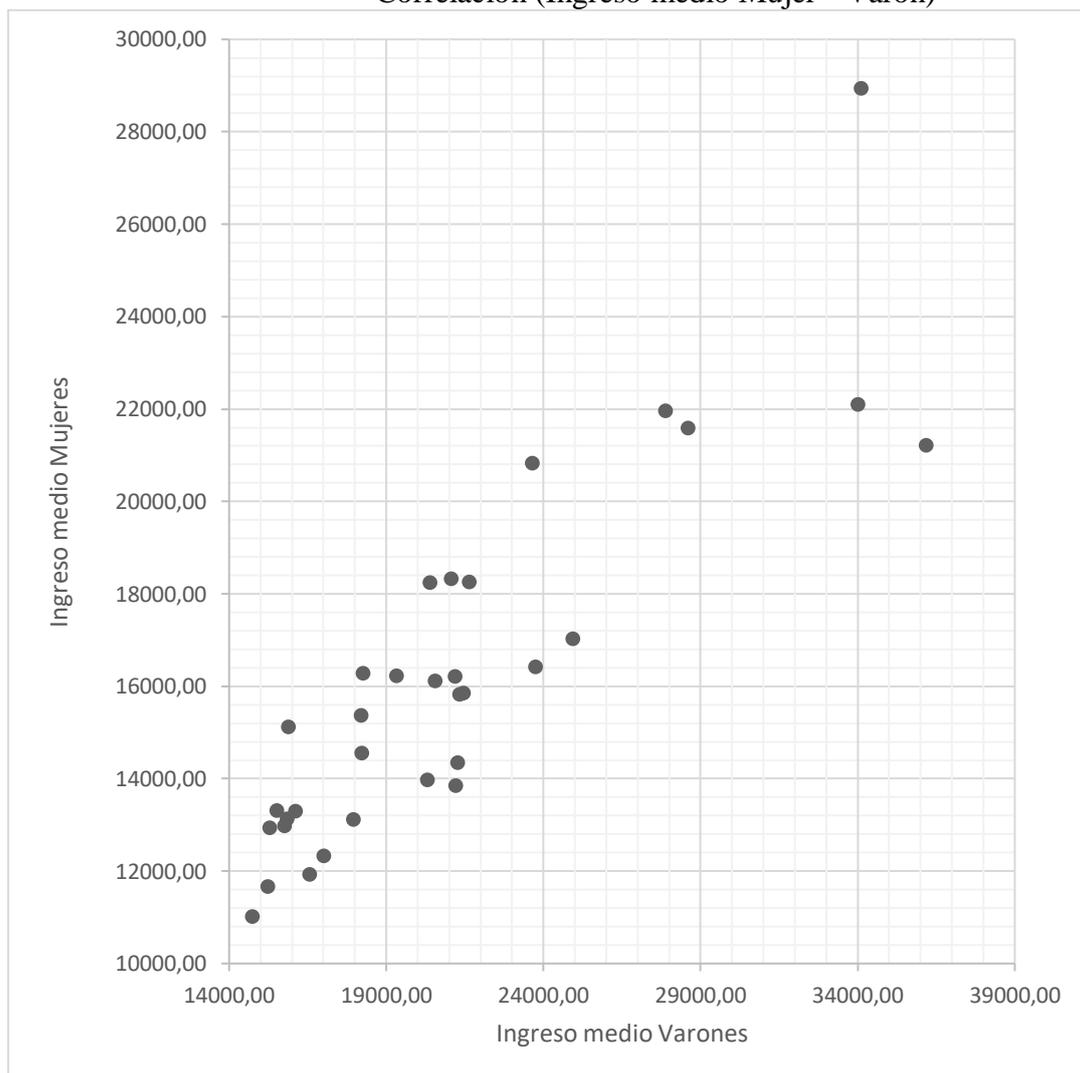
En el caso de los sectores, se observa que la brecha en el sector público en el total de país es del 16%, mostrando en algunos casos como Bahía Blanca variaciones favorables a las mujeres, mientras que en el sector privado la brecha del país es del 48%, presentando variaciones en los aglomerados que van desde 103% (Rio Gallegos) hasta un 17% (La Rioja), siendo esta última diferencia, mayor que la variación del total del país en el sector público (16%). Con lo cual se puede afirmar que la brecha en el ingreso es mayor o se profundiza en el sector privado.

Si tenemos en cuenta únicamente el ingreso de las mujeres y se compara los sectores, el ingreso medio de las mujeres en el sector privado es de \$13.803,43 y del público \$22.794,31 en el caso del total de país, con una variación del 65%. En cuestión de los diferentes aglomerados las discrepancias entre el ingreso de las mujeres, según el sector varía desde un 21% (Ushuaia - Río Grande) hasta el 135% (Salta) resultado superior en todos los casos el ingreso medio del sector público, confirmando de esta manera que el ingreso medio de las mujeres es mayor en el sector público que en el privado.

Finalizando se observó, que los aglomerados de mayor ingreso medio de las mujeres también presentan un mayor ingreso medio los varones (ver gráfico 7), con lo

cual se procedió al análisis de las correlaciones entre los ingresos medios según el género. Calculado el coeficiente de *Correlación de Pearson*, se obtuvo que el mismo fue de 0,88, correspondiendo una alta correlación entre el ingreso medio de los varones y de las mujeres, concluyendo que ha mayor ingreso medio de los varones, se correlaciona con un mayor ingreso de las mujeres.

Gráfico 7
Correlación (Ingreso medio Mujer - Varón)



Fuente: Elaboración propia con datos EPH.

Calculo del Coeficiente de Correlación

Correlación de Pearson

Variable (1)	Variable (2)	n	Pearson	p-valor
Varón	Mujer	33	0,88	< 0,0001

4. Referencias bibliográficas

Encuesta Permanente de Hogares (EPH) – INDEC – Cuarto trimestre 2018.

Giuliodoria, Roberto (1997). *Estadística descriptiva y probabilidad*. Córdoba: EUDECOR.

Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2° Informe Abril de 2017.

5. Anexos

Ingresos medios sector privado

Aglomerado	Varón	Mujer	total	Dif. %
Gran La Plata	19.289,40	12.633,20	16.493,83	53%
Bahía Blanca - Cerri	23.731,74	13.217,05	19.477,19	80%
Gran Rosario	20.455,96	14.311,89	17.983,82	43%
Gran Santa Fe	16.914,79	11.699,76	14.855,54	45%
Gran Paraná	18.828,78	15.184,80	17.389,88	24%
Posadas	15.104,48	9.385,67	12.563,09	61%
Gran Resistencia	14.236,12	11.004,84	12.908,77	29%
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	36.411,33	19.321,64	29.722,86	88%
Gran Mendoza	18.575,66	13.227,58	16.522,77	40%
Corrientes	13.775,22	9.031,24	11.844,49	53%
Gran Córdoba	17.006,94	12.336,70	15.001,43	38%
Neuquén - Plottier	27.847,18	17.271,01	23.736,97	61%
Santiago del Estero - La Banda	14.239,40	10.085,93	12.651,00	41%
Jujuy - Palpalá	14.408,18	8.889,32	12.251,72	62%
Río Gallegos	36.172,33	17.810,23	28.226,65	103%
Gran Catamarca	12.235,69	8.469,67	10.787,64	44%
Salta	13.555,90	9.915,78	11.928,72	37%
La Rioja	14.383,40	12.246,42	13.626,64	17%
San Luis - El Chorrillo	19.254,54	14.603,63	17.793,32	32%
Gran San Juan	17.049,66	10.692,72	14.592,61	59%
Gran Tucumán - Tafí Viejo	14.659,44	10.027,29	12.798,81	46%
Santa Rosa - Toay	18.732,59	12.407,90	15.919,17	51%
Ushuaia - Río Grande	33.821,67	26.530,44	31.584,32	27%
Ciudad de Buenos Aires	27.121,01	19.902,23	23.817,86	36%
Partidos del GBA	20.497,91	13.053,31	17.420,52	57%
Mar del Plata - Batán	22.952,49	15.684,77	19.823,21	46%
Río Cuarto	19.609,55	12.999,05	16.888,99	51%
Total	20.430,69	13.806,43	17.678,92	48%

Fuente: Elaboración propia con datos EPH.

Ingresos medios sector público

Aglomerado	varón	mujer	total	Dif. %
La Plata	24.360,68	21.851,10	22.934,76	11%
Bahía Blanca	25.351,67	26.507,33	26.039,63	-4%
Gran Rosario	27.749,51	24.341,89	25.781,80	14%
Gran Santa Fe	23.585,01	22.996,29	23.262,91	3%
Gran Paraná	25.922,45	23.367,04	24.756,77	11%
Posadas	21.407,05	18.680,36	20.030,12	15%
Gran Resistencia	19.178,98	17.247,72	18.337,97	11%
Comodoro Rivadavia	32.850,26	27.071,93	28.832,05	21%
Gran Mendoza	23.436,74	24.393,79	23.942,90	-4%
Corrientes	17.800,25	16.084,04	16.958,89	11%
Gran Córdoba	27.259,00	25.883,36	26.532,49	5%
Concordia	27.823,11	17.537,45	21.903,00	59%
Formosa	22.772,35	22.533,80	22.660,86	1%
Neuquén - Plottier	31.304,09	28.390,96	29.589,29	10%
Santiago del Estero	18.516,38	15.150,24	16.893,81	22%
Jujuy - Palpalá	20.918,03	19.372,17	20.063,34	8%
Río Gallegos	31.285,45	26.090,40	28.489,03	20%
Gran Catamarca	20.739,80	19.550,71	20.193,49	6%
Salta	25.211,64	23.321,40	24.146,31	8%
La Rioja	19.537,36	18.554,22	19.010,96	5%
San Luis - El Chorrillo	25.700,26	23.286,26	24.278,45	10%
Gran San Juan	21.882,05	19.590,33	20.728,02	12%
Tucumán	23.079,56	22.410,63	22.697,50	3%
La Pampa	30.085,06	25.737,09	27.973,32	17%
Ushuaia - Río Grande	34.992,44	32.114,42	33.552,12	9%
Ciudad de Buenos Aires	32.332,80	28.896,01	30.651,44	12%
Partidos del GBA	27.465,40	21.040,03	24.111,67	31%
Mar del Plata - Batán	33.605,07	23.413,76	27.939,96	44%
Río Cuarto	24.532,85	19.724,56	22.515,11	24%
San Nicolás - Villa Constitución	21.721,73	21.975,88	21.895,54	-1%
Rawson - Trelew	31.182,20	27.959,78	29.319,76	12%
Viedma - Carmen de Patagones	25.950,57	23.133,96	24.326,26	12%
Total	26.420,66	22.794,31	24.512,78	16%

Fuente: Elaboración propia con datos EPH.

Ingreso medio de la mujer por sector.

Aglomerado	Sector Privado	Sector Público	Dif. %
	Mujer	Mujer	
Gran La Plata	12.633,20	21.851,10	73
Bahía Blanca - Cerri	13.217,05	26.507,33	101

Gran Rosario	14.311,89	24.341,89	70
Gran Santa Fe	11.699,76	22.996,29	97
Gran Paraná	15.184,80	23.367,04	54
Posadas	9.385,67	18.680,36	99
Gran Resistencia	11.004,84	17.247,72	57
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	19.321,64	27.071,93	40
Gran Mendoza	13.227,58	24.393,79	84
Corrientes	9.031,24	16.084,04	78
Gran Córdoba	12.336,70	25.883,36	110
Concordia	10.161,40	17.537,45	73
Formosa	12.015,87	22.533,80	88
Neuquén - Plottier	17.271,01	28.390,96	64
Santiago del Estero - La Banda	10.085,93	15.150,24	50
Jujuy - Palpalá	8.889,32	19.372,17	118
Río Gallegos	17.810,23	26.090,40	46
Gran Catamarca	8.469,67	19.550,71	131
Salta	9.915,78	23.321,40	135
La Rioja	12.246,42	18.554,22	52
San Luis - El Chorrillo	14.603,63	23.286,26	59
Gran San Juan	10.692,72	19.590,33	83
Gran Tucumán - Tafí Viejo	10.027,29	22.410,63	123
Santa Rosa - Toay	12.407,90	25.737,09	107
Ushuaia - Río Grande	26.530,44	32.114,42	21
Ciudad de Buenos Aires	19.902,23	28.896,01	45
Promedio	13.168,62	22.729,27	73

Fuente: Elaboración propia con datos EPH.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

¿ES LA INFLACIÓN EN ARGENTINA UN FENÓMENO MONETARIO?

Diego Molina Gómez
David Miranda

Universidad Nacional de La Rioja

1. ¿Qué es la Inflación?

La inflación, según las palabras de Pérez Enrri (2000) es el “aumento sostenido en el nivel general de precios, cuyas características fundamentales son la persistencia en el tiempo y la generalidad”. Cabe señalar que el aumento de un único bien o servicio no se considera como inflación.

Para medir la inflación se selecciona una canasta con productos representativos que consumen los hogares de una sociedad. Luego se calcula un indicador denominado índice de precios al consumidor cuya variación porcentual nos indica la inflación entre meses, entre años, etc.

Por otra parte, la hiperinflación puede aparecer cuando el valor de la inflación supera el 50% mensual, el dinero deja de funcionar como reserva de valor, y puede no cumplir sus otras funciones (unidad de cuenta, medio de cambio), las personas pueden comenzar a realizar transacciones a través del trueque o con una moneda extranjera fuerte.

Finalmente, la deflación se conceptualiza de acuerdo al “Modelo de Proyección Mundial del FMI”. Según este modelo, el riesgo de deflación se define como la probabilidad de que durante dos trimestres consecutivos se registre inflación negativa en un periodo de pronóstico de cuatro trimestres.

2. Causas de la inflación

2.1. Determinantes de corto plazo

- a. **Contracción de la oferta agregada:** cuando hay una caída en la oferta agregada debido al aumento de los costos asociados a los procesos productivos (por ejemplo, un aumento en el precio de la electricidad) las empresas aumentan sus precios para mantener sus márgenes de rentabilidad.
- b. **Incremento de la demanda agregada:** la demanda agregada es el volumen de bienes y servicios requeridos por una economía. Un incremento en la demanda agregada mayor a los bienes y servicios que la economía puede producir, causa un aumento en los precios, ya que hay mucho dinero persiguiendo a pocos bienes.

2.2. Determinantes del largo plazo

- a. **Déficit fiscal:** cuando el sector público gasta más dinero del que recibe se dice que está en déficit. Dicho déficit puede ser *financiado con adelantos transitorios del banco central*¹, aumentando de esta forma por medio de la emisión de dinero la base monetaria.
- b. **Exceso de dinero:** si las autoridades correspondientes crean dinero más allá de lo que el público demanda, el crecimiento de la oferta de dinero aumenta, lo cual conlleva a un aumento en el nivel de precios y por lo tanto a un incremento en la inflación.

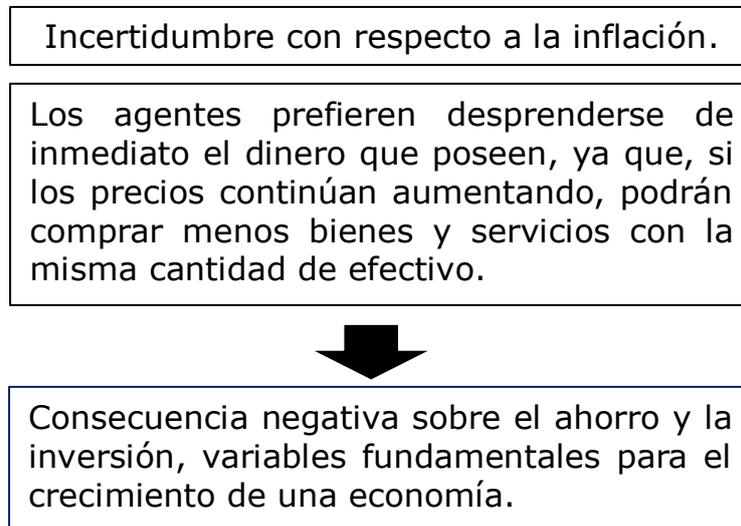
3. Costos que genera la Inflación

3.1. Pérdida de eficiencia económica

Los precios relativos emiten señales acerca de la escasez o disponibilidad de los bienes y servicios, el sistema que conforman otorga información valiosa a los agentes económicos para decidir cómo utilizar sus recursos de la mejor manera posible, de tal manera que todos maximicen sus beneficios. Sin embargo, bajo un entorno de inflación incierto, los precios de los distintos bienes y servicios comienzan a cambiar con mayor frecuencia, por lo que resulta más difícil al público evaluar la información que éstos

¹ Mecanismo por medio del cual el tesoro financia gastos corrientes, a través de la impresión de billetes por parte del BCRA, a cambio de una promesa de pago.

emiten, por lo tanto, tomar decisiones de consumo, producción e inversión acertadas. Mayor riesgo para los agentes, lo que ocasiona que éstos se enfoquen en el corto plazo.



3.2. Consecuencias negativas sobre el crecimiento económico

Disminución del poder adquisitivo. La inflación reduce el valor real del dinero, es decir, disminuye la cantidad de bienes y servicios que el dinero puede adquirir. Si los individuos desean mantener el mismo nivel de consumo, el ahorro se verá desincentivado.

3.3. Impacto adverso sobre la redistribución de la riqueza

La inflación es considerada como uno de los impuestos más regresivos, ya que afecta en mayor medida a las clases sociales con menores recursos que por lo general tienden a mantener la mayor parte de sus ingresos en efectivo.

4. La estabilidad de precios y sus beneficios

Cuando el sistema de precios relativo funciona sin distorsiones, las señales que emite constituyen información valiosa para la toma de decisiones. Por un lado, facilita la planeación a largo plazo por parte de los agentes económicos. Las familias se ven incentivadas a ahorrar en la moneda de curso legal al ver que el valor real de su ingreso no está disminuyendo. Las empresas pueden asignar de mejor manera sus recursos con

respecto a la producción, el empleo y la acumulación de capital. Por otra parte, disminuye el riesgo en los mercados financieros, se reducen las tasas de interés y se mantienen invariables en el tiempo, lo cual promueve una mayor inversión.

5. Teoría Cuantitativa del Dinero

En su libro “*Comentario resolutorio de cambios de 1556*” Martin de Azpilcueta, quizás fue el primero en prestar atención a una relación directa entre la cantidad de dinero y los precios, al observar el efecto que producía el ingreso de oro a España desde sus colonias al nivel general de precios (Huerta de Soto, 2002). Más adelante autores como Jean Bodin (1568), William Petty (1682), David Hume (1752) y algunos autores clásicos, como David Ricardo (1817) y Jhon Stuart Mill (1848) retomaron dicha relación y profundizaron su estudio.

El economista británico David Hume, anunció en su postulado de homogeneidad: “Los precios de todo dependen de la proporción existente entre los bienes y el dinero, ... Si aumentan los bienes, se vuelven más baratos; si se aumenta el dinero, aumenta el valor de los bienes”. (Meghan Desai, 1989)

A partir de lo expresado anteriormente quedaba entonces planteado que el comportamiento de los precios y la inflación en una economía estaba tanto determinado por la cantidad de dinero existente, como por la evolución en la producción de bienes y servicios, por la cantidad existente de mercancías para atender las demandas que propiciaba ese volumen de dinero. Mediante la ecuación cuantitativa² puede explicarse este fenómeno considerado de largo plazo.

$$M \times V = P \times Q$$

Donde P es el nivel de precios, Q el PIB real, M la oferta monetaria y V es la velocidad a la que el dinero cambia de manos.

² Fue formalizada por Irving Fisher, en su trabajo: “El poder de compra del dinero” (The purchasing power of Money) escrito en 1922

Para Fisher, la oferta de dinero (M) es una variable que es determinada por la autoridad monetaria en forma exógena. Es decir, es una variable que toma valores de manera independiente. La velocidad de circulación del dinero (V) es una variable que depende de factores estables como los hábitos de pago existentes en la sociedad y la tecnología imperante en el sistema bancario y, por lo tanto, no presenta relación alguna con las demás variables que integran la ecuación. Por ello Fisher considera a V como constante.

De lo anterior podemos concluir que, si V es estable y la producción real PBI se determina por variables reales como la tecnología, el capital o los recursos naturales, entonces el nivel de precios (P) es la variable dependiente en la ecuación, y en consecuencia *“la inflación es a medio y largo plazo un fenómeno monetario”*. Es decir, es la variable que se ajusta de manera endógena para corregir cualquier desequilibrio y asegurar así el cumplimiento de la igualdad entre los desembolsos de dinero pagado por los compradores y las sumas recibidas por los vendedores. Finalmente, una variación en la oferta de dinero, originada en las decisiones de política de la autoridad monetaria, siempre se traduce en variaciones en el nivel de precios.

6. Inflación en Argentina - Historia reciente

A lo largo de la historia de nuestro país han sucedido numerosos episodios de inflación y uno de hiperinflación en la década del 80, buscando hacer una síntesis de los principales acontecimientos, podemos destacar que el 10 de Diciembre de 1983, asume la presidencia de nuestro país el Dr. Raúl Alfonsín, el cual recibió el gobierno con una serie de problemas heredados de la última dictadura militar:

- Destrucción del aparato productivo.
- Alta tasa de Desempleo.
- Elevada Deuda Externa.
- Inflación.
- Fuerte pérdida del poder adquisitivo de los Salarios.
- Pobreza.

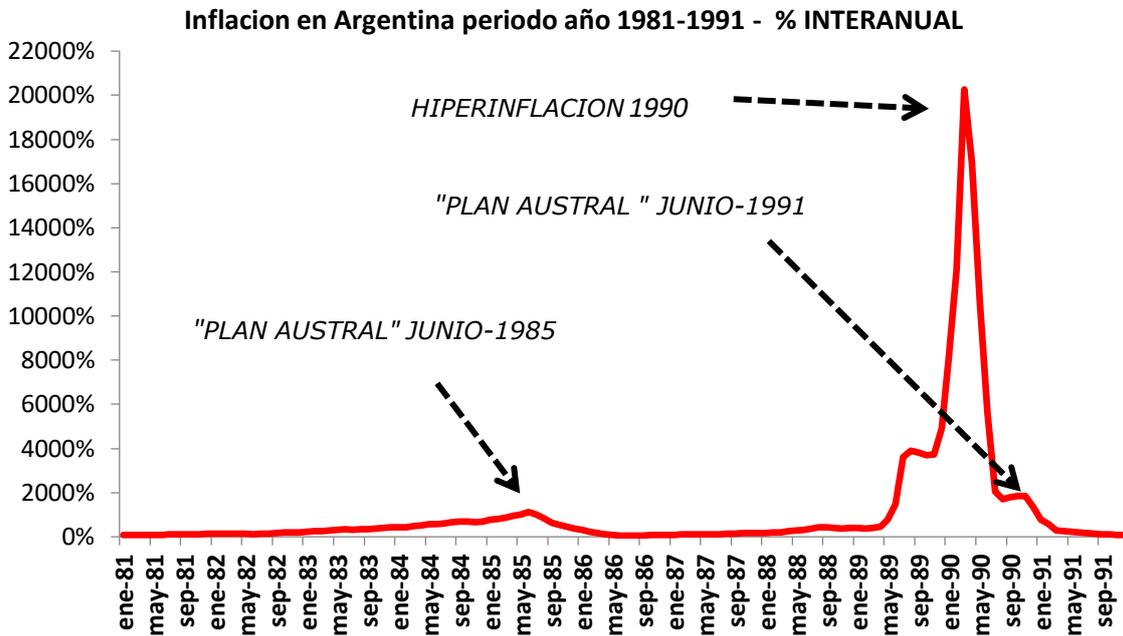
Como así también la “Crisis de la Deuda Latinoamericana” que explotara en México en 1982. Más allá de la situación heredada, el presidente tenía por seguro la posibilidad de revertir esta herencia tan pesada. Al respecto Pedraza et al. (2014) expresa lo siguiente:

El año 1981 desde el punto de vista macroeconómico significó una aceleración de la inflación que pasó del 88% (1980) al 131%, el PBI cayó un - 6,6%, mientras que la balanza comercial, esto es la diferencia entre exportaciones e importación ($X - M$) arrojó un resultado negativo de - 287 millones de dólares. El presupuesto público, es decir la diferencia entre los ingresos del estado y los gastos, manifestó un déficit fiscal del 18% del PBI. Un nuevo cambio de política económica se produjo con la llegada del General Leopoldo Galtieri a fines de 1981. Los equipos económicos se tuvieron que enfrentar a una inflación que en 1982 fue del 210%, fuerte endeudamiento externo con presiones permanentes sobre el tipo de cambio y sus devaluaciones. El PBI en el año 1982 cae un - 4,9% y repunta en año 1983 con un crecimiento del 3%, como consecuencia de un aumento en las exportaciones. (Pedraza et al., 2014, p. 16)

Como se observa en el gráfico 1, luego del fracaso de los planes de estabilización propuestos que ocasionaron numerosos problemas de pérdida de poder adquisitivo a la población.

En todos ellos existió un denominador común que fue la “monetización” del déficit fiscal, debido al continuo exceso de gastos por parte del Estado que no pudo ser reducido.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC – IPC San Luis.

En el gráfico 2, se puede observar que también la economía argentina transito un período de deflación debido a la continua caída del PBI entre los años 1998 y 2001, hasta que finalmente el gobierno decidió salir de la “convertibilidad”.

Luego de pasar un período corto de superávit fiscal y por lo tanto inflación baja y controlada, nuestro país comenzó nuevamente con déficit fiscal (año 2008) y posteriormente acontecieron las altas tasas de inflación, hasta la actualidad. Los picos que se observan corresponden a devaluaciones que, si bien afectan a ciertos precios de la economía, no terminan explicando la inflación continua en nuestro país.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC – IPC San Luis.

7. Análisis de la actualidad

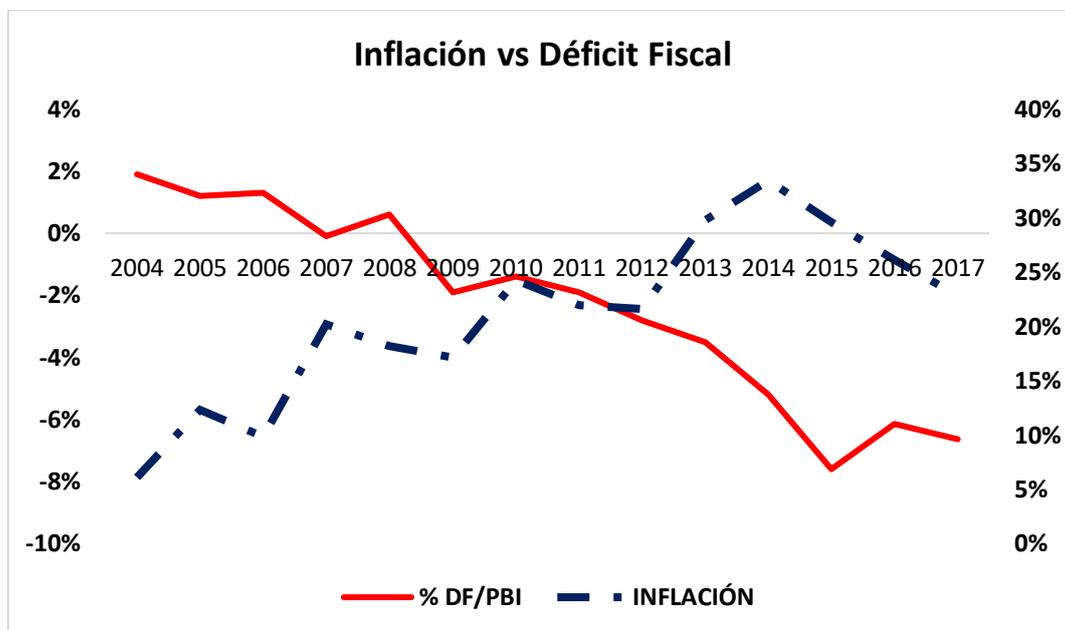
En el gráfico 3, se observa que mientras aumenta el déficit fiscal, aumenta a la par la inflación, y en el gráfico 4 puede observarse como a medida que crecen los adelantos, aumenta la base monetaria que es consecuencia de la monetización de ese déficit, este aumento de la base ocasiona aumentos en la oferta monetaria³ vía multiplicador de dinero. Con más detalle el gráfico 6 muestra que las variaciones de la base monetaria se debieron principalmente a la injerencia del sector público.

Es muy notorio analizando los gráficos mencionados que, a partir de 2008 con el incurrimiento en déficit fiscal, comienza también el aumento de los adelantos en forma continua y el aumento sostenido de la inflación superando el 20% anual luego de 2009.

³ Para el caso se utiliza el agregado M_2 (oferta monetaria más los depósitos en caja de ahorro) debido a la alta liquidez que representan los depósitos en caja de ahorro.

A partir de 2011 es muy notoria la injerencia del sector público⁴ en la creación de dinero y en los esfuerzos de retirar dinero del sistema vía letras del banco central, incrementándose la cantidad de títulos y como consecuencia de ello el déficit cuasi fiscal⁵.

Gráfico 3



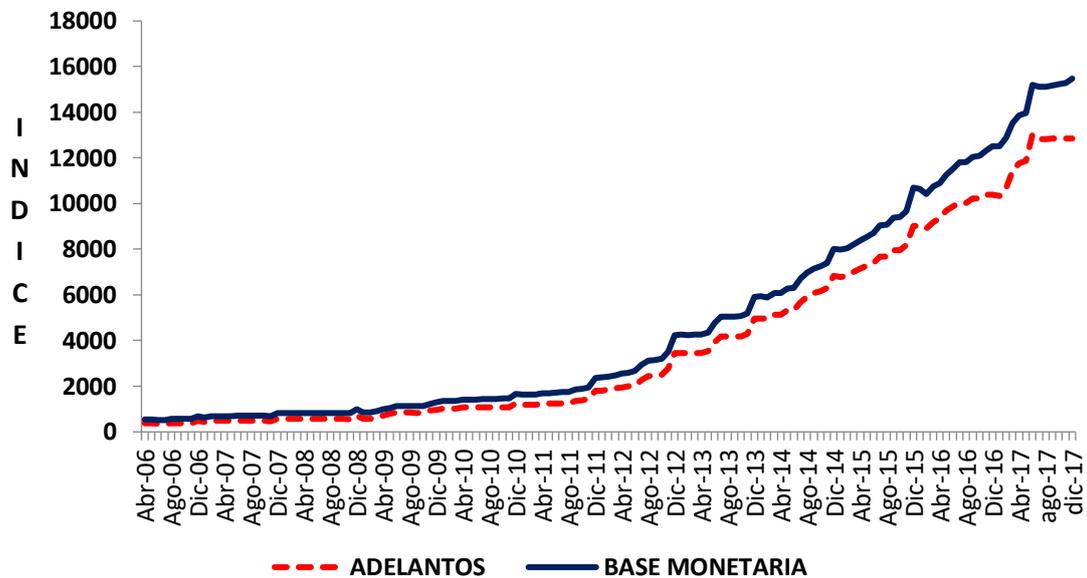
Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC – IPC San Luis.

⁴ Ver anexo tabla 1.

⁵ Ver MOLINA GÓMEZ. (2016), p 18.

Gráfico 4

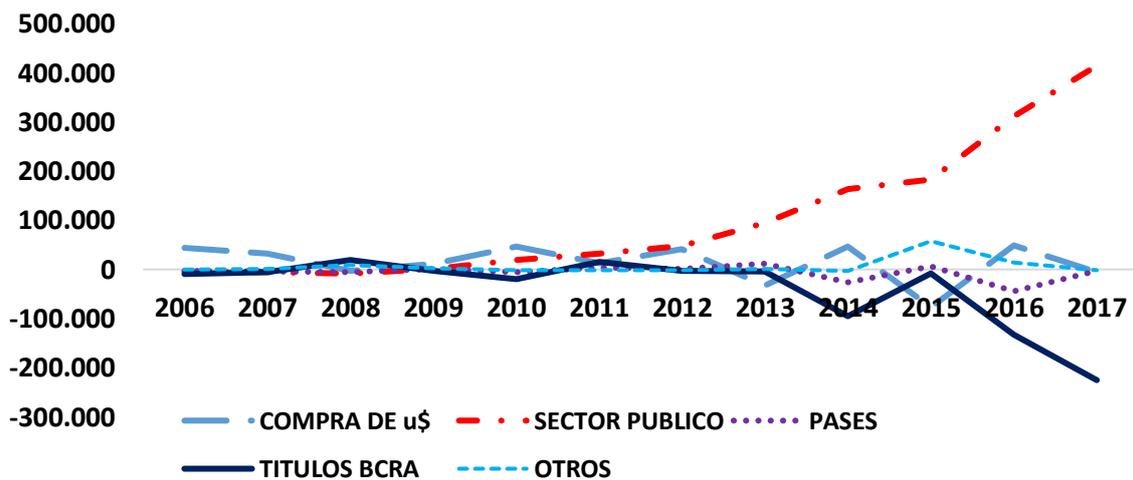
ADELANTOS AL TESORO VS BASE MONETARIA



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC – IPC San Luis.

Gráfico 5

Factores de explicación de la base monetaria del gráfico - en millones de \$



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC – IPC San Luis.

En la tabla 1 vemos que en el largo plazo el aumento del M_2 ha ocasionado el crecimiento continuo del nivel general de precios, considerando una variación promedio

del 3% del PBI y una velocidad de circulación que no ha variado. Al final del período estudiado el promedio de la inflación dio 25% y del agregado monetario M_2 un promedio de 28%; es decir, sólo acompañó en un 3% al crecimiento económico, el resto del aumento, derivó en inflación.

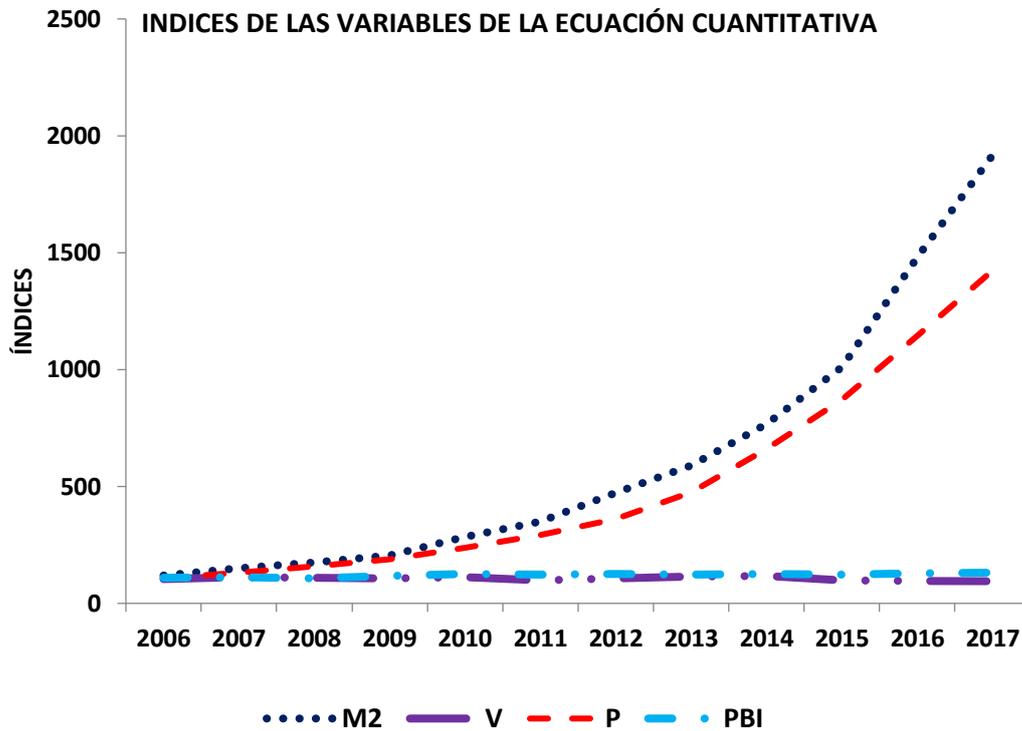
Tabla 1

AÑO	$\frac{\Delta M_2}{M_2}$	+	$\frac{\Delta V}{V}$	=	$\frac{\Delta IPC}{IPC}$	+	$\frac{\Delta PBI}{PBI}$
2006	19%		-3%		8%		8%
2007	26%		4%		22%		9%
2008	16%		8%		21%		4%
2009	17%		-4%		18%		-6%
2010	39%		-2%		27%		10%
2011	24%		6%		23%		6%
2012	35%		-13%		23%		-1%
2013	25%		9%		32%		2%
2014	30%		7%		39%		-3%
2015	32%		2%		32%		3%
2016	47%		-17%		31%		-2%
2017	29%		-2%		24%		3%
PROMEDIO	28%	+	0%	=	25%	+	3%

Fuente: Elaboración propia con datos BCRA.

Analizando, ya en forma gráfica la ecuación cuantitativa, observamos en el Gráfico 6 claramente como fueron creciendo el índice de precios y del agregado monetario M_2 a lo largo del período estudiado. Para el caso del último indicador creció por encima de la inflación, manteniéndose en una franja estable a lo largo del tiempo la velocidad de circulación y el crecimiento del PBI.

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia con datos de BCRA.

8. Conclusiones

Por lo expuesto anteriormente la evidencia demuestra que en el largo plazo, la teoría cuantitativa del dinero clásica es una buena herramienta para demostrar que el aumento de la oferta de dinero, por encima de lo requerido por la economía, trae como resultado el aumento constante de los precios a lo largo del tiempo.

Además, se puede concluir que el sostenimiento de el gasto publico por encima de los ingresos, si no se utiliza otra herramienta para financiarlo que no sea su monetización, provoca que el Banco Central funcione como un agente económico al servicio de la política, trayendo como consecuencia la pérdida de su credibilidad y la continua desvalorización de la moneda.

En el futuro sería necesario que los hacedores de política revisen esta circunstancia para no caer en una situación de hiperinflación que destruya la función de reserva de valor del dinero.

Finalmente, también es importante reorganizar las finanzas para encaminar la inflación hacia un trayecto descendente y así poder estimular, vía expectativas, a los agentes económicos a realizar inversiones productivas.

Bibliografía

- BCRA (2018), Publicaciones y Estadísticas, base de datos en línea www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Monetarias_financieras.asp
www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Base_monetaria.asp
- Desai, M. (1989) *El monetarismo a prueba*. Fondo de Cultura Económica.
- Dirección de estadísticas y censos Gobierno de san Luís, Publicaciones y Estadísticas, base de datos en línea <http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/>
- Gaviria Ríos, M.A.: (2007) Apuntes de teoría y política monetaria Edición electrónica gratuita. Texto completo en: www.eumed.net/libros/2007a/233/. Páginas 11 a 16.
- Gay, Alejandro. (2016), Política Económica “Analizando el enigma de la Argentina”. Tomo I. FCE-UNC. Páginas 123 a 132.
- Gerchunoff, Pablo; Llach Lucas. (2007), El ciclo de la ilusión y del desencanto. EMECE. Páginas 401-415.
- INDEC, Publicaciones y Estadísticas, base de datos en línea <https://www.indec.gob.ar>
- López Dumrauf, Guillermo. (2008), Macroeconomía Explicada con extensiones a los mercados de capitales y al diseño de escenarios económicos. La Ley. Páginas 163-164.
- Ministerio de hacienda, Publicaciones y Estadística, base de datos en línea, www.minhacienda.gov.ar
- Molina Gómez, Diego. (2016) “LEBAC: Los peligros del creciente endeudamiento del BCRA”. Revista OIKONOMOS [en línea] 15 de noviembre de 2016, Año 6, Vol. 2. pp.49-75. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>
- Pedrazza, M. A. et al. (2014). “Ley Nacional de desarrollo Económico N° 22.021 – Impacto económico en la provincia de La Rioja 1980 – 2009”. La Rioja, Argentina: 1° Edición Líbryco.
- Pérez Enri, D. (2000). “Economía en el pensamiento, la realidad y la acción”. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Macchi.

Anexo
TABLA 1

AÑO	Δ COMPRA DE u\$s	Δ SECTOR PÚBLICO	Δ PASES	Δ TÍTULOS BCRA	Δ OTROS	ΔBM
2006	43.495	-5.778	-2.446	-9.748	-168	25.356
2007	32.321	-5.305	-4.383	-4.977	1.256	18.912
2008	-2.670	-8.646	-5.539	19.193	8.132	10.470
2009	12.028	815	791	-2.413	1.680	12.901
2010	46.285	19.478	-5.306	-20.268	-2.131	38.058
2011	13.315	32.575	3.822	14.977	-2.175	62.514
2012	41.086	47.495	715	-3.320	-1.546	84.430
2013	-32.637	94.390	11.718	-4.541	916	69.845
2014	46.401	163.535	-26.797	-94.639	-3.133	85.368
2015	-76.943	183.144	6.358	-8.734	57.500	161.325
2016	48.833	311.519	-44.381	-132.257	14.060	197.775
2017	-5.452	414.507	-3.181	-225.364	-1.061	179.449

Fuente: Datos BCRA.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

REVIEW: EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE PUESTOS DE TRABAJO

Hernán Augusto Parajón
UNT; UNaM

1. Introducción

Diferentes estudios muestran el modo en que interactúan o pueden interactuar los puestos de trabajo considerando su diseño y características, con la percepción de las personas que los ocupan y consecuentemente, con las conductas y resultados que se derivan, tales como ausentismo, rotación, productividad, satisfacción, motivación, entre otras. El objetivo de este artículo es hacer una revisión actualizada de las investigaciones que analizan y evalúan el diseño de los puestos de trabajo.

Las organizaciones fijan objetivos que deben alcanzar a través de la ejecución de un determinado número de tareas y contando con recursos asignados para esos fines. Se generan estructuras de tal manera que las organizaciones dividen, agrupan y coordinan distintas actividades de trabajo (Robbins, 2017).

Los puestos de trabajo son conceptualmente, las unidades más pequeñas de la estructura y vale aclarar que los constructos teóricos puesto de trabajo, trabajo, desempeño en el puesto de trabajo, trabajo en equipo y diseño organizacional, tienen asuntos e ideas en común, pero son conceptos con límites y alcances diferentes.

En esta oportunidad, la revisión se enfoca en el diseño de los puestos de trabajo para lo cual se apoya en las teorías y resultados de investigaciones de diseños del trabajo, ya que este concepto es de fundamental importancia al momento del diseño o rediseño del puesto.

La evolución histórica de la teoría y práctica del diseño del trabajo sienta las bases para comprender las variaciones en los diseños de puestos de trabajo desde tiempos remotos hasta la actualidad.

La revisión de la literatura existente permite agrupar los estudios según tres perspectivas: una clásica, basada fundamentalmente en principios administrativos y enfocada en mejorar la productividad sin considerar aspectos humanos como la motivación y la satisfacción ; otra vinculada con las relaciones humanas, que demuestra la importancia de la motivación del hombre en la producción; y la interdisciplinaria, que integra estudios del individuo, de su interacción con el trabajo, el entorno social y el contexto en el que desarrolla su trabajo.

A continuación, se desarrolla brevemente las principales ideas de cada una de estos enfoques y se mencionan los principales exponentes de las mismas.

2. Perspectiva clásica en el Diseño del trabajo

Para mejorar el diseño del trabajo y por ende de los puestos de trabajo que componen las organizaciones, desde comienzos de 1900 se realizaron numerosas investigaciones, las que generaron gran cantidad de constructos teóricos. Si bien se plantearon mejorar la eficiencia de las personas que se desempeñan en los puestos de trabajo como objetivo fundamental, los métodos utilizados derivaban en una disminución de la satisfacción de los empleados, mayor rotación, ausentismo y dificultades en la gestión de empleados (Humphrey y Morgeson, 2007).

El ingeniero industrial y economista estadounidense Frederick Taylor (1856-1915), considerado padre de la administración científica, planteó que los trabajadores “podían ser reajustados como las máquinas, y que era posible recalibrar sus engranajes mentales y físicos para mejorar la productividad” (Crossen, C., citado en Daft, 2011). Es decir, desde esta perspectiva se privilegia los trabajos determinados de manera científica como modo de aumentar la eficiencia y la productividad laboral.

Estas ideas continúan muy arraigadas en las organizaciones actuales. Tanto es así que en un artículo de *Harvard Business Review* (2006) se considera la “Administración Científica” como la perspectiva más influyente entre las que dieron forma a la gerencia moderna. Algunos estudios citados por Oldham y Yitzhak (2016) dan cuenta de este mismo suceso destacando su impacto sustancial en el diseño de los puestos en muchas organizaciones.

Sin embargo, el comportamiento de algunos empleados hacia el trabajo simplificado ponía en tela de juicio la eficiencia ya que redundaba en demoras y ocasionaba restricciones en la productividad. Esta teoría no tenía en cuenta las necesidades del trabajador y los aspectos sociales de su comportamiento.

Por otra parte, el Ingeniero Henri Fayol (1841-1925) nacido en Estambul, estableció los principios de la administración y sus funciones. Se enfocó en un modelo de estructura de los puestos de trabajo del tipo funcional, regido por una serie de principios, tales como la planificación, la coordinación y los tramos de control.

Dado que la administración científica de Taylor se encamina principalmente en la esencia técnica (trabajo realizado en planta) y los principios administrativos consideran el diseño y el funcionamiento de la organización como un todo, puede afirmarse, que en el planteo de Fayol se maneja un punto de vista más amplio de la organización. Sin embargo, se desconocían las influencias ambientales y los aspectos informales de la organización, razón por la cual tenían efectos positivos solamente en el corto plazo.

Ambas corrientes de esta perspectiva resultaron poderosas y dieron a las organizaciones ideas novedosas y fundamentales para elevar la productividad y la prosperidad. No obstante, no consideraron el contexto social ni las necesidades humanas.

3. Enfoques vinculados con las relaciones humanas

Entre las primeras exploraciones sobre psicología industrial y relaciones humanas, los más reconocidos por lo innovadores son los denominados estudios Hawthorne, en referencia a una serie de experimentos llevados a cabo en una compañía de generación de electricidad de Chicago en la década de 1930. Elton Mayo, en 1933, publica “Problemas humanos de una civilización industrial”, texto en el que relata y analiza dichos experimentos.

La interpretación de los estudios llevados a cabo por Mayo en esa época concluyen que el trato positivo de los empleados mejora su motivación y productividad. La difusión de estos descubrimientos dio lugar a una revolución en el trato a los empleados y sentó las bases para trabajos subsecuentes que analizan el trato a los trabajadores, el liderazgo, la motivación y la administración de recursos humanos.

Entre otros, se destacan aportes importantes de Argyris acerca del impacto de la organización sobre el individuo, especialmente aprendizaje organizacional, y los estudios de Likert referentes al clima organizacional; desde la psicología se puede mencionar a Maslow, Mc Gregor, Herzberg, Blake por citar a los más relevantes.

Estos enfoques vinculados a relaciones humanas y conductuales agregaron nuevas e importantes contribuciones al estudio de la administración y las organizaciones.

Un hito trascendental se generó a partir del surgimiento de la Teoría de Motivación – Higiene de Herzberg (1966), en tanto que la misma sirvió como base para el desarrollo de una de las teorías del diseño más influyente de las últimas décadas.

Herzberg en ese momento realiza un planteo fundamental: “¿Qué quiere la gente de sus trabajos?” (Robbins, 1999). Para motivar a las personas en sus trabajos sugirió enfatizar el logro, el reconocimiento, el trabajo en sí mismo, la responsabilidad y el crecimiento. Sostuvo, además, que para mejorar el rendimiento de los empleados y la satisfacción laboral, los trabajos deben enriquecerse, no simplificarse.

Si bien estas ideas se consideraron revolucionarias y generaron numerosas investigaciones y proyectos exitosos, se advirtió que presentaba algunas dificultades, por ejemplo dentro de la metodología y los supuestos que se utilizaron se asegura que la satisfacción y la productividad están muy relacionadas, estudios posteriores contradicen estos resultados. Las diferencias entre los individuos como sexo, nivel social, educación o nivel ocupacional pueden afectar la clasificación de los factores (Parker y Morgenson, 2017) (Stello, 2014).

Por otra parte, se pueden mencionar los estudios desarrollados por Turner y Lawrence (1965). Estos autores examinaron seis atributos de las tareas (variedad, autonomía, interacción requerida, interacción opcional, conocimiento y habilidad requeridos), con el propósito de moldear las reacciones de los empleados y crearon una medida resumen al combinar linealmente dichos atributos.

Los primeros resultados obtenidos mostraron que la medida se asociaba positivamente con la satisfacción de los empleados que trabajaban en industrias ubicadas en pueblos pequeños, no así en los de áreas urbanas, por lo que concluyeron que los antecedentes subculturales inciden en la reacción a los puestos de trabajo.

Más tarde Hackman y Lawler (1971) continuaron estos trabajos y concluyeron que las diferencias eran mejor explicadas por las necesidades de crecimiento y desarrollo de los empleados. Estas teorías fueron las precursoras de la Teoría de las Características de las Tareas (JCT por sus siglas en inglés), de Hackman y Holdham, que se convirtió en la teoría más estudiada desde su nacimiento hasta el presente (Grant, Fried Jullerat, 2010).

3.1 Teoría de las Característica de las Tareas

La JCT tiene como antecedente para su desarrollo la teoría de Herzberg con aportes conceptuales relativos a diferencias individuales en rasgos motivacionales de Maslow, e interrelacionadas con el contenido del puesto según el modelo de la Teoría de la Expectativa de Víctor Vromm.

En la Universidad de Yale, J. Richard Hackman y Greg Oldham (2013) diseñan un cuestionario denominado Job Diagnostic Survey (JDS) para evaluar el diseño de los puestos. El mismo permite detectar los aspectos del puesto de trabajo que deberían renovarse para mejorar la calidad de vida laboral de los trabajadores (actitudes y resultados personales del trabajo) y los resultados organizacionales (cantidad y calidad del rendimiento)

El modelo JCT intenta “especificar el modo en que interactúan las características del puesto del trabajo y las de los sujetos, para determinar las circunstancias en las que un trabajo enriquecido llevará o no a resultados positivos” (Hackman y Oldham, 2013). El mismo considera cinco características del puesto:

- 1) Variedad de habilidades: se refiere al número y diversidad de habilidades requeridas para llevar a cabo actividades distintas.
- 2) Identidad de las tareas: indica en qué medida el puesto requiere terminar una porción completa de trabajo.
- 3) Importancia de las tareas: depende del impacto que el trabajo que se realiza en el puesto tiene sobre otras personas, dentro o fuera de la organización.
- 4) Autonomía: el grado de independencia y discrecionalidad que el empleado tiene para planificar y llevar a cabo su trabajo.
- 5) Retroalimentación: el grado de información directa que reciben las personas sobre los resultados y rendimientos de sus trabajos.

En la figura 1 se observan las relaciones entre las dimensiones centrales del puesto, es decir las cinco características, los estados psicológicos críticos y los resultados sobre el puesto.

Las características inciden sobre tres estados psicológicos críticos (vivencia significativa del trabajo, experiencia de responsabilidad sobre los resultados del trabajo y conocimiento de resultados del trabajo), los que al mismo tiempo inciden sobre los resultados reales obtenidos en el trabajo (motivación intrínseca, satisfacción de la necesidad de crecimiento, calidad del trabajo realizado, rotación y ausentismo).

Simultáneamente, existen tres factores que actúan como moderadores de las relaciones de las dimensiones básicas del puesto, los estados psicológicos críticos y los resultados del trabajo; estos factores, conocidos como variables moduladoras son: conocimientos – habilidades – destrezas, intensidad de la necesidad de autorrealización y satisfacción con los factores de contexto.

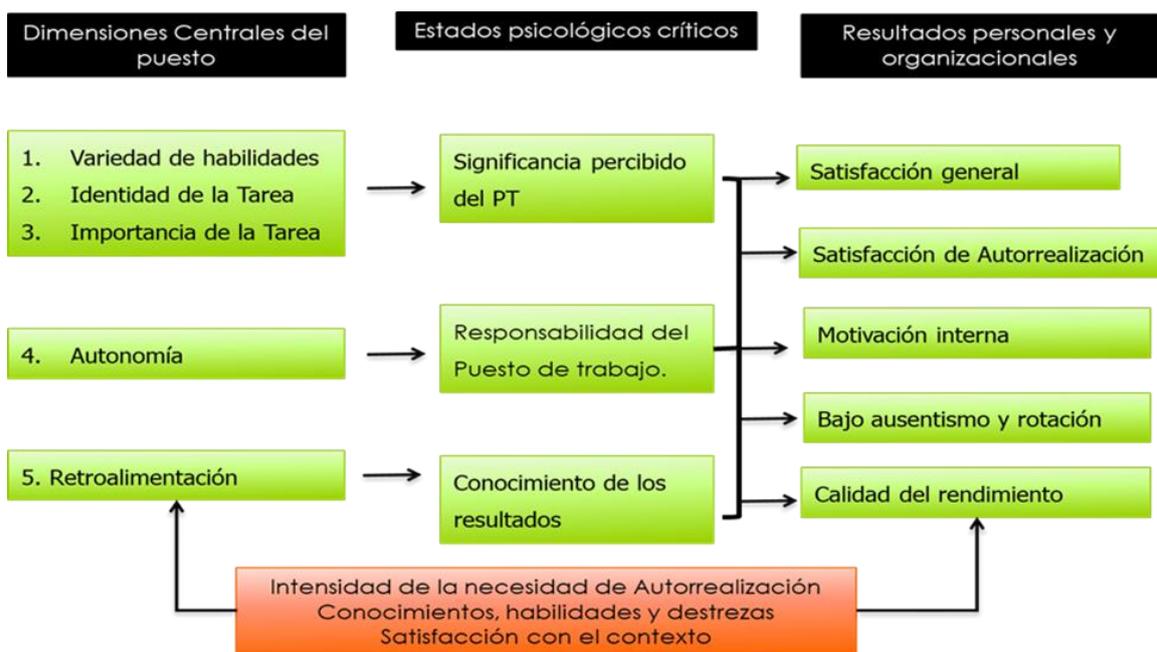
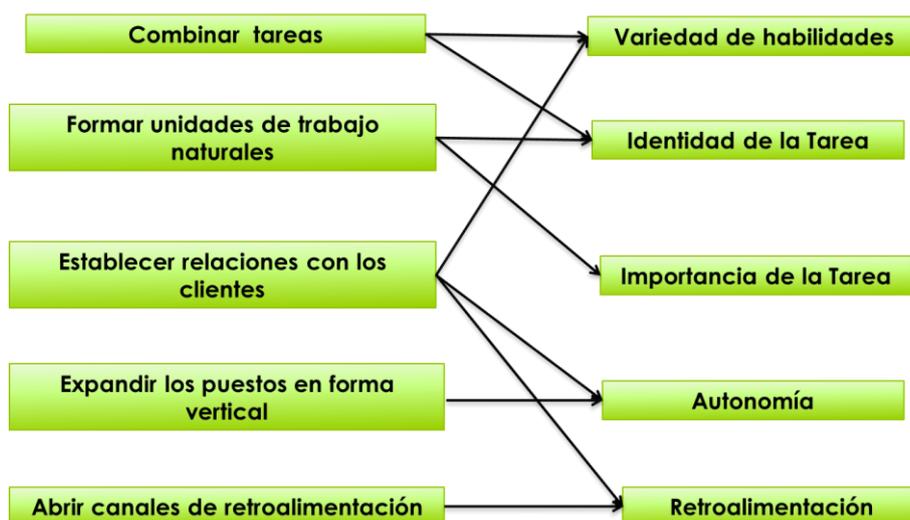


Figura 1. Relaciones entre las dimensiones centrales del puesto, los estados psicológicos críticos y los resultados sobre el puesto. (Hackman y Oldham, 2013).

La teoría JCT plantea que si al aplicar el cuestionario JDS no se encontraron las características básicas señaladas se pueden realizar acciones para enriquecer el puesto de trabajo y mejorar así los efectos esperados. Esto se muestra en la figura 2.

Directrices para enriquecer el puesto



Fuente Hackman y Oldham (2013)

Figura 2: Estrategias que se pueden implementar para el enriquecimiento de los puestos de trabajo.

A modo de ejemplo, se considera el caso del Chef de un restaurante, cuya tarea es cocinar. Sin embargo, se puede agregar otras tareas a su trabajo: que realice las compras de su materia prima, elija el lugar de compra y la calidad de la materia prima. Además, que tenga contacto personal con sus clientes visitándolos en las mesas, a fin de informarse acerca de la percepción que tienen los clientes de su trabajo (en este caso, la comida). Esta estrategia permite aumentar la autonomía y la retroalimentación de la persona en el puesto, con lo cual se espera generar mayor motivación y satisfacción del trabajador.

Las publicaciones que resumen el modelo y medidas de las características laborales de Hackman y Oldham fueron citados aproximadamente 2,000 veces por investigadores, a pesar de tener más de 30 años según señala Humfrey, Morgenson (2007). Esto permite afirmar que el modelo sigue vigente.

Se advierte, no obstante, que el modelo está centrado en un conjunto limitado de factores motivacionales, como ser la autonomía, variedad de la tarea o importancia de la tarea. Si bien no cabe duda de la importancia de estos factores, existen otros aspectos igualmente relevantes como el entorno social y el contexto laboral que no han sido tenidos en cuenta por ese enfoque.

3.2 Teoría de Procesamiento de la Información Social

Según muestran estudios propuestos por Salancik y Pfeffer, Griffin, O'Reilly y Caldwell, Spector, entre otros, hacia fines de la década de los 70 y principios de los 80, se propuso que los empleados basaran sus calificaciones en la información social sobre el trabajo; es decir enfatizando los aspectos interpersonales del trabajo y no en características objetivas del mismo (Oldham y Yitzhak, 2016).

La Teoría de Procesamiento de la Información Social (PSI por sus siglas en inglés) tiene cuatro premisas (extraído de Nelson, Quick, 2013) sobre el entorno de trabajo:

- 1) Otras personas ofrecen señales que nosotros utilizamos para entender el entorno del trabajo.
- 2) Los demás nos ayudan a juzgar qué es importante en nuestro trabajo.
- 3) Los demás nos ayudan a ver nuestro trabajo.
- 4) Las retroalimentaciones positivas y negativas nos ayudan a entender lo que sentimos por nuestros trabajos.

Básicamente, el modelo PSI afirma que lo que los otros nos dicen sobre nuestro trabajo es importante.

El análisis de los resultados de estas investigaciones mostró que la información proporcionada por otros sí tuvo un impacto en las calificaciones de los empleados; sin embargo, el efecto de esa información fue más débil que el de las propiedades laborales objetivas. No obstante, es valiosa la contribución del modelo PSI para comprender la importancia de los demás y del contexto social del trabajo.

4. Perspectiva interdisciplinaria del diseño del trabajo

Campion y Thayer (1987) plantearon cuatro enfoques para el diseño del trabajo, orientados a producir diferentes resultados; estos son: mecanicista, motivacional (toma y extiende JCT), perceptual/motor y biológico. Cada uno de estos enfoques tiene sus propios costos y beneficios y ninguno de ellos es el mejor. En este artículo se ampliará respecto a los dos mencionados en último lugar.

El enfoque perceptual motor busca enfatizar la reducción de los requerimientos de procesamiento de información en el trabajo con el fin de reducir la probabilidad de ocurrencia de errores, accidentes y sobrecarga mental. Plantea preguntas relativas a la iluminación en el lugar de trabajo, a la facilidad de leer, por ejemplo la pantalla de equipos medidores o computadoras; a la facilidad o dificultad del manejo de los programas de computadora y otros equipos utilizados; a la facilidad o dificultad de leer e interpretar los materiales impresos del trabajo; a la disposición física del lugar de trabajo para poder ver y oír para desempeñar la tarea; el estrés y el aburrimiento por desempeñar la tarea.

El enfoque biológico tiene su origen en los desarrollos en disciplinas como la Biomecánica, la Fisiología del Trabajo y la Ergonomía. Indaga sobre el nivel de fuerza muscular y la frecuencia que debe hacer el empleado para realizar su trabajo; además, toma en cuenta el requerimiento de resistencia muscular necesario sobre la disponibilidad, comodidad y soporte postural de los asientos o sillas. Analiza, por otra parte, si el lugar de trabajo permite todas las diferencias de tamaños en términos de autorización, alcance, altura de ojos, espacios de pierna, etc., movimientos de muñeca, ruido, clima en el sentido de temperatura y humedad, polvo y humo, pausas de trabajo entre otras preguntas.

El enfoque perceptual/motor, por su parte, tiene más posibilidades de ser útil en puestos operativos que de gerencia.

4.1 Teoría de Recursos – Demanda

Durante las últimas cinco décadas, la cuestión sobre qué causa estrés en el trabajo y qué motiva a la gente (Bakker, Demeruti, 2013) ha sido foco de muchas investigaciones y dio lugar a la creación del modelo de Demandas y Recursos Laborales (DRL) iniciados por Bakker, Demeruti, Nachreiner y Schaufeli (2001). Este, a su vez, se inspira en el Modelo de Control de Demanda de Trabajo Karasek (1979) teoría del diseño del trabajo y del estrés laboral.

La teoría DRL explica cómo las demandas y recursos laborales tienen efectos directos e indirectos sobre el estrés laboral y la motivación, y permite comprender, explicar y pronosticar el bienestar de los empleados (burnout, la salud, motivación, el engagement) y el rendimiento laboral.

Puede decirse que cualquier tipo de trabajo que se realice puede dividirse en dos categorías diferentes: demandas y recursos laborales.

Las demandas laborales son aquellos aspectos físicos, psicológicos, organizacionales o sociales del trabajo que exigen un esfuerzo sostenido y llevan aparejado costos fisiológicos y psíquicos (Demerouti et al., 2001). Ejemplos son la presión laboral o la relación emocionalmente exigente con clientes.

Los recursos laborales se refieren a los aspectos físicos, psicológicos, organizacionales o sociales del trabajo que pueden:

(a) Disminuir exigencias del trabajo y los costos fisiológicos y psicológicos asociados.

(b) Ser funcional para poder cumplir con los objetivos del trabajo.

(c) Estimular el crecimiento personal, el aprendizaje y el desarrollo. (Bakker y Demerouti, 2007).

Por otro lado, el modelo propone que las demandas y los recursos laborales desencadenan dos procesos relativamente independientes. Un proceso de deterioro de la salud (energético) y otro motivacional (Ver figura 3). De esta manera, puede decirse que mientras las demandas laborales pueden ser generalmente los principales predictores de variables como el agotamiento o los problemas de salud psicosomáticos (p. ej., Bakker, Demerouti y Schaufeli, 2003), los recursos laborales son generalmente los predictores más importantes de la satisfacción en el trabajo, la motivación y el engagement (Bakker et al., 2007).

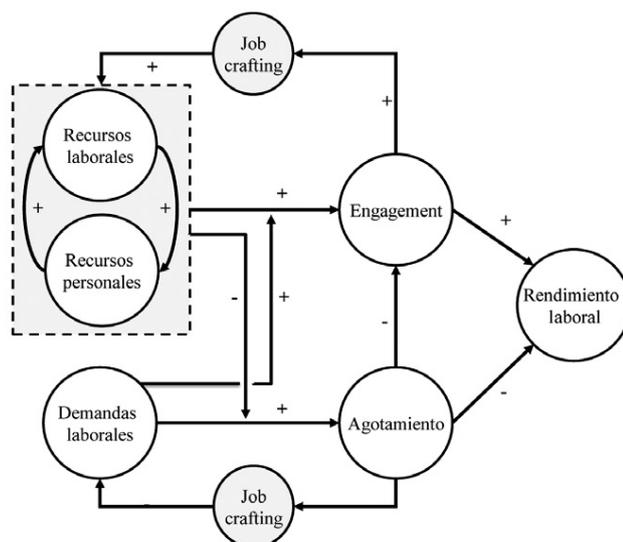


Figura 3. Modelo de Demanda y Recursos Laborales. Bakker, Demeruti (2013)

El modelo sugiere que los recursos personales también son importantes predictores de la motivación y pueden amortiguar los efectos desfavorables de las demandas del trabajo.

Los autores de DRL Bakker, Demeruti (2013) sugieren que existiendo la necesidad de realizar intervenciones en puestos de trabajo en organizaciones, puede utilizarse las técnicas o procesos de Job Crafting desarrolladas por Wrzesniewski y Dutton, (2001) en la que básicamente los empleados pueden modificar aspectos de su trabajo con el fin de crear condiciones en las que puedan trabajar de modo saludable y motivados.

5. Conclusión

Los puestos de trabajo deben diseñarse a partir de conocer el tipo de trabajo que se debe desarrollar y los efectos que éste genera en quienes se desempeñan en los mismos.

Los efectos dependerán de las características del hombre en sí, de la relación:

- Hombre – trabajo.
- Interacción trabajador – entorno social laboral y familiar.
- Interacción trabajador – entorno social.
- De las condiciones físicas y ambientales donde se deba desempeñar.

Los efectos tendrán consecuencias en la motivación, satisfacción, productividad, salud entre otros aspectos.

En esta revisión se hizo foco en las teorías más generales y se puede concluir que no hay una teoría superadora, sino que las teorías pueden relacionarse entre ellas o ser utilizadas dependiendo el caso que se requiera analizar, por ejemplo, habrá teorías que apliquen mejor a organizaciones de servicio y otras a producción, a puestos gerenciales o a puestos operativos.

El trabajo y el contexto en el que éste se desarrolla han evolucionado mucho desde que las teorías fueron escritas; sería importante revisar no sólo la vigencia de los estudios, sino también las definiciones conceptuales y sus formas de medición para mejorar la comprensión de éstos fenómenos y sus consecuencias en la productividad y calidad de vida del hombre.

Tal como lo expresara Elton Mayo en 1946: “Tenemos todavía mucho que andar, pero creemos que el futuro es promisorio”.

6. Bibliografía

- Bakker A., Demerouti E (2007). The Job Demands-Resources model: state of the art. *Journal of Managerial Psychology* Vol. 22 No. 3 pp. 309-328.
- Bakker A., Demerouti E (2013). La teoría de las demandas y los recursos laborales. *Journal of Work and Organizational Psychology* 29 107-115
- Bakker A., Demerouti E., Schaufeli W. (2003) Dual processes at work in a call centre: An application of the job demands – resources model. *European Journal of Work and Organizational Psychology* 12(4) 393-417.
- Bakker, Demerouti, Nachreiner y Schaufeli (2001). The job Demands - Resources Model of Burnout. *Journal of applied Psychology* Vol. 86 N° 3, 499 – 512.
- Daft (2011) *Teoría y Diseño Organizacional*. Editores Cengage Learning México.
- Demerouti, E., Bakker, A. B., Nachreiner, F., & Schaufeli, W. B. (2001). The job demands-resources model of burnout. *Journal of Applied psychology*, 86(3), 499.
- (Estrada, 2008)
- Gary Hamel, “The Why, What and How of Management Innovation”, *Harvard Business Review* (febrero de 2006), 72-84.
- Gilli, J.J. (2000). *Diseño de Estructuras*. Editorial Docencia. Buenos Aires.
- Grant, Fried Jullerat, (2010). Work matters: job design in classic and contemporary perspectives. *American Psychological Association*, (2010), 417-453.
- Hackman, Oldham (2013) *Job Diagnostic Survey Análisis y Rediseño de Puestos*. Dwarf Grupo Editorial.

- http://dialogos.com/files/5814/4189/3036/The_Why_What_and_How_of_Mgmt_Innovation-Hamel-HBR.pdf
- Humphrey E., Nahrgang D., Morgeson F. (2007) Integrating Motivational, Social, and Contextual Work Design Features: A Meta-Analytic Summary and Theoretical Extension of the Work Design Literature. *Journal of Applied Psychology* Vol. 92, No. 5, 1332–1356
- Karasek (1979) Job Demands, Job Decision Latitude, and Mental Strain: Implications for Job Redesign. *Administrative Science Quarterly* 24(2) 285.
- Mayo, E. (1959) *Problemas Humanos de una Civilización Industrial*. Ediciones Galatea Nueva Visión.
- Maslach, Jackson (1981). The measurement of experienced burnout. *Journal of Occupational Behaviour*, Vol. 2, 99-113
- Michael A. Campion, Paul W. Thayer, “Job Design: Approaches, Outcomes, and Trade-off”, *Organizational Dynamics*, 1987
- Nelson, Quick (2013) *Comportamiento Organizacional*. Cengage Learning Editores México.
- Oldham, Yitzhak. (2016) Job design research and theory: Past, present and future. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 136 20-35.
- Robbins, Judge. (2017) *Comportamiento Organizacional*. Pearson Educación de México.
- Robbins, (1999) *Comportamiento Organizacional*. Prentice Hall México.
- Stello, C. M. (2014). Herzberg’s Two-Factor Theory of Job Satisfaction: An Integrative Literature Review. *Herzberg’s Two-Factor Theory of Job Satisfaction*, 32.
- Wrzesniewski A., Dutton J. (2001) Crafting a job: Revisioning employees as active crafters of their work. *Academy of Management Review* (2001) 26(2) 179-201.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

EL ESTADO ACTIVO: ESPECIALIZACIÓN INDUSTRIAL Y EXPORTACIONES EN EL ESTE DE ASIA

Darío Martín Pereyra
UNLaM

1. Introducción

La composición del comercio internacional de los países en desarrollo ha variado considerablemente en las últimas décadas. La incorporación de valor agregado, la tecnificación y la productividad de los factores han influido ampliamente en esta tendencia. Asimismo, la relocalización geográfica de la producción ha promovido la generación de cadenas de valor regional que han potenciado el comercio internacional. Pero estos no fueron los únicos elementos que propiciaron la especialización de la producción, y consecuentemente, de las exportaciones. El desarrollo de políticas industriales selectivas y ligadas a la política comercial, el fomento de la competitividad entre industrias, y la acción conjunta del Estado y del sector privado, fueron cruciales para la modificación del patrón comercial de los países.

En este sentido, los países del Este de Asia de reciente industrialización (NIC por sus siglas en inglés) han liderado este cambio en su estructura productiva y comercial, posicionándolos como países exportadores de productos con alto valor agregado, y dejando de lado su estructura productiva tradicional, es decir, en aquella con la que contaban con ciertas ventajas comparativas. La ampliación de los mercados, el direccionamiento de inversiones volcadas a la producción y la regionalización, coadyuvaron a que los volúmenes comerciales se incrementaran exponencialmente, generando una mayor integración productiva y comercial a nivel regional.

En el presente trabajo analizaremos cómo se fueron dando esos cambios en la estructura de las exportaciones de estos países, enfatizando en el rol del Estado y las

políticas selectivas de protección y promoción del comercio internacional. Asimismo, veremos de qué manera, el comercio internacional y la especialización contribuyeron al crecimiento económico de estos países, posicionando estratégicamente a la región en la arena económica mundial, que la literatura especializada ha mencionado como la “Fábrica Asiática”¹. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

2. El rol del Estado: la política industrial y comercial como fuente de especialización comercial

2.1 Algunas cuestiones teóricas

Uno de los elementos que analizaremos a lo largo de este trabajo, y que permitió el despegue económico, primero de Japón, y luego de Corea del Sur, es el de la denominada política comercial estratégica (PCE), la cual entrelaza entre sus principales elementos, a la política industrial y a la política comercial. La PCE es una política activista que lleva adelante el Estado orientada hacia una industria deseable, en consecuencia, plausible de selección, partiendo de la base de que existe un fallo de mercado preexistente. Este fallo de mercado está explicado por dos factores principales: por un lado, la existencia de externalidades tecnológicas² que beneficien a la industria seleccionada, como por ejemplo la innovación o la difusión de conocimientos técnicos; y por el otro, el exceso de rendimientos, que hace que esa industria tenga beneficios extraordinarios por sobre el resto de las industrias.

Tanto las externalidades positivas, como el exceso de rendimientos, hacen necesario la intervención del Estado, a fin de incentivar a la industria a continuar realizando inversiones que eventualmente potencien la innovación, de modo que el beneficio que obtuvieren sea superior al beneficio que podría obtener la sociedad de esos adelantos tecnológicos; razón por la cual se justifica la intervención del Estado. En el caso del exceso de rendimientos, el fomento de la competencia se constituye en un elemento

¹ La CEPAL se refiere como fábricas globales a tres grandes países que concentran y traccionan la producción de bienes finales e intermedios. Estos tres países o regiones, o llamadas también “fábricas” son: La fábrica Europa, que engloba a la UE y a todo su espacio económico de influencia, liderada por Alemania; la fábrica América, liderada por EE.UU. y que engloba a los países del NAFTA, Centroamérica y el Caribe; y la fábrica Asia, liderada por Japón y China, y cuya influencia se extiende a todo el Sudeste Asiático y la Cuenca del Pacífico.

² Se entiende por externalidad tecnológica como aquellos beneficios que se acumulan al exterior de una empresa o industria, como, por ejemplo, conocimientos técnicos o difusiones tecnológicas.

esencial para fomentar la productividad y desarticular posibles monopolios que pudieren generarse, o disminuyendo las barreras de entrada, en el caso de mercados oligopólicos³. Por ello, estos dos tipos de fallos de mercado justifican la intervención estatal para desarrollar una política de selectividad de industrias.

La PCE es una herramienta que utilizan los Estados con el objeto de alentar las exportaciones y desalentar las importaciones de ciertos sectores productivos. El argumento de la industria deseable cobra sentido, si esa industria posee un alto valor agregado por trabajador, es decir, que sea intensiva en el uso del factor capital. Asimismo, para que una industria sea considerada como deseable, debe tener un nivel de salarios relativos altos, por lo que la intensidad en el uso del capital con relación al trabajo, hace que la renta del trabajo sea relativamente mayor a la del capital. Finalmente, la difusión tecnológica, producto de la adopción de políticas de fomento a la investigación y desarrollo completan las causales que justifican la aplicación de la PCE.

Una explicación más formal de la aplicación de la PCE y los beneficios derivados de esta, implica ahondar el estudio de la teoría del comercio internacional más allá del enfoque clásico ricardiano o del Modelo de Heckscher – Ohlin, los cuales definen patrones comerciales que emergen de la productividad del factor trabajo, de la dotación de factores que tienen los países, y en la intensidad que los bienes requieren de éstos en sus respectivos procesos productivos. Estas teorías definen ventajas comparativas para economías o países tomadores de precios. Sin embargo, los modelos más contemporáneos basados en rendimientos crecientes o economías de escala, y mercados de competencia imperfecta definen un patrón de comercio para economías formadoras de precios y que producen bienes diferenciados. Este comercio que se da entre este tipo de economías se denomina comercio intra-industrial, al cual entendemos como aquel comercio que se da dentro de una misma industria, en base a productos levemente diferenciados.

En este sentido, la generación de economías de escala y la ampliación de los mercados, producto del comercio, es esencial para potenciar los beneficios del comercio intra-industrial. De esta forma, la especialización que se persigue, permite que los países

³ Para un análisis más específico los economistas Brander y Spencer muestran cómo las políticas activistas del Gobierno pueden ayudar a empresas nacionales a expensas de sus competidores extranjeros, traspasando el exceso de rendimientos de la competencia a las empresas nacionales, o a través del otorgamiento de subsidios a las exportaciones se puede quitar partes del mercado a una empresa competidora en un mercado determinado.

se focalicen en la producción de una rama más pequeña (o específica) de productos, lo cual facilita la generación de economías de escala y la diferenciación de productos. Los economistas Grübel y Lloyd elaboraron un índice para medir el porcentaje de comercio intra-industrial y lo definieron como “todo flujo de exportación dentro de un mismo sector que se vea compensado por un movimiento de importación de igual valor”⁴. La fórmula del índice se define de la siguiente manera:

$$ICI = 1 - \frac{\sum |X_{ij}^k - M_{ij}^k|}{\sum (X_{ij}^k + M_{ij}^k)}$$

Donde X_{ij}^k y M_{ij}^k son las exportaciones e importaciones de la industria k , del país i respecto del país j en un periodo dado.

Las industrias que concentran altos índices de comercio intra-industrial son intensivas en capital y en mano de obra calificada. Esto implica que el comercio que se da en una región determinada esté fuertemente segmentado y especializado en los bienes que utilizan intensivamente esos factores productivos. Asimismo, esto provoca que la renta relativa de estos factores sea también más alta, en virtud del comercio internacional, tal cual lo estipula el Teorema Stolper – Samuelson⁵. Esto fue posible porque estos países han desarrollado una estrategia de atracción de inversiones en bienes de capital e intermedios que posibilitaron incrementar la productividad de los factores.

2.2 El Estado en acción I: el caso de Japón

El caso más exitoso de aplicación de la PCE se dio en Japón, cuyo modelo de desarrollo económico fue la base del proceso generador endógeno de industrialización en todo el Sudeste Asiático, bajo la premisa de la “difusión de los beneficios del desarrollo”, es decir, de las externalidades tecnológicas. El modelo japonés fue concebido como un instrumento de conciliación exitoso entre el Estado y el sector privado, dado por la

⁴ Un índice de Grübel y Lloyd alto (cercano a 1), explica la existencia de comercio intra-industrial significativo, lo cual implica una integración amplia que potencian cadenas de valor regionales.

⁵ El Teorema Stolper – Samuelson explica que cuando los países se abren al comercio internacional y se especializan en la exportación de aquel bien que utilice el factor productivo relativamente abundante de manera intensiva, la renta de ese factor se incrementa, manteniendo constante la oferta de factores.

capacidad de intervención selectiva de aquél en aquellas industrias en las que veían reflejada su ventaja comparativa futura, más que su patrón de comercio presente. En este sentido, el Estado japonés se focalizó en la industria pesada, con un alto valor agregado por trabajador, en vez de apostar por la industria tradicional textil o de menor valor agregado. La reasignación de recursos obró como correctora de posibles fallos de mercados. La fuerte inversión en educación técnica y en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, junto con la integración vertical de industrias⁶ y las altas tasas de ahorro interno, completaban las piezas del modelo.

En Japón la PCE se llevó a cabo en dos etapas. La primera fue entre 1950 y 1975, en donde el Estado ejerció un fuerte control en la reasignación de los recursos (crédito dirigido), a través del Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI por sus siglas en inglés). El crédito dirigido se utilizó como principal herramienta en la selectividad de industrias. La segunda etapa se llevó a cabo a partir de 1975, donde el papel del Estado fue más bien sutil o moderado. Durante esta etapa se les dio prioridad a las industrias denominadas de conocimiento intensivo como las TIC, o empresas de tecnología de la información, en lugar de las industrias pesadas de la etapa anterior. En este sentido, se llevaron a cabo proyectos conjuntos en I & D entre el Estado y la industria.

El sendero de crecimiento económico trazado por las autoridades japonesas se basó en robustecer el mercado interno, y luego posicionarse en el mercado externo. El modelo japonés es definido, en un sentido amplio, como un modelo de relaciones industriales, de organización entre empresas y del gobierno, que logró llevar adelante exitosamente un proceso de cambio estructural expresado en la reconstrucción de un conjunto de industrias que operaron con fuertes rendimientos crecientes o economías de escala, que la llevaron hacia un proceso de reducción de la brecha tecnológica en industrias intensivas, tanto en mano de obra calificada, como en capital (CEPAL; 2014).

Este proceso de cambio, conocido como *Flying Geese* (FG) por la literatura especializada, implicaba que una vez alcanzada la frontera productiva de los bienes de consumo, se generarían condiciones que desarrollar industrias “conocimiento-intensivo”. El desarrollo del Modelo FG se le debe al economista japonés Kename Akamatsu, quien

⁶ Un sistema está verticalmente integrado cuando los procesos administrativos, entendiéndose por ello la producción, transporte o distribución y venta de un determinado producto, se realizan por una misma empresa.

a principio de la década de 1960 explicó el crecimiento de la industria textil de Japón en los años previos a la II Guerra Mundial y su desarrollo posterior en otros países de la región del Este de Asia. Sucintamente, el Modelo FG se refiere al desarrollo de capacidades productivas en países en desarrollo que modifican la estructura económica del país hacia industrias intensivas en capital, donde el sector externo tiene un rol central, no sólo en lo que hace al comercio exterior, sino también en lo referido a la atracción de IED.

Teniendo en cuenta esto, el Gobierno japonés desarrolló una serie de acciones y llevó adelante políticas industriales y comerciales, como el redireccionamiento del crédito a sectores competitivos, el establecimiento de aranceles y otras medidas proteccionistas, o el otorgamiento de incentivos a las exportaciones que “desafiaron el criterio de eficiencia estática de las ventajas comparativas en favor de criterios de eficiencia dinámica” (CEPAL; 2014). En este sentido, tuvo un rol protagónico el argumento de la industria naciente, donde la política industrial no se basó netamente en la planificación, sino más bien en el cumplimiento de objetivos tendientes a reducir la brecha tecnológica.

Tanto la selectividad del MITI, como diferentes mecanismos legales y de financiamiento a través de bancos estatales ligados a grandes conglomerados industriales (*keiretsus*), y la Organización Japonesa para el Comercio Exterior (JETRO), fueron los organismos institucionales que aceitaron los engranajes de los diferentes procesos y mecanismos de reconversión industrial que lograron el crecimiento continuo de la economía japonesa durante las décadas que van desde 1950 a 1980.

2.3 El Estado en acción II: el caso de la República de Corea y Taiwán

De manera similar a lo sucedido en Japón, el Gobierno coreano optó por mecanismos similares al esquema japonés, pero con un Estado mucho más interventor. Al igual que el MITI, en Corea se creó el Consejo de Planificación Económica (EPC por sus siglas en inglés), que tuvo el rol central en el establecimiento de políticas gubernamentales que guiaron el crecimiento sectorial de la economía. Las políticas desarrolladas por el gobierno se llevaron a cabo a través de planes quinquenales entre las décadas de 1960 a 1990. Como dijéramos, si bien el Estado coreano ejerció un rol deliberadamente más intervencionista que el japonés, el fin de sus acciones era el mismo: posibilitar un proceso de cambio estructural y reducir la brecha tecnológica con EE.UU. y Europa Occidental.

Al igual que en el caso japonés, el Gobierno coreano también incentivó la creación de grandes conglomerados industriales (*chaebol*), e impulsó su diversificación a través de la integración horizontal de industrial, como en el caso de Samsung entre otros.

La selectividad de industrias se combinó asimismo con la capacitación de la mano de obra, la educación técnica, y la inversión en ciencia y tecnología, con el objeto de dinamizar a las industrias y lograr mayores producciones a escala. El Gobierno coreano fue quizás quien mejor puso en práctica los postulados teóricos de Brander y Spencer en el sentido que “buscó limitar la entrada de empresas, a fin de asegurar las economías de escala y limitar la competencia” (CEPAL; 2014).

Por su parte, la política industrial, basada en el argumento de la industria naciente, produjo que grandes conglomerados como Samsung, LG, Toyota y Hyundai, entre otros se consoliden como líderes, tanto en el mercado interno, como en el internacional. Asimismo, la política tecnológica ha adquirido fuerza en el último tiempo, en especial en lo referido a la incorporación de tecnología al sector manufacturero, energético y aeroespacial, logrando expandir la frontera tecnológica de la economía coreana. En este sentido, se creó la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología, que, según datos de la CEPAL, controla el 70% del presupuesto público en I+D, haciendo que se incremente cada vez más el número de empresas TIC.

Asimismo, el Estado coreano, en especial bajo el período de gobierno del Presidente Park, puso en práctica una serie de medidas de política comercial traducidas en subsidios a las exportaciones, muchos de los cuales se manifestaron en forma de exenciones impositivas a la importación de insumos y bienes de capital necesarios para la producción de bienes exportables. Además, existieron tipos de cambio múltiples que facilitaron y promovieron un esquema comercial tendiente a mejorar el acceso de productos coreanos de exportación al mercado internacional. Esto permitió que la ratio exportaciones/PIB aumentara continuamente (Rodrik; 1995), reflejado asimismo en un tipo de cambio real efectivo (TCRE) favorable. En este sentido, el TCRE es una herramienta interesante de analizar, dado que al tipo de cambio real se le incorpora el componente de la política comercial (aranceles y subsidios), por lo que permite determinar un grado más preciso de la competitividad de un país.

Sin embargo, estos no fueron los únicos elementos que contribuyeron al aumento de las exportaciones. La promoción selectiva de la inversión y los altos niveles de ahorro

interno que la posibilitaron, también contribuyó al crecimiento sostenido de las exportaciones. Por lo que, existió una relación positiva entre inversiones y exportaciones, siendo estas últimas potenciadas por aquélla, en donde los instrumentos de política comercial y la liberalización moderada de las importaciones tuvieron un rol secundario, pero no menos importante. En el siguiente gráfico se puede observar el crecimiento de las exportaciones y la evolución del TCRE para el caso de Corea.

Gráfico 1: Tipo de cambio real efectivo y exportaciones

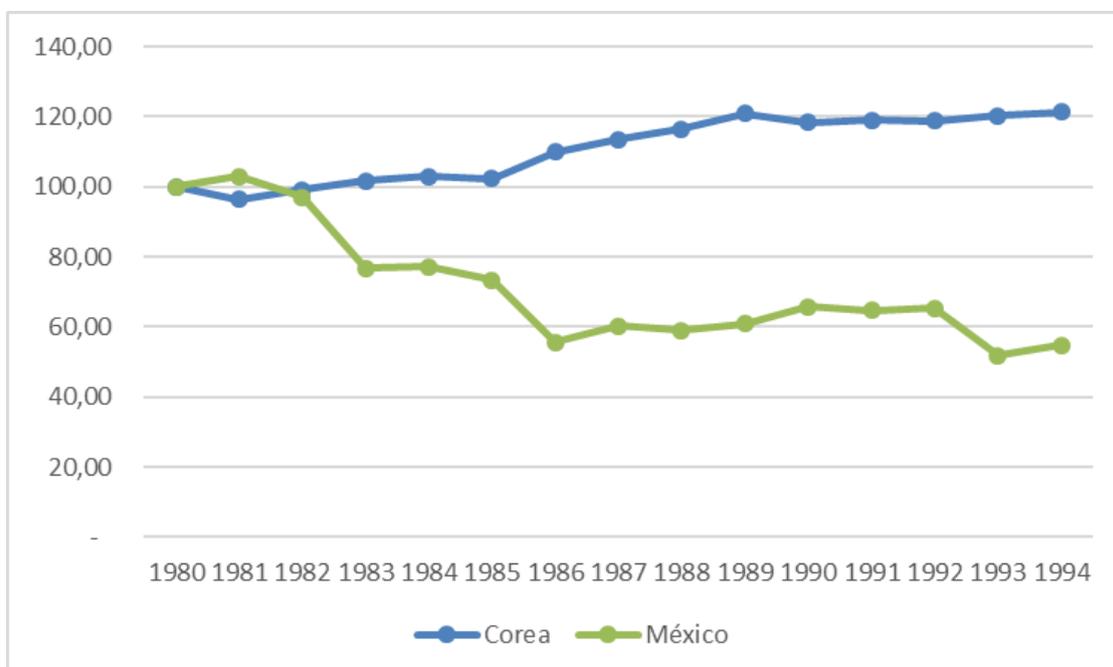


Fuente: Rodrik; 1995 en base a Kim (1988) y Banco de Corea. Los datos de exportaciones corresponden a miles de millones de dólares estadounidenses (eje izquierdo), mientras que el índice del TCRE se mide en el eje derecho.

Adicionalmente, vale la pena subrayar también la fuerte influencia que tuvieron los términos de intercambio para el correcto funcionamiento de este esquema de política comercial y económica. A la hora de llevar adelante una política a corto o largo plazo para una economía es fundamental poseer cierto nivel de estabilidad para poder planificar de qué manera se comportarán las variables y como utilizar correctamente los recursos que posee el Estado. Allí es donde cumplen un rol crucial los términos de intercambio de los países, ya que al poseer unos precios de bienes exportables más estables (o en ascenso) puede proyectarse cierto rumbo del comercio internacional y como repercutiría en la economía.

Aquella estabilidad o ascenso de estos precios relativos sería más fácil de obtener exportando productos de origen industrial, cuya volatilidad era mucho menor en comparación a los *commodities*. Podemos apreciar como Corea llevó adelante una política acorde a lo que la situación y el contexto mundial exigían en el siguiente análisis: mediante una observación de la variación de los precios relativos durante los años 1980 y 1994, se pueden apreciar ciertos puntos de inflexión en la evolución de este índice en comparación a los de otras economías, principalmente, porque aquellas economías llevaron adelante procesos de transformación del entramado productivo en dirección opuesta a la de los países asiáticos. Este último caso es el que podemos visualizar en la economía mexicana, que durante el período analizado sufrió una caída en sus términos de intercambio equivalente al 45,17%, mientras que la economía coreana logró una importante mejora en aquel índice alcanzando un aumento del 21,35%. De esta manera, con unos términos de intercambio en ascenso y sin grandes fluctuaciones negativas, Corea pudo planificar un crecimiento económico a futuro con mucha más certeza y seguridad.

Gráfico 2: Evolución de los Términos de Intercambio

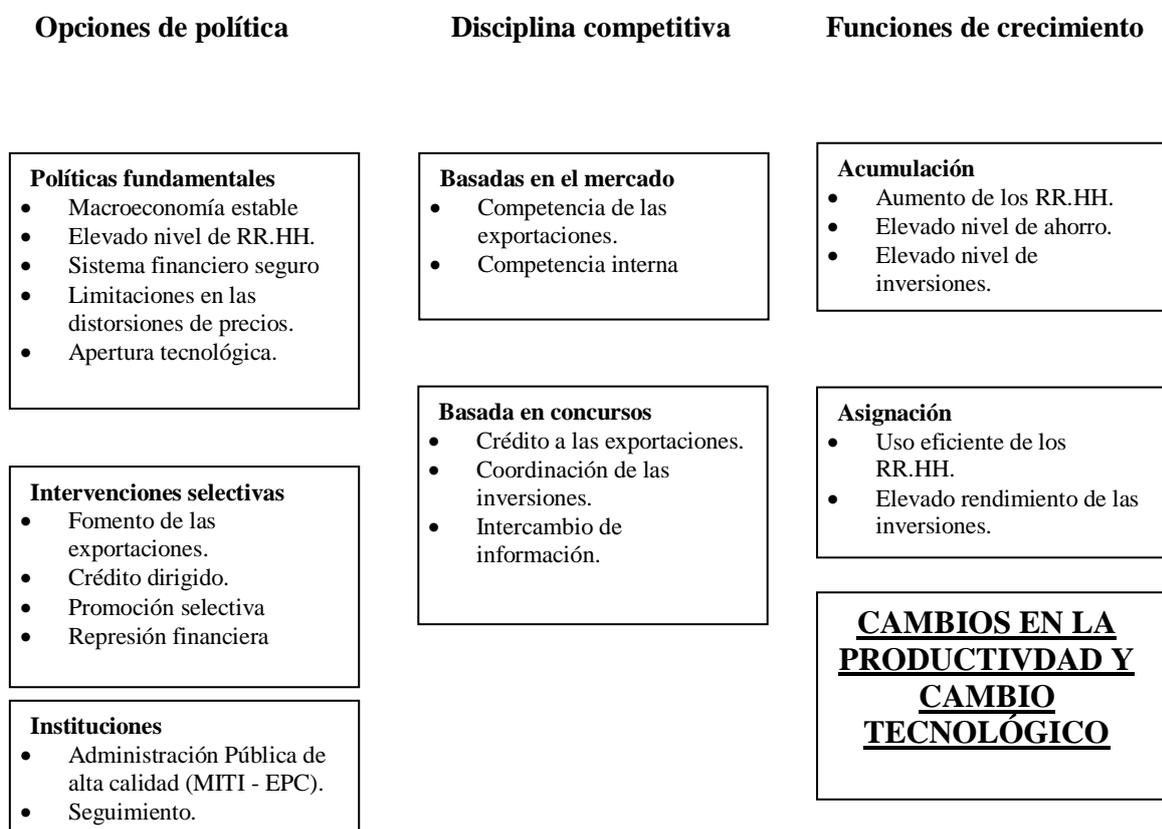


Fuente: Elaboración Propia con datos provenientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, expresados en base 100 con respecto al año 1980.

El caso de Taiwán no fue muy diferente al de Corea. A mediados de la década de 1950 el gobierno taiwanés implementó un sistema de gravámenes a las importaciones combinados con reintegros a la producción de bienes exportables. Asimismo, a los exportadores se les permitió retener más del 80% de las ganancias por importaciones y utilizar esto para hacer frente a las necesidades de importaciones. Además, el gobierno unificó los diferentes sistemas cambiarios a inicios de la década de 1960, haciendo que la diferencia entre el tipo de cambio oficial y el tipo de cambio del mercado sea insignificante. El gobierno de Taiwán también llevó adelante una política de redireccionamiento de la inversión hacia industrias pre seleccionadas, como lo hicieron sus vecinos, por lo que, tanto Corea y Japón, como Taiwán establecieron un sistema similar de incentivos a las inversiones y las exportaciones, generando un esquema que pronto sería imitado por otros países de la región.

2.4 El rol del Estado en perspectiva regional

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos resumir en el siguiente esquema elaborado por el Banco Mundial, el enfoque funcional del crecimiento económico que se dio en Japón y luego en el resto del Este de Asia.



Las opciones de política se refieren básicamente a aquellas áreas de intervención del Estado desde el punto de vista macroeconómico, articulando la política monetaria y fiscal, a fin de que éstas desempeñen un papel estabilizador, no sólo para lograr el equilibrio interno, sino también para el externo. La administración pública y las élites burocráticas eficientes fueron esenciales para poder realizar el correspondiente seguimiento del crédito dirigido. Esto fue importante dado que se les exigió a las empresas que cumplan con metas preestablecidas, vinculadas con la productividad y la competitividad. A diferencia de América Latina durante la etapa en que se adoptó un modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), las empresas de los países del Este de Asia debían rendir cuentas por los beneficios fiscales, financieros y comerciales que recibieron.

La ISI adoptada en el Este de Asia fue evolucionando a lo largo de los años. Al principio cerca del 50% de las importaciones estaban bajo algún régimen de protección y/o control por parte del Estado y cerca del 20% eran gravadas con tasas arancelarias de entre el 60% y el 165%. La ISI comenzó a dismantelarse a mediados de los años setenta, pasándose a un sistema de promoción de las exportaciones. En el siguiente cuadro se puede observar esta situación.

Cuadro 1: Control de las importaciones y aranceles (%) en el Este de Asia

Años	Participación de los artículos bajo control de M	Participación de artículos con una tasa arancelaria de			Proporción del ingreso arancelario al total de M
		0-30%	31-60%	61-165%	
1956	46,0	46,6	34,7	18,7	27,8
1960	40,5	39,5	45,0	15,5	16,8
1966	41,9	58,7	28,0	13,3	18,5
1970	41,0	n.d	n.d	n.d	16,1
1972	17,9	39,8	34,1	26,2	12,7
1974	2,3	n.d	n.d	n.d	11,5
1976	2,7	46,0	31,1	22,9	11,7
1980	2,5	58,1	25,8	16,1	9,6
1982	3,1	n.d	n.d	n.d	9,1

Fuente: Wade, Robert 1999.

Asimismo, las industrias (y empresas que las componían), debían adoptar disciplinas competitivas basadas en el incremento de la productividad, la ampliación del mercado y el incremento de las exportaciones, en especial aquellas con alto valor agregado; y basadas también en su desempeño interno, como generadoras de riqueza y empleo, a través de concursos destinados fomentar la planificación, la productividad y la competitividad de las empresas. Finalmente, las funciones de crecimiento, basadas en la acumulación y la asignación eficiente de los recursos, y el consecuente derrame a las otras ramas de la economía, provocaron cambios en la productividad, facilitando el cambio tecnológico y logrando un crecimiento sostenido a lo largo de más de tres décadas.

En el caso de los NIC, el gran salto exportador estuvo precedido por el modelo sustitutivo de importaciones – como en América Latina – aunque con resultados disímiles, dado que, ante los primeros síntomas de fatiga, dicho modelo fue reemplazado por un proceso de liberalización comercial gradual y con gran énfasis en la promoción de exportaciones. Esta apertura gradual comenzó con los sectores más competitivos – protegidos anteriormente bajo el esquema de la industria naciente – al tiempo que se estableció una política proteccionista en sectores con menor competitividad. La liberalización comercial sectorial tendió a dirigir la producción y las exportaciones hacia sectores de mayor valor agregado, acentuando la política de selectividad industrial por parte del Estado, especialmente para dirigir y direccionar el crédito y las inversiones. En el siguiente cuadro podemos apreciar la evolución que ha tenido la política industrial en los países del Este de Asia en el período 1950-1990.

Cuadro 2: Evolución de la Política Industrial en el Este de Asia, 1950 – 1990

Economía	1950	1960	1970	1980	1990
China		1965-76 defensa/industria (industrialización pesada)	1977-78 importación planta llave en mano	Liberalización en la industria liviana	Infraestructura y alta tecnología
Hong Kong	Liberalización amplia en sectores exportadores. Educación, infraestructura y apoyo institucional			Mejoramiento en el apoyo institucional a la industria	Apoyo renovado a la industria tecnológica
Indonesia		1967-73 estabilización y comienzo de la ISI	1974-86 profundización de la ISI		Liberalización en sectores orientados a la exportación
Japón	1950-58 ISI	1959 orientación a la exportación	1967, liberalización	Desregulación	Internacionalización
Corea		1961-72 orientación a la exportación	1973-79 orientación a la exportación e ISI en la industria pesada	Liberalización del comercio, las inversiones y las finanzas	Desregulación orientada a las industrias innovadoras
Malasia	1950-70 ISI moderada con suplemento de orientación a la exportación			1971-85 continuidad de la ISI y orientación a la exportación	Liberalización
Filipinas	ISI			Liberalización	
Singapur	ISI		Orientación a la exportación		Independencia estratégica (industrias de alta tecnología y servicios). Regionalización
Taiwán	1953-57 ISI	1958-80 orientación a la exportación			Liberalización
Tailandia		1961-71 ISI	1971-86 ISI (en bienes de capital a partir de 1981)		Orientación a la exportación en algunas industrias intensivas en tecnología

Fuente: Wade Robert (1999), en base a Masuyama, Vanderbrink y Chia (1997).

Todo esto dio como resultado un crecimiento continuo en estos países que no se detuvo, sino hasta la crisis financiera de 1997. Aunque este crecimiento se produjo fuertemente en los primeros años del Modelo, a partir de los años ochenta se percibe una desaceleración en el mismo en Japón y los NIC con caídas en el PIB, no así en los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Esto es producto del efecto

derrame de los beneficios del Modelo desde Japón y los NIC a los países de ASEAN, explicado bajo el paradigma de FG de Akamatsu, en donde la selectividad de industrias y el fomento de las exportaciones en estos últimos países, hizo que el producto crezca más que en los otros países. En los siguientes cuadros se puede observar el cambio estructural dado, tanto en la producción como en el comercio exterior.

Cuadro 3: Distribución del PIB por sectores en los países del Este Asiático – 1970-2000

PAÍS	Distribución del producto bruto interno (%)							
	Agricultura		Industria		Manufacturas		Servicios, etc.	
	1970	2000	1970	2000	1970	2000	1970	2000
Japón	6	2	47	38	36	25	47	60
Los 4 NIC:								
Singapur	2	0	30	35	20	24	68	65
Hong Kong	2	0	36	15	29	7	62	85
Taiwán	18	2	35	38	26	30	47	60
Corea del Sur	25	6	29	43	21	26	46	51
ASEAN:								
Malasia	29	12	25	48	12	34	46	40
Tailandia	26	11	25	40	16	29	49	49
Filipinas	30	17	32	32	25	22	39	52
Indonesia	45	16	19	43	10	26	36	41
China	34	18	38	49	30	37	28	33

Fuente: Banco Mundial: "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999/2000" y anteriores. Para Taiwán, datos de CEPD: "Economic Development, Taiwan, Republic of China, 2000".

Cuadro 4: Composición de las Exportaciones en los países del Este Asiático – 1970-

1993

PAÍS	Participación porcentual en las exportaciones de mercancías									
	Combustibles minerales y metales		Otros productos Primarios		Maquinaria y equipo de transporte		Otras manufacturas		Fibras textiles, textiles y prendas	
	1970	1993	1970	1993	1970	1993	1970	1993	1970	1993
Japón	2	2	5	1	41	68	53	29	13	2
Los NIC:										
Singapur	25	14	45	6	11	55	20	25	6	4
Hong Kong	2	2	3	5	12	26	84	67	44	n.d
Taiwán	2	2	22	5	17	40	59	53	29	5
Corea del Sur	7	3	17	4	7	43	69	51	41	19
ASEAN										
Malasia	30	14	63	21	2	41	6	24	1	6
Tailandia	15	2	77	26	0	28	8	45	8	15
Filipinas	23	7	70	17	0	19	8	58	2	9
Indonesia	44	32	54	15	0	5	1	48	0	17
China	n.d	6	n.d	13	n.d	16	n.d	65	n.d	31

Fuente: Banco Mundial: "Informe sobre el desarrollo mundial 1995". Para Taiwán: CEPD "Taiwan Statistical Data Book 1994".

Como se puede observar, los patrones de producción y exportaciones de estos países han cambiado a lo largo de los años, producto de las políticas industriales selectivas, como así también de políticas comerciales estratégicas orientadas hacia aquellos sectores en los que se vislumbraba una ventaja comparativa futura. Cabe destacar, asimismo, el rol que jugaron los precios relativos o términos de intercambio en este sentido. Los programas de liberalización parcial de las importaciones adoptados, junto con las políticas de subsidios a las exportaciones y los esquemas cambiarios posibilitaron una mejora en los términos de intercambio internacionales para estos países. Esto se vio fortalecido también en el hecho de que estos países lograron sortear con éxito los problemas vinculados a la restricción externa, dado que, con el crecimiento de las exportaciones industriales, se aseguraron los recursos financieros necesarios para hacer frente al pago de las importaciones de bienes de capital que habían realizado fuertemente al inicio del proceso industrializador de la década de 1950 y 1960. Por lo tanto, el comercio internacional tuvo un papel central en el crecimiento económico de estos países, situación ésta que abordaremos en el siguiente acápite.

3. Especialización industrial y comercio internacional

Como consecuencia de la selectividad de industrias y del rol activo del Estado, los países de la región de volcaron hacia la especialización de la industria y a la concentración de la misma a nivel geográfico. En principio, las ventajas de la localización están dadas por la cercanía que tiene la empresa hacia las fuentes de abastecimiento de sus materias primas e insumos. Asimismo, los bajos costos laborales también constituyen incentivos para la radicación de empresas en un determinado territorio. De hecho, la IED a través de la radicación de empresas multinacionales, se ve incentivada a desplazarse entre países, no sólo en búsqueda de mejores rendimientos, sino también cuando las fuentes de producción y los costos son lo suficientemente atractivos para justificar precios más competitivos, y así aumentar su presencia en los mercados. La ampliación de los mercados y la competitividad de las empresas, vía el aprovechamiento de economías de escala, son elementos potenciadores de nuevas inversiones.

Por especialización industrial entendemos aquel proceso que se da cuando un número pequeño de industrias alcanzan altas tasas en la participación en el valor agregado de los productos de un país, es decir, que esa industria tiene una gran participación en la conformación del PIB de ese país. Por otro lado, cuando nos referimos a concentración geográfica, decimos que ésta se da cuando un número determinado de países se concentran en una parte importante de la producción de una industria determinada, es decir, que una industria dada está geográficamente concentrada si gran parte de su producción se lleva a cabo en varios países. En el caso de los países del Este de Asia, podemos tomar dos casos testigos que explican el concepto de especialización industrial. Por un lado, en Japón los *keiretsu*, agrupaban a empresas como Mitsui, Mitsubishi, Toyota, Honda, Isuzu, Dahiatsu, Sanyo y Sony. Entre todas, su aporte al PIB japonés es de cerca del 73% del total. Por otro lado, en Corea del Sur los *Chaebol* aportan en conjunto cerca del 68% PIB coreano, y entre los más importantes se encuentran Samsung, LG, Huyndai y Daewo (Stephan; 1985).

El éxito del crecimiento japonés es a menudo explicado por la eficiencia de los *keiretsu*. Asimismo, la integración vertical de industrias ha llevado a que conglomerados como Mitsubishi se conviertan en líderes mundiales en varias gamas de productos. Si bien Japón logró una producción y un consumo de masas, lo hizo de una manera original que

aseguró el mantenimiento de un alto nivel de beneficios, lo que permitía un desarrollo intenso del capital con una formación relativamente competitiva del salario.

En este sentido, “las ventajas de esta concentración industrial ya fueron expuestas por Alfred Marshall (1920) y podemos sintetizarlas del modo siguiente: la concentración de varias empresas del mismo sector en un lugar determinado genera 1) un mercado de trabajo conjunto de la mano de obra cualificada que beneficia tanto a los trabajadores, que saben que si pierden su empleo podrán encontrar otro en la misma zona, como a las empresas, que saben que dispondrán de mano de obra abundante, ya que todos los trabajadores cualificados acudirán a ese centro industrial, 2) el aprovisionamiento de bienes intermedios a bajo costo, ya que las empresas que proveen a un sector (al electrónico, por ejemplo) tenderán a localizarse también cerca de sus clientes y 3) la citada ósmosis tecnológica, mediante la cual los avances tecnológicos de las diferentes empresas se transmiten o filtran a las otras empresas” (Steinberg; 2004).

La concentración geográfica se dio fuertemente en los países de la ASEAN luego de que los beneficios del modelo japonés se hubieren derramado hacia Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong, China. El efecto cascada tomó impulso a mediados de la década de 1970, y permitió que un gran número de empresas japonesas y coreanas se radicaran en estos países, terciarizando su producción, tal cual lo explica el Modelo FG. Los bajos costos laborales y los recursos naturales con los que cuentan estos países fueron algunos de los incentivos que tuvieron las empresas de esos países para concentrarse geográficamente en esta región.

Paralelamente al desarrollo industrial que experimentaron los países del Este de Asia, el comercio internacional de productos con alto valor agregado, se convirtió en el combustible que alimentaba la máquina del crecimiento industrial. La ampliación de los mercados extranjeros, promovió la atracción de IED hacia los sectores más competitivos. El acceso al abastecimiento de materias primas y los bajos costos de producción hicieron que las industrias generen economía de escala y sean más competitivas internacionalmente. Durante fines de los años '70 y el comienzo del nuevo milenio, los países de la ASEAN lideraron el crecimiento de los flujos comerciales y de las inversiones en la región.

Como mencionáramos anteriormente, estos países fueron los últimos beneficiarios de las bondades del modelo japonés y coreano, aunque con ciertas particularidades. Por

ejemplo, en un principio la integración de industrias no se llevó a cabo en industrias pesadas, sino más bien en industrias livianas, es decir, en aquellas en que los países contaban con ventajas comparativas. Estos países decidieron especializarse aún más en aquellos bienes intermedios que podían producir más eficientemente, y luego si, adoptar una reconversión industrial mayor, haciendo que el comercio de bienes manufacturados tenga una incidencia mayor en la conformación del PIB de estos países, tal cual se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 5: Evolución del comercio en los países del SEA 1980 – 2012

País	Comercio de bienes como % PIB	
	1980	2012
Camboya	22,4	91,7
Indonesia	41,5	60,1
Laos	30,5	50,4
Malasia	133,4	184,0
Filipinas	47,7	88,9
Singapur	309,5	277,6
Tailandia	65,7	110,9
Vietnam	79,7	93,6

Fuente: "Global change and East Asian policy initiatives" Yusuf, Shahid. World Bank.

Como se observa en el cuadro 5, los países de ASEAN poseen una ratio comercio exterior / PIB muy alta, situación ésta que se da no solo a nivel intra-zona, sino también a nivel de su comercio con otras regiones del mundo. En promedio, el nivel arancelario de los países de ASEAN ha disminuido de 20% al 9,4% en un plazo de veinte años. Esta situación no hace más que ilustrar el grado de apertura e internacionalización de las economías de estos países. El elemento intrínseco de esta cuestión, no se ve reflejado solamente en incrementar los lazos comerciales, sino más bien atraer inversiones volcadas al sector productivo de bienes. Todo ello se dio en ausencia de esquemas formales de integración económica, como tratados de libre comercio o uniones aduaneras, donde el crecimiento de los intercambios intra-regionales fue liderado por las economías de escala, más que por tratados y mecanismos pautados de reducciones arancelarias. De hecho, los países del Este de Asia adoptaron políticas aperturistas y en consonancia con las reglas

del GATT/OMC, una vez que lograron modificar su estructura productiva y su patrón de especialización comercial hacia productos manufacturados.

En este sentido, el comercio intra-industrial tuvo un rol central. El siguiente cuadro muestra algunos índices de comercio intra-industrial para algunos sectores representativos del comercio internacional de los países del Este de Asia en su comercio recíproco. Como veremos, los índices son particularmente altos, lo cual refleja la similitud en los niveles de tecnología aplicados a la producción y a las exportaciones, como así también en su disponibilidad de capital y de cualificación de la mano de obra, en especial hacia el interior de la ASEAN.

Cuadro 6: Índices de comercio intra-industrial por sectores seleccionados

Sector	2011	2012	2013	2014
ICI ASEAN – Japón				
Electrónica y componentes	0,85	0,82	0,84	0,90
Reactores, maquinarias y sus partes	0,69	0,67	0,63	0,61
Vehículos y automóviles	---	---	0,26	0,25
ICI ASEAN – China				
Electrónica y componentes	0,76	0,85	0,87	0,87
Reactores, maquinarias y sus partes	0,91	0,73	0,81	0,82
Combustible y derivados	0,70	0,62	0,64	0,59
ICI ASEAN – Corea				
Electrónica y componentes	0,98	0,82	0,86	0,79
Reactores, maquinarias y sus partes	0,92	0,97	0,93	0,87
Combustible y derivados	0,35	0,39	0,20	0,26
ICI ASEAN – ASEAN				
Electrónica y componentes	0,88	0,97	0,88	0,93
Reactores, maquinarias y sus partes	0,91	0,80	0,75	0,94
Vehículos y automóviles	0,75	0,82	0,83	0,85

Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos del Secretariado General de ASEAN.

Los índices mayores, como en el caso del ICI entre ASEAN y Japón, o entre ASEAN y China reflejan fundamentalmente que “las empresas que coordinan las cadenas globales de valor están generalmente localizadas en los países desarrollados, mientras que sus proveedores son empresas que se encuentran en países en desarrollo” (Bianchi y Szpak; 2013). Este es el caso de los países de ASEAN. En definitiva, el comercio intra-industrial, se apoyó en el proceso de reconversión industrial y de promoción de las exportaciones que se dio en la región desde inicios de los años sesenta. El direccionamiento de la inversión a través de la PCE también coadyuvó a este proceso de reconversión industrial en donde la composición de las exportaciones de los países cambió. En este sentido, el patrón de producción, y consecuentemente, el de especialización paso de estar concentrado en industrias intensivas en mano de obra, a industrias intensivas en capital, lo que provocó un movimiento de recursos hacia estas últimas industrias. En el siguiente cuadro se puede observar esto para algunos países seleccionados.

Cuadro 7: Reestructuración industrial en Hong Kong, Taiwán y Corea del Sur

a) Composición de las exportaciones, 1975 (%)				
	Textiles y calzado	Otros bienes de consumo	Intermedios estandarizados excepto textiles	Bienes de capital
Hong Kong	46	20	1	3
Taiwán	28	15	9	10
Corea del Sur	32	12	15	7
b) Composición de las producción eléctrica, 1985 (%)				
	Aparatos para el hogar	Bienes industriales	Componentes	
Hong Kong	68	2	30	
Taiwán	45	6	49	
Corea del Sur	40	10	50	

Fuente: Wade, R. (1999) en base a Joeques, 1986.

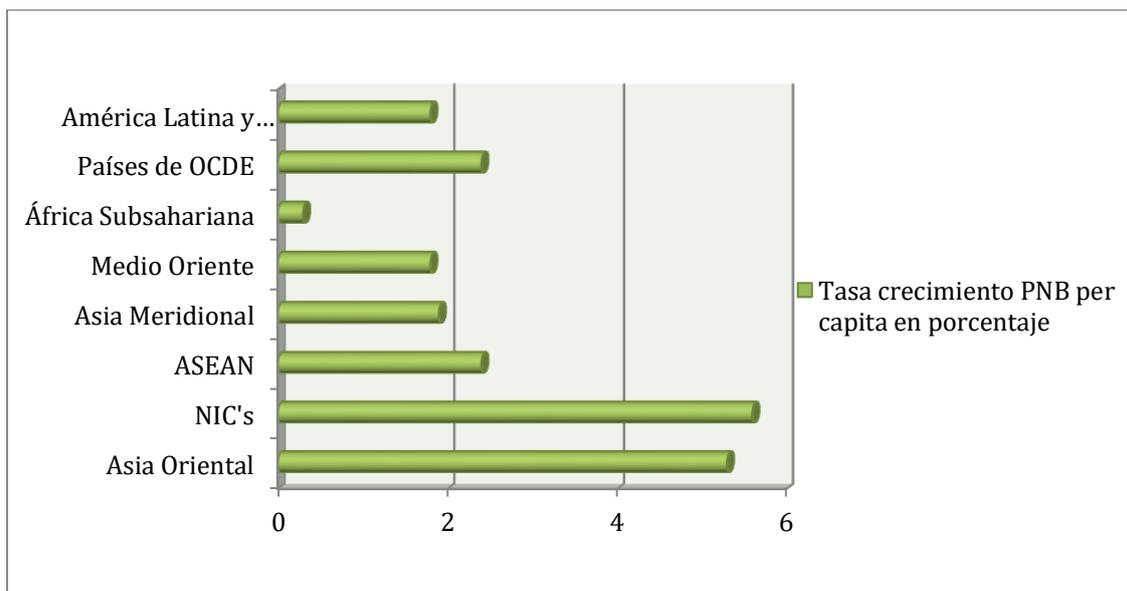
Como se aprecia en el cuadro, en un lapso de tiempo muy corto, estos países han logrado reconvertir o reestructurar sus industrias, en donde la producción eléctrica, y con alto valor agregado por trabajador, ha incrementado fuertemente su participación en las exportaciones, haciendo que estos países modifiquen su estructura de ventajas

comparativas, pasando a ventajas competitivas, en donde la competencia y el comercio intra-industrial marcaron el camino a seguir.

4. Conclusiones

La estabilidad en el tiempo de políticas orientadas a sostener una rama determinada de la industria emanadas de un Estado interventor, selectivo y eficiente, en conjunto con prácticas comerciales afines a la promoción de las exportaciones con alto valor agregado, lograron un crecimiento económico continuo en los países del Este de Asia. El rol activo del Estado, la eficiencia en la producción, la generación de economías de escala y la ampliación de los mercados, posibilitaron que exista un incremento en la productividad de las industrias seleccionadas, ganando mayor competitividad internacional. En este sentido, el comercio intra-industrial es consecuencia inmediata del modelo emanado desde Japón y hoy *aggiornado* a los demás países de la región. Este esquema logró una mejor distribución del ingreso, haciendo que, en un lapso de aproximadamente cuarenta años, estos países pasen de ser exportadores de productos básicos, a exportadores de productos industriales y tecnológicos. En consecuencia, el PIB *per capita* de la región superó en un período de treinta años, al de los países desarrollados, tal cual se puede observar en el gráfico:

Gráfico 2: Crecimiento medio del PBI *per cápita*, años 1965 - 1990



Fuente: "The East Asian Miracle". Banco Mundial, Washington DC. 1993. Se excluye a China.

Asimismo, la exitosa alianza entre el sector público y privado obró positivamente en ese sentido. La competitividad interna e internacional, lograda en parte por las políticas de selectividad, fomento industrial y de apoyo a las exportaciones, lograron catapultar a estos países al escenario económico internacional, reflejo que se dio en el incremento de los flujos comerciales y de las corrientes de inversión hacia la región.

En este sentido, Krugman y Obstfeld explican que “las razones del éxito de los NIC son muy controvertidas, pero concuerdan en que los niveles altos de ahorro interno y la política industrial dirigida, junto con la capacitación técnica, fueron las bases del crecimiento económico de la región” (Krugman – Obstfeld; 2005). Esta reflexión nos deja una valiosa lección sobre dónde deberían poner el acento los países de América Latina para lograr posicionarse internacionalmente como mercados atractivos para el comercio internacional y las inversiones productivas, asegurando asimismo la estabilidad macroeconómica.

Finalmente, la lección que deja el ejemplo del Este Asiático radica en el cambio estructural de las economías de los países, y en una visión estratégica diferente de la integración económica tradicional, lo que derivó que estos países lograron romper con el esquema primario exportador de *commodities* y bienes intensivos en mano de obra, a ser productores y exportadores de bienes intensivos en capital y con alto valor agregado por trabajador, logrando asimismo atenuar los problemas de restricción externa.

Por lo tanto, la realidad muestra que el denominado “milagro asiático” no es solamente una metáfora coyuntural como suele en ocasiones aplicarse a otras regiones del mundo con comportamientos económicos positivos, pero de corto plazo, sino que fue y sigue siendo, un proceso endógeno con ramificaciones geográficas regionales, en donde la PCE, junto con la intervención selectiva y eficiente del Estado han convertido a esta región en la perla preciada del sistema económico mundial, a lo que se le suma el ascenso de China como economía del mercado.

Referencias bibliográficas

- AKAMATSU, KANAME (1962): “A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries, *Journal of Developing Economies*, 1:1, 3-25.
- AMSDEN, ALICE (1989): “Asia’s next giant: South Korea and late industrialization”. Oxford University Press.

- AMSDEN, ALICE. (1991): "Diffusion of development: the late-industrializing model and greater East Asia". *The American Economic Review*, Vol. 81, N° 2, pp 282 – 286.
- BANCO MUNDIAL, (1993). "The East Asian Miracle". Washington DC.
- BANCO MUNDIAL, (1995/9/2000). "Informe de Desarrollo Mundial 1995". Washington DC.
- BIANCHI, Eduardo & SZPAK, Carolina (2013). "Cadenas globales de producción: implicancias para el comercio internacional y su gobernanza". FLACSO, Buenos Aires.
- BRANDER, James (1980). "Intra-industry trade in identical commodities". En *Journal of International Economics*. Queen's University. Kingston, Ontario, Canada.
- CEPAL (2014). "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: lenta post-crisis, mega-negociaciones regionales y cadenas de valor: el espacio de acción regional". Santiago de Chile.
- KRUGMAN P. & OBSTFELD M. (2005) "Economía internacional: teoría y política". Ed. Addison Wesley. Barcelona.
- RAVENHILL J. (2002) "APEC and the construction of Pacific rim regionalism". Australian National University, Canberra.
- RODRIK, Dani (1995). "Trade Strategy, Investments and Exports: another look at East Asia". National Bureau of Economic Research. Working Paper 5339, Cambridge, Massachusetts.
- SHAHID, Yusuf. (2003) "Global change and East Asian policy initiatives". The World Bank, Washington DC.
- STEIMBERG, F. (2004) La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica, texto completo en www.eumed.net/coursecon/libreria/
- STEPHAN O, y otros., (eds.), "Crisis económica y reestructuración corporativa en Corea: Reformar el Chaebol".
- TAKASHI H. – AMSDEN A. (1995) "La industrialización tardía en perspectiva histórica". *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 137. Buenos Aires.
- WADE, Robert. (1999) "El mercado dirigido: la teoría económica y la función del Gobierno en la industrialización del Este de Asia". Editorial Fondo de Cultura Económica. México DF.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

EL MARKETING HOLÍSTICO COMO MODELO DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO Y CRECIMIENTO DE LAS ASOCIACIONES CIVILES

Silvia Marisa Rampello
UNLaM

Objetivos:

Objetivo General:

El objetivo general de esta investigación es analizar el concepto de Marketing Holístico y desarrollar un modelo de gestión, basado en ese concepto, aplicable a las Asociaciones Civiles de la Republica Argentina, que pueda ser utilizado para mejorar sus estrategias de crecimiento y desarrollo.

Objetivos particulares:

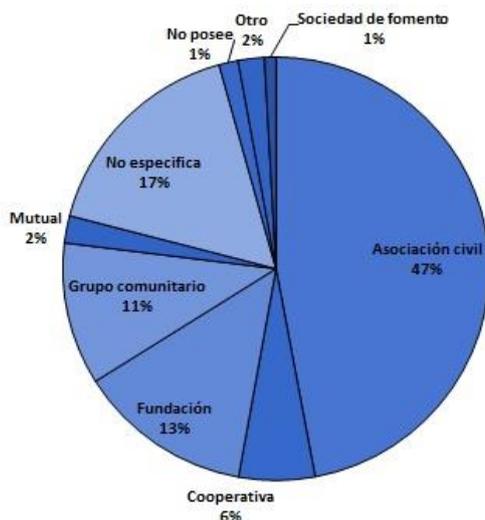
1. Caracterizar las asociaciones civiles
2. Conceptualizar el Marketing Holístico.
3. Relacionar estos conceptos teóricos con las particularidades de una organización como las Asociaciones Civiles
4. Desarrollar un modelo de Marketing Holístico especialmente adaptado a la estructura y características de una Asociaciones Civiles

Hipótesis:

Es posible adaptar el modelo de Marketing Holístico, diseñado para empresas con fines de lucro, a las características organizacionales de una Asociación civil de modo tal de constituirlo en una herramienta de gestión y planificación.

Las asociaciones civiles:

En la República Argentina, de las 18431 OSC registradas en CENOC, un 47% se encuentran constituidas bajo la forma de Asociación Civil, objeto de estudio de esta investigación.



Fuente: CENOC. <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/cenoc/radiografiadelasoscs>

Consultada 23/08/2019 05.34 pm

En la actualidad la literatura académica opta por englobar a estas asociaciones bajo la expresión “Organizaciones de la sociedad civil (OSC)”, reemplazando el término con connotación negativa, organizaciones no gubernamentales (ONG). Las OSC persiguen fines solidarios, culturales, son independientes del Estado, no distribuyen ganancias o beneficios entre sus asociados, son autónomas, la pertenencia a ellas es de libre elección, suelen tener base en una comunidad para acompañar o resolver problemas sociales. Existen para generar un cambio en los individuos y la sociedad.

Una asociación civil nace cuando un grupo de ciudadanos se unen en pos de un objetivo social, cultural, deportivo, entre otros. Este grupo en primera instancia debe elaborar un Estatuto, que es el principal instrumento legal de la asociación. Este Estatuto contiene la denominación de la asociación, que debe registrarse en la Inspección General de Justicia. El Estatuto debe establecer de forma precisa el objeto al que se va a dedicar y las tareas que se van a realizar en función del objeto.

A la Asociación Civil podemos definirla como aquella persona jurídica de carácter privado que se origina a partir del acuerdo fundacional de un grupo de personas, que deciden asociarse entre ellas para emprender en forma conjunta una actividad sin fines de lucro, de bien común o interés general. Como ejemplo de las mismas, podemos citar: sociedades de fomento, bibliotecas populares, clubes deportivos barriales, centros de jubilados, bomberos voluntarios, etc

Estas asociaciones son solventadas por los socios que aportan su cuota social y por el cobro por algunas actividades que puedan llegar a realizar. En algunas oportunidades son beneficiarias de subsidios estatales.

Las asociaciones civiles poseen particularidades que las distinguen:

1. Un fuerte componente de voluntariado entre los integrantes que la componen
2. No poseen fin de lucro
3. Son organizaciones de carácter privado pero de acción pública
4. Son independientes o autónomas del Estado
5. Sus finalidades están relacionadas con una población meta, defendiendo sus intereses o brindando productos/servicios que cubren necesidades de índole social.

Entre las dificultades más comunes con las que se suelen enfrentar se encuentran las siguientes: precariedad institucional, escasa legitimación, dificultades para procesar el conocimiento derivado de la acción, reducido alcance de sus acciones, deficiente diferenciación de roles y funciones, dificultad del acceso a las fuentes de información, escasa interacción en redes o alianzas estratégicas, falta de estabilidad y continuidad, tendencia hacia la fragmentación social, necesidades de capacitación insatisfechas, deficiencias en la planificación, dualidad del voluntariado, dificultades financieras, deficiencia en el tratamiento de conflictos, sistemas administrativos y procesos insatisfactorios, acciones particularizadas, falta de articulación, asunción de roles que no les son propios (suplantación en funciones que le competen al Estado), heterogeneidad, falta de una mirada común, débiles y deficientes mecanismos de control, indefiniciones políticas, falta de sustentabilidad en los proyectos y la presencia de numerosos empleos

precarizados (sin dependencia laboral, contrataciones a corto plazo, bajos salarios, horarios amplios, etc.), entre otras. (Galan, Maroscia, & Brras Cruz, 2016)

En lo que respecta a la gestión, eje central de esta investigación, podemos decir que sus principales dificultades son: comisiones directivas no formadas para la gestión organizacional, falta de continuidad en el tiempo de estas comisiones, toma de decisiones por parte de las mismas sin mandos medios y operativos para ejecutarlas.

Estas organizaciones sociales, para adaptarse y continuar deben “aprender” a gestionar. El aprendizaje es salvar una brecha de conocimiento, pero no siempre existe la voluntad de superar dicha brecha, en especial cuando hay que terminar con una tradición o costumbre (Etkin, 2015). El modelo a desarrollar intentará ser una guía para colaborar en este aprendizaje.

El Marketing Holístico:

En la actualidad, las organizaciones buscan nuevas formas de comunicación con los clientes. Han cambiado las estrategias, la publicidad masiva va perdiendo eficacia, y se encuentran explorando otras alternativas para captar y retener clientes. Conforme se van dando estos cambios, las estrategias de marketing se van adaptando. Deja de ser un área de la organización para ser un compromiso de todos dentro de la misma.

Comenzaremos por definir Marketing: “es el arte y la ciencia de seleccionar mercados meta y lograr conquistar, mantener e incrementar el número de clientes mediante la generación, comunicación y entrega de un mayor valor para el cliente”. (Kotler & Keller, Dirección de Marketing, 2012)

La incorporación del vocablo 'holismo' (de o/loj = "todo", "entero", "completo") se establece porque el mismo ha sido empleado para designar un modo de considerar ciertas realidades —y a veces todas las realidades en cuanto tales— primariamente como totalidades o "todos" y secundariamente como compuestas de ciertos elementos o miembros. El holismo afirma que las realidades de que trata son primeramente estructuras. Los miembros de tales estructuras se hallan funcionalmente relacionados

entre sí, de suerte que cuando se trata de dichos miembros se habla de relaciones funcionales más bien que disposición orden. (Ferrater Mora, 1950, pág. 865).

Los cambios se van dando de forma acelerada, la irrupción de Internet en la vida de los usuarios ha cambiado la visión tradicional del Marketing en todos los aspectos. Es en este contexto que las organizaciones deben adaptar sus estrategias para generar valor para el cliente. Las organizaciones necesitan nuevas ideas y herramientas sobre como competir en la era de Internet, han pasado de un marketing 1.0 centrado totalmente en el producto, a un marketing 4.0 que incluye el consumo colaborativo, la integración omnicanal, un marketing de contenidos digitales en pocas décadas, lo que significa un constante proceso de adaptación de las organizaciones. Es por ello que cada vez necesitan un enfoque más cohesivo en sus actividades. Es en este entorno es que el Marketing Holístico, va adquiriendo mucha fuerza como estrategia a desarrollar en cualquier tipo de organización que desee vincularse con el consumidor. Debe tenerse en cuenta que el mundo y el ser humano están tendiendo a la inclusión, se puede observar en las redes sociales y hasta en las ciudades inclusivas. Hay un pasaje de lo individual a lo social. Sin ninguna duda, esto impacta directamente en las estrategias de marketing de cualquier organización.

El Marketing Holístico podemos definirlo como “el desarrollo, diseño y aplicación de programas, procesos y actividades de Marketing que reconocen la amplitud y las interconexiones del entorno de Marketing actual”. (Kotler & Keller, Dirección de Marketing, 2012). Reconoce que todo está relacionado con el marketing, por lo que se debe tener una visión amplia e integrada de la organización y el entorno.

Las dimensiones clave que integran el Marketing Holístico son:

1. El marketing interno: cuando hablamos de marketing interno, nos referimos a todas aquellas acciones destinadas al personal de la organización, que derivan en que todos los miembros de la misma adopten los mismos principios. Concientizar a todos los integrantes acerca de la importancia del enfoque hacia el cliente. Cualquier estrategia de marketing debe ser conocida y compartida por todo el personal.

2. El marketing integrado: consiste en idear actividades para crear, comunicar y generar valor en los clientes. Las organizaciones deben tener en cuenta que

para diseñar una estrategia de marketing, hay que integrar todas las actividades que se desarrollan dentro de la misma.

3. El marketing relacional: consiste en establecer relaciones duraderas con todos las personas u organizaciones que estén directa o indirectamente relacionadas con la institución. El resultado final de una buena estrategia de marketing relacional es constituir *redes de marketing*. Cada vez más la competencia y el desarrollo de las organizaciones se está dando entre redes de marketing.

4. El marketing de responsabilidad social: implica la comprensión de todos los temas de interés público, así como el contexto ético, ambiental, legal y social de las actividades programadas de marketing.

La aplicación de todas estas actividades inherentes al Marketing holístico implica tomar decisiones, las cuales en una asociación civil, resultan más complejas, dado sus características y sobre todo por la periódica renovación de autoridades. Estas renovaciones afectan la continuidad en el tiempo de las estrategias, por lo que es necesario analizar tanto el proceso de toma de decisiones como la implementación de actividades.

En el caso de las asociaciones civiles, el enfoque de marketing está orientado a resolver causas o problemáticas sociales. En este sentido, los esfuerzos de la organización se refieren a promover la respuesta o soluciones a esas cuestiones.

Teniendo en cuenta la clasificación de las actividades de marketing realizada por McCarthy en su desarrollo de la *mezcla de marketing*, llamadas habitualmente como las 4Ps (Producto, Precio, Plaza y Promoción), y dada la complejidad y riqueza del marketing, como se expresa en el concepto de marketing holístico, estas 4Ps no alcanzan para describir todo lo que se realiza. Tal como expresa Philip Kotler (2012, pág. 25), debemos tener en cuenta las realidades internas del marketing: personas, procesos, programas y performance.

Las personas son la parte fundamental del éxito de cualquier programa de marketing y las encontramos dentro del marketing interno. Los procesos muestran la creatividad, disciplina y estructura del área de marketing. Los programas muestran todas las actividades de la empresa que se dirigen al consumidor. Por último, el concepto de performance se define de acuerdo al marketing holístico como el hecho mostrar todos los resultados de la organización.

Respuesta a necesidades

Esta investigación se hace necesaria porque al encauzar las decisiones que se relacionan con la organización, en el marco de un modelo de marketing holístico, se podrá mejorar y facilitar la gestión de la asociación civil, contando con los elementos necesarios para el diseño de estrategias en un marco de crisis.

Los beneficiarios y usuarios de este modelo podrán ser todas las asociaciones civiles, las cámaras o federaciones que las agrupan, los organismos gubernamentales involucrados con el sector, las instituciones educativas a través de sus trabajos de investigación y extensión, entre otros.

Resultados esperados

Principalmente, para la gestión de las Asociaciones Civiles, se espera contar con un modelo aplicable que permita analizar, diseñar, y planificar las actividades de la organización, con un enfoque sistémico, basado en la Teoría General de los Sistemas y un enfoque holístico que abarque a toda la organización. Este modelo posibilitaría mejorar la retención y captación de nuevos socios que, en el contexto de crisis actual, se torna dificultoso.

Referencias bibliográficas

- Bertalanffy, L. V. (1968). *Teoría general de los sistemas*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Bunge, M. (2000). *La investigación científica*. Mexico: Siglo veintiuno editores.
- Bunge, M. (2012). *Tratado de Filosofía. Ontología II. Un mundo de sistemas* (Vol. 4). Barcelona: Gedisa.
- Drucker, P. (1997). *Dirección de Instituciones sin fines de lucro*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Drucker, P. (2004). *La administración en una época de grandes cambios*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Etkin, J. (2015). *Capital social y valores en la organización sustentable*. Buenos Aires: Granica.
- Etkin, J. (2017). *Gestión de la complejidad en las organizaciones*. Buenos Aires : Granica.
- Ferrater Mora, J. (1950). *Diccionario de Filosofía*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Kotler, P., & Keller, K. L. (2006). *Dirección de Marketing*. Mexico: Pearson Educación.
- Kotler, P., & Lilien, G. (1990). *Toma de decisiones en mercadotecnia. Un enfoque a la construcción de modelos*. Mexico D.F.: Compañía Editorial Continental.
- Kotler, P., Kartajaya, H., & Setiawan, I. (2018). *Marketing 4.0*. España: LID.
- Licandro, O. (2015). La función de marketing en las Organizaciones de la Sociedad Civil. *Punto edu* , 34-37.

- Mahajan, J. (1992). The Overconfidence Effect in Marketing Management Predictions. *Journal of Marketing Research* , 329-342.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2010). *Manual de Metodología*. . Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Simon, H. A. (1997). *El comportamiento administrativo. Un estudio de los procesos de decisión en las organizaciones administrativas*. Buenos Aires: Errepar.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

RECURSOS ENERGÉTICOS: LA ENERGÍA NUCLEAR EN LA ARGENTINA UNA ALTERNATIVA SUSTENTABLE

Raúl Alberto Silva
María Gabriela Silva

Universidad Nacional de La Matanza

Los primeros indicios que generaron interrogantes sobre la existencia de un fenómeno que generaba una fuente de energía, indujo a realizar observaciones con fines de explicarlo. La electricidad se encuentra en la naturaleza, la conocemos como electricidad estática, desde la antigüedad comienzan las primeras observaciones al advertir que frotando un trozo de ámbar con una pieza de lana era capaz de atraer a pequeños objetos.

En base a estas investigaciones su descubrimiento más importante, que forma parte de los avances científicos y tecnológicos de la 2° Revolución Industrial fue el Telégrafo. Gracias a sus investigaciones se dieron a conocer los términos corrientes eléctrica y tensión eléctrica. Michael Faraday, descubre la inducción electromagnética. Mediante su estudio del campo magnético alrededor de un conductor por el que circula corriente continua, fijó las bases para el desarrollo del concepto de campo electromagnético. Inventó algo que él llamó dispositivos de rotación electromagnética, que fueron los precursores del actual motor eléctrico. Nikola Tesla realiza considerables invenciones en el campo del electromagnetismo, a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Inventa un tipo de transformador, que produce señales de alta frecuencia empleadas en radio y televisión.

El paso de la mera aplicación de la electricidad a la iluminación, muchas veces episódica, de locales públicos o domicilios privados, al empleo de la nueva energía en el proceso industrial, constituye el establecimiento de sociedades eléctricas constituidas

para suministrar energía desde una estación central a un número creciente de consumidores.

Cambia la fisonomía de las ciudades, locales, comercios, plazas públicas. El ritmo productivo se hace ilimitado y se modifican definitivamente las costumbres, la caída del sol deja de ser un obstáculo para desarrollar ciertas actividades.

La evolución de la energía eléctrica modifica los consumos de la sociedad, los planteamientos de política industrial. La electricidad permitió grandes impulsos en la mecanización, desarrollo de la electroquímica que produce: abonos, productos farmacéuticos, tintes, papel o fibras artificiales. La electrometalurgia: plomo, cobre, acero.

Por otro lado, el avance de la mecanización con el perfeccionamiento de la electricidad generó cambios profundos en la relación industrial con la mano de obra, el mismo proceso requiere cada vez de menor cantidad de obreros para su producción final, como consecuencia de un mismo proceso de adelantos y avances en materia tecnológica, la desvinculación del obrero del proceso productivo, genera amplios índices de desocupación.

Los cambios revolucionarios de la Segunda etapa industrial transformaron radicalmente el mundo conocido, la empresa moderna ordenó la producción, favoreciendo la aplicación del Taylorismo (organización científica del trabajo) donde la racionalidad productiva, la eficiencia, la eliminación de los “tiempos muertos” entre algunas características, produjeron también cambios en el mundo laboral y en la actitud de los trabajadores que se incorporaban a un mundo extraño, alienado según Marx y desconocido para la época.

En los años de fines del siglo XIX se desarrollaron grandes transformaciones en la economía internacional sobre todo entre 1860 y 1880 el comercio internacional supero las expectativas esperadas con la aparición de nuevos inventos, formas diferentes de organización del trabajo como la empresa.

Además de las nuevas energías como el petróleo y la electricidad y nuevas áreas o espacios geográficos en el mundo se incorporan al comercio mundial y esta integración de territorios mundiales fue progresiva complementada por un incremento de la demanda nueva tecnológica de nuevas materias primas .

Las redes de comunicaciones fueron fundamental para la integración de nuevas regiones en el mundo, una red racional en el trazado de ferrocarriles, la construcción de canales y los nuevos inventos que ayudaron al acercamiento de territorios lejanos y a su vez este proceso estuvo acompañado por un activo mercado de capitales invertidos en puertos, vías férreas infraestructura.

En los países industriales hubo nuevas tendencias a la especialización y mejora de servicios bancarios y financieros Las inversiones continuaron impulsando el comercio internacional, donde se incrementó los avances científicos ,la tecnología y la producción en el cual hubo una presencia fundamental de cambios radicales que consistió en la búsqueda y explotación de nuevas energías ,la utilización de la ciencia práctica con productos nuevos y técnicas mejoradas donde la energía eléctrica fue fundamental, se inventa el dínamo, la turbina hidráulica que produce el inicio de la energía hidroeléctrica, en poco tiempo aplicada a la iluminación entonces monopolizada por el gas natural y el querosén.

El nuevo invento aplicado producido por Thomas Edison fue la lámpara eléctrica incandescente, vinculadas con esta nueva fuerza nacieron a fines del siglo XIX compañías de materiales eléctricos que en un tiempo más empezaron a fabricar electrodomésticos. La electricidad se aplicó a la producción metalúrgica y siderúrgica para la fundición de metales y el proceso de electrólisis que dio nacimiento del aluminio

Las ondas eléctricas dieron nacimiento al telégrafo sin hilos y a las emisiones radiofónicas y el teléfono.

La construcción de un tejido cada vez más denso entre países centrales industrializados y países periféricos productores de materias primas, donde se intercambian productos, movimientos de personas e inversiones extranjeras en las zonas periféricas, con un incremento de transportes, comercialización de mercancías, complementados por el flujo de capital. Desde las décadas de 1880-90 la Argentina sentirá la llegada de la modernización y las inversiones afectarán los sectores productivos, favoreciendo el crecimiento “hacia afuera”. No sólo la llegada de grandes contingentes de inmigrantes cambiará el paisaje urbano, el apoyo de las políticas liberales de los gobiernos conservadores atrajeron la atención de los inversores europeos. La División Internacional del Trabajo y la organización y racionalización productiva del espacio

mundial, planteada por David Ricardo, encontraron en la periferia latinoamericana una gran expansión.

De esta forma se puede comprender mejor el sistema eléctrico en Argentina, ya que en sus inicios, estuvo manejado por empresas extranjeras de origen belga, alemán, británico y norteamericano. Si bien en Europa se usaba un tipo puntual de firmas para las inversiones en el exterior, llamadas “free standing companies” (FSC), no fueron ellas las que pudieron asimilarse en nuestro país, ya que las FSC se manejaban con tecnología conocida, y la tecnología de la energía eléctrica tenía un rápido cambio tecnológico y en forma constante. Es por eso que el tipo de firmas adecuado fue el holding, de gran auge desde la Segunda Revolución Industrial.

A diferencia de los emprendimientos de aguas corrientes, que ya a fines del siglo XIX contaban con gran infraestructura, los emprendimientos de energía eléctrica tardaron mucho más en madurar por varios motivos. Entre ellos tenemos que los contratos se hacían con concesiones de pocos años, se fijaban tarifas en pesos moneda nacional, y no en pesos oro, hubo corrupción en el otorgamiento de las concesiones, también la innovación en la energía estaba experimentando un gran cambio, y por último, para la construcción e inversión, se debían comprar materiales en moneda extranjera, y luego las ganancias del servicio eran en moneda local. Todo esto limitó el avance de las obras.

Las políticas liberales de los gobiernos conservadores dejaron librados a los inversionistas los capitales, sin regular en nada la organización, ni distribución de los servicios. Nuestro país sólo se perfilaba como agroexportador, y proveedor de materias primas, la enorme dependencia económica con los mercados europeos sufrirá así las consecuencias hacia la década de 1930 con el estallido de la crisis mundial.

Es importante destacar que a lo largo del siglo XX los sistemas eléctricos se fueron interconectando, quedando finalmente una sola empresa. Lo que ayudó a que esto se concretara fue el uso masivo de nuevos servicios públicos, como ser el telégrafo y el teléfono, la primera planta de agua potable, y la primera línea de subte.

Hacia 1920, el sistema de iluminación de la Ciudad de Buenos Aires también comienza a usar electricidad, dejando atrás el gas como combustible y el uso de gasómetros, cuyas empresas eran “La Nueva Buenos Aires”, “Gas del Río de la Plata”, y “La Primitiva”, dejando paso a “Luz eléctrica y tracción del Río de la Plata”, “CATE” y “CIAE”, siendo estas últimas, compañías eléctricas.

Puntualmente en Argentina, el mayor consumo de energía eléctrica se da en lo que hoy se llama Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y el Gran Buenos Aires (GBA). Si bien, lindero a esa zona, existen fuentes generadoras de energía eléctrica que la aprovisionan, nunca hasta el momento, han podido cubrir sus necesidades en forma completa. Es por eso que CABA y GBA siempre tuvo que tener el apoyo de otras zonas del país que producen energía, para poder completar su consumo. Es por lo tanto una gran importadora de energía eléctrica de otros lugares del interior, que generan por encima de su propio consumo y exportan lo sobrante. Pero luego veremos que esta exportación provoca la falta de energía en los propios lugares desde donde se exporta la misma, generando una paradoja difícil de equilibrar.

El aumento constante de la demanda de energía justificó siempre la generación de grandes obras de infraestructura para poder cubrir las necesidades de todos los habitantes de la Argentina, sobre todo de la zona de más consumo, que siempre es la que más cercana está de la CABA y GBA, y grandes partes del presupuesto nacional se utilizan para la construcción y mejoras de represas hidroeléctricas y centrales nucleares y su mantenimiento a través del tiempo hasta su agotamiento.

También se necesita interconectar los sistemas de generación eléctrica de todo el país, para que la energía pueda llegar a todos lados y de esa manera poder importar y exportar la energía a lo largo y ancho del país.

Actualmente todos los sistemas están interconectados, incluyendo el que existe en la Patagonia, que fue el último en unirse a la red. Como la zona cercana a CABA y GBA nunca pudo autoabastecerse en forma completa, a pesar de las nuevas inversiones constantes, hace uso de esta red para la importación desde otros lugares del país. Podría decirse que CABA y GBA es netamente importadora, mientras el resto de la república es exportadora, además de abastecer sus propios territorios. Sin embargo, lugares en donde se generan grandes cantidades de energía, aparecen sin un suficiente aprovisionamiento local. Esto es debido a que por ser sectores que necesitan menor cantidad de kilowatts, y tener en su territorio torres de alta tensión, necesitarían un transformador de la misma, que la disminuya desde las torres hacia los lugares de consumo final. Estos transformadores tienen tan alto costo que no justifican una inversión de ese tipo. Es por eso que la energía sigue de largo hacia lugares de gran consumo, dejando sin energía a las zonas productoras. Una solución que se está proyectando, es la de construir usinas

locales pequeñas, sólo para el consumo de territorios por los cuales pasan torres de alta tensión y no se justifica la instalación de los transformadores.

Hacia 1958, el estado argentino comienza a ser accionista mayoritario en el sector eléctrico, porque comienza a comprar las acciones de las empresas, y luego en 1961 se convierte en dueño 100% de lo que se llamó SEGBA (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires), que ya en 1962 aportaba la electricidad de toda la CABA y de 3 municipios de la provincia de Buenos Aires. A partir de ese momento comienza a haber problemas por el gran y constante consumo que los usuarios, cada vez en mayor cantidad, hacían de esa red eléctrica interconectada, que junto con problemas climáticos (como por ejemplo sequías), ó paradas de plantas por diferentes motivos, hacían que colapse el sistema, y a partir de allí se entró en un camino sin retorno de deterioro y cortes de energía, que hicieron que al llegar la década de 1990, se decidiera privatizar SEGBA, para volver a ponerla a punto y rindiera lo que en sus orígenes, siempre considerando nuevas inversiones que mejoraran y modernizaran todo el ya obsoleto sistema eléctrico. Hacia el año 2000, el sistema ya era mucho más eficiente, y se habían creado nuevas centrales. Por esta privatización surgen empresas actualmente conocidas como EDESUR, EDENOR y EDELAP, que se repartieron las zonas de atención y suministro.

A pesar de todos los esfuerzos, la demanda es mayor que la producción y cada vez hay más consumo, entonces los esfuerzos se centran en generar cada vez más energía, invirtiendo en el sector. Por eso es que es una prioridad en la agenda del Estado, independientemente del grado de privatización que exista ya en el mercado local.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial emanado de las investigaciones del Proyecto Manhattan para la construcción de la Bomba Atómica se comienza a experimentar con la energía nuclear.

En la actualidad, este tipo de energía contribuye en un 17 % de la generación de energía eléctrica en el mundo, se contabilizan 442 reactores nucleares en operación comercial. Las centrales nucleares en su mayoría están instaladas en países desarrollados. El gobierno de Perón (1946-1955) se esforzó por integrar el factor tecnológico a su programa de gobierno, dando visibilidad al impulso de sistemas tecnológicos de diversas escalas -en las áreas de energía, aeronáutica, infraestructura e ingeniería civil. Desde 1950, concretó algunos pasos claves en el impulso inicial del área nuclear. Luego del fracaso del proyecto de fusión impulsado por el físico austríaco Ronald Richter, en 1952,

el desarrollo en el campo nuclear fue transferido de manos del Ejército a la Marina, quedando a cargo el capitán de Fragata Pedro Iraolagoitia.

En 1950 había sido creada la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) como soporte administrativo de las actividades del físico austríaco y dependía directamente del Poder Ejecutivo, al año siguiente se creó la Dirección Nacional de Energía Atómica (DNEA), como organismo dependiente del Ministerio de Asuntos Técnicos. Las iniciativas de la DNEA se concentraron en el entrenamiento de científicos y técnicos locales, y en la consolidación de algunas áreas, como la radioquímica y la física de reactores primero y, un poco más tarde, la metalurgia. En el otoño de 1955, por convenio entre la Universidad Nacional de Cuyo y CNEA, se creó el Instituto de Física de Bariloche (hoy Instituto Balseiro).

A mediados de los años setenta el desarrollo nuclear argentino era considerado, detrás de la India, el más avanzado de los países en desarrollo. A partir del golpe militar de marzo de 1976, el desarrollo nuclear comenzó a acelerarse. La economía maltrecha heredada del breve interregno democrático no fue un obstáculo para que el nuevo gobierno de facto anunciara las enormes inversiones que se esperaban concretar en el área nuclear. La nueva dictadura nombró como presidente de CNEA al capitán Carlos Castro Madero. Sostuvo públicamente que el monto estimado de inversiones en el área nuclear en los próximos diez años iba a ser “del orden de 5500 millones de dólares, de los cuales 3500 millones serán insumos nacionales que deberán ser provistos por el Tesoro Nacional”. También sostuvo que la Argentina ya estaba capacitada para “asumir la responsabilidad de la dirección, construcción, montaje y puesta en operación de las próximas centrales”. El objetivo era liberar cuanto antes al país de los contratos. Desde el comienzo, Castro Madero ponía en un primer plano la necesidad urgente de alcanzar el dominio del ciclo completo del combustible nuclear y la insistencia en la orientación pacífica del programa nuclear argentino. Trabajaban 4000 personas en CNEA, de las cuales 1900 eran profesionales y técnicos. Sus anuncios parecían ir a contramano de la ambiciosa política económica orientada a un perfil de ortodoxia liberal que iniciaba un proceso de “adaptación” compulsiva a las condiciones dominantes en el sistema financiero internacional.

Las grandes obras nucleares impulsadas durante la última dictadura desplazaron el foco desde los objetivos industrialistas, que con la creación del SATI en los años

sesenta proponía orientarse principalmente al apoyo de lo que tradicionalmente se conoció como industria nacional -que incluía a las pequeñas y medianas empresas-, hacia el grupo de capitales concentrados privilegiados por su cercanía y funcionalidad al poder de facto ya su capacidad de lobby en el ámbito de los capitales trasnacionales. Por otro lado, como veremos, algunos de los objetivos delineados en los años sesenta por el régimen tecnopolítico nuclear mantenían su vigencia. Ahora bien, el complemento necesario de una política económica que inauguraba un proceso acelerado de desindustrialización y precarización laboral fue la construcción de una estructura represiva que se propuso la aplicación a escala nacional de prácticas de terrorismo de Estado. Estas prácticas, que alcanzaron la dimensión de genocidio, tuvieron sus consecuencias en CNEA.

En mayo de 1983, se inauguró la central de Embalse, con una participación del 51% de empresas nacionales. Raúl Alfonsín ganó las elecciones presidenciales y recibió la noticia de la existencia de una planta de enriquecimiento de uranio en la Patagonia, que había sido desarrollada en secreto por la empresa INVAPSE -creada a fines de 1976 como desprendimiento de CNEA- con un costo total de 62,5 millones de dólares.

La economía argentina padecía entonces una inflación anual del 400%. Cuando Castro Madero anunció, el 18 de noviembre de 1983, que en Pilcaniyeu se había desarrollado la tecnología de enriquecimiento de uranio por difusión gaseosa, la Argentina era considerado el tercer mayor proveedor del mundo de asistencia nuclear a otros países en desarrollo.

La cuestión nuclear retornó a la esfera pública, asumió el primer presidente civil en la historia de CNEA. A pesar de las enérgicas iniciativas legales y políticas contra la dictadura, el gobierno democrático adoptó una aproximación “autonomista” en la cuestión nuclear que, en sus componentes más importantes, significaba legitimar el régimen tecno político nuclear, si bien respondía a los reclamos externos dando a Cancillería un peso mayor en la definición y manejo de la política nuclear con el objetivo de ganar transparencia y mostrar las intenciones pacíficas. En este escenario, el principal determinante del desarrollo nuclear durante el período presidencial de Raúl Alfonsín fue el contexto de ajuste económico estructural y limitaciones financieras extremas. Los recursos para ciencia y tecnología permanecieron congelados entre 1984 y 1989. El endeudamiento externo puso al descubierto que el programa nuclear heredado estaba

sobredimensionado para la capacidad económica del país. La carga presupuestaria que significaban las grandes obras en curso -Atucha II, la planta de Arroyito, la planta de procesamiento de Ezeiza y la ampliación a escala industrial de la planta de Pilcaniyeu, entre las más onerosas- potenciaba la extrema vulnerabilidad del desarrollo nuclear, que intentaba ser capitalizada por un nuevo contraataque de la diplomacia norteamericana.

A fines de septiembre de 1986, CNEA hizo pública la realización de un estudio de prefactibilidad para la construcción de un repositorio de residuos nucleares: “Sierra del Medio, 70 kilómetros al oeste del minúsculo poblado de Gastre (Chubut), ofrecía el mejor afloramiento granítico para construir el primer Repositorio de Desechos Radiactivos

Ya en democracia, las crecientes movilizaciones de protesta en oposición al “basurero nuclear” lograron paralizar el proyecto a fines de los ochenta. CNEA volvió a la carga en 1994, pero ante la resistencia creciente el gobierno hizo saber que todavía no se había tomado una decisión y que el proyecto había sido detenido. Aceptada la crisis presupuestaria, el eje de la política nuclear del gobierno de Alfonsín se desplazó hacia el fortalecimiento de la colaboración argentino-brasileña. Desde fines de los años sesenta, ambos países compartían la percepción inequívoca de un orden internacional que los relegaba. A pesar de las tensiones vinculadas al derecho sobre los recursos hídricos de ríos compartidos, la Argentina apoyó el derecho de Brasil al acceso de tecnología nuclear avanzada. El encuentro de los presidentes incluyó la visita a “la ultrasecreta planta de enriquecimiento de uranio”.

En 1988 ambos presidentes visitaron la planta de enriquecimiento brasileña en Iperó y la planta de procesamiento de plutonio en construcción en Ezeiza. En diciembre de ese año también fue inaugurado el centro nuclear en Perú. Su costo total, incluyendo los caminos de acceso y tendido de líneas de electricidad, fue aproximadamente de 106 millones de dólares. En este punto puede pensarse que se terminaba de concretar un giro realista de la tecnopolítica nuclear, que desplazó el centro de gravedad desde la búsqueda del liderazgo regional, presente desde comienzos de los años sesenta, hacia la colaboración con Brasil, a mediano plazo también concebida como un recurso estratégico para la integración regional.

A pesar de estas afirmaciones, el proceso de integración con Brasil continuó durante la presidencia de Menem y culminó con la concertación del “Acuerdo entre la

República Argentina y la República Federativa del Brasil sobre el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear”, firmado en Guadalajara (México) el 18 de julio de 1991. Por medio de este acuerdo, se creaba un sistema común de control de materiales nucleares que se implementaría a través de la Agencia Brasileño Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). Este proceso se cerraba en Viena con la firma, el 13 de diciembre, de un acuerdo entre los dos gobiernos, la ABACC y al OIEA

Durante los primeros años del gobierno de Menem, por primera vez el régimen tecno político nuclear iba a colisionar frontalmente con la política exterior del nuevo gobierno. Carlos Escudé, uno de los ideólogos de este cambio de rumbo, argumentaba que, como consecuencia de que raramente se explicitan los vínculos entre el modelo de nación y las propuestas de política exterior, sostenía que Argentina debía “bajar el nivel de sus confrontaciones políticas con las grandes potencias a prácticamente cero”. Su propuesta era el alineamiento con Estados Unidos fundado en la “aceptación realista del liderazgo norteamericano en el hemisferio occidental”. Como parte de este viraje en la política exterior, la Argentina ratificó finalmente el Tratado de Tlatelolco en agosto de 1992 y firmó el TN Pen diciembre de 1994. Para algunos actores relevantes del desarrollo nuclear, este paso significó renunciar a 25 años de coherencia en política nuclear. La contracara económica del realismo periférico era la reforma estructural, fundada en la apertura de la economía, la desregulación de los mercados -en especial, de los mercados financiero y laboral-, un programa de privatización de las principales empresas públicas y la concesión de los servicios públicos a firmas en su mayoría extranjeras. Al igual que en el resto de las reparticiones públicas, la consigna de “achicamiento del Estado” significó en el área nuclear una traumática restructuración. Mientras que las políticas neoliberales impactaban en forma dramática sobre “CNEA residual”, como se bautizó a la institución que resultó de las anteriores transformaciones, la empresa INVAP-con importante apoyo de CNEA-

Existe una relación directa entre crecimiento económico y consumo de energía. La generación del suministro eléctrico está ligado a los combustibles fósiles (lo que lleva a su agotamiento) y la energía nuclear. El uso de combustibles fósiles, carbón, petróleo que tiene un papel predominante dentro del mercado energético, trae aparejado importante impacto medioambiental (gases de efecto invernadero).

A partir de la década del 70, se empieza a plantear en el mundo que los recursos energéticos no renovables utilizados para la generación de energía se están agotando, para ello se busca reemplazarlos por nuevas fuentes alternativas de producción eléctrica, y se prioriza de aquellos recursos renovables y así planear al largo plazo. Estos planteamientos tienen su fundamento en las crisis de petróleo. La producción petrolera ha bajado a lo largo del tiempo, fue planteado por el geofísico Marion King Hubbert en 1956, a través de la teoría del cenit del petróleo, según sus estudios el punto máximo de la producción petrolera de EEUU sería en 1969, cumpliéndose en 1970 Para la Asociación para el Pico de Petróleo y el Gas (ASPO) el cenit del petróleo y el gas llegaría en el 2010 dependiendo de la tasa decrecimiento de la demanda. Y n el año 1972 en el informe del Club de Roma; donde se hablan de los límites del crecimiento, del agotamiento de los recursos naturales y el problema de la incapacidad para asimilar los residuos del planeta. El cual es retomado en 1987 en el informe Brundtland elaborado para la ONU, llamado Nuestro Futuro Común, ahí se utiliza el término desarrollo sostenido. En este informe se ponen dos restricciones, la primera son ecológicas para la conservación del planeta y la segunda son morales

Además de los problemas del agotamiento de los recursos no renovables, también nos enfrentamos a los problemas climáticos, que amenazan el calentamiento global y los cambios climáticos.

Es así que nos deberíamos preguntar, ¿Qué es el calentamiento global? Y esto es el aumento que va sufriendo la atmósfera de nuestro planeta, el cual se viene observando desde finales del siglo XIX. Desde que se hacen mediciones confiables se ha observado que hubo un aumento de alrededor de $0,8^{\circ}$ C, los cuales dos tercios de este incremento se da desde 1980. Se tiene gran certeza que la causa de dicho calentamiento tiene su causa por el aumento de gases de efecto invernadero ocasionados por las actividades de quema de combustibles fósiles, entre ellos carbón, derivados del petróleo y gas y la deforestación.

Todo esto afecta al clima el cual va cambiando, el cual es un cambio significativo y duradero de los patrones locales o globales a nivel meteorológico, sus causas pueden ser naturales, como por ejemplo, variaciones en la energía que se recibe del Sol, erupciones volcánicas, circulación oceánica, procesos biológicos y otros, o puede ser causada por influencia antrópica (por las actividades humanas), como por ejemplo, a

través de la emisión de CO₂ y otros gases que atrapan calor, o alteración del uso de grandes extensiones de suelos que causan, finalmente, un calentamiento global.

La generación de electricidad soporta una serie de contaminantes. Los mismos obedecen de la fuente de energía primaria utilizada, de la tecnología elegida y del entorno del emplazamiento de la instalación.

La producción de energía que deriva de la utilización de combustibles fósiles como petróleo, gas o carbón producen contaminación a causa de la emisión de dióxido de carbono, óxido de azufre y óxido de nitrógeno. Y es uno de los motivos que tiene las centrales térmicas por lo que generan contaminantes al medio ambiente, la otra causa, generan un cambio térmico en el agua que utilizan para refrigeración.

El exceso de temperatura en la atmósfera es responsabilidad del dióxido de carbono (CO₂) el cual es uno de los gases que favorecen el efecto invernadero.

Por otro lado, el óxido de azufre y el óxido de nitrógeno son los causantes de la lluvia ácida. La asociación de los óxidos con el oxígeno y el agua forman ácidos nítricos HNO₃ y ácidos sulfúricos H₂SO₄.

El premio Nobel de Química Mario Molina esboza pensando en las futuras generaciones que para que ellas puedan gozar de una mejor calidad de vida es necesario preocuparse por los principales retos ambientales del siglo XXI como el agotamiento de recursos naturales, la deforestación, la pérdida de biodiversidad, la disponibilidad y contaminación del agua, la contaminación del aire y los cambios globales de la composición química de la atmósfera, problemáticas que a la vez generan cambios climáticos que impactan en todo el planeta.

Para que se evite este daño, el Molina aseguró que hay que realizar un conjunto de acciones desde ahora y resolver el problema del cambio de clima, por lo que planteó los siguientes trabajos en forma prudente y de bajo costo: mejorar la eficiencia en el transporte, incrementar las edificaciones eficientes, sustituir carbón por gas natural, la captura y almacenamiento de carbono, mejorar prácticas forestales y utilizar energía nuclear, solar y biocombustibles (UG, 2015)

La crisis energética mundial con que todos nos vamos a enfrentar, requiere que se busquen soluciones alternativas antes que se acaben las reservas de combustibles fósiles y para proteger el medio. Argentina no escapó de esto problemas generados en la matriz eléctrica debido a la caída de reservas y producción de combustibles fósiles,

acompañados por el aumento de la demanda, los cuales llevaron a tener cortes eléctricos afectando a la industria, al comercio, a las familias y así a todos los sectores económicos.

La situación energética de la Argentina comienza a tener problemas en los primeros años del siglo XXI, la participación de petróleo y gas dentro de la matriz energética era de aproximadamente el 90%, esto generaba una gran dependencia de recursos fósiles. En los últimos años fue aumentando la participación del Gas Natural, llegando a ser el 50% de participación y desplazando de a poco al petróleo. La situación se ve desfavorable al ver que la producción de este recurso va disminuyendo, al ser bajo su costo la demanda del gas natural va aumentando y así desalienta por el otro lado la oferta del mismo.

En la década de los ochenta se esperaba una reserva de gas para 35 años y para principio del siglo XXI las reservas tenían un horizonte de tan solo 10 años. Para que la situación mejore ante tanta dependencia de petróleo y gas se necesitaba que el sector productor haya realiza nuevas exploraciones y mayor inversión, lo que no ocurrió para esa época, y así el abastecimiento de ese recurso se vio cada vez más difícil. Perjudicando matriz eléctrica.

Solucionar esto requiere, diversificar la matriz energética en fuentes que generen sustentabilidad, que no contaminen el medioambiente y que den autonomía tecnológica nacional.

La Argentina se integró al programa Átomos para la Paz y el 29 de julio de 1955 firmó un acuerdo de cooperación con los Estados Unidos -idéntico al firmado por otros 25 países entre 1955 y 1961- el cual sostenía que este país suministraría el uranio enriquecido para los futuros reactores de investigación argentinos. El objetivo del programa nuclear argentino durante estos años era la instalación de reactores de investigación y el acceso a toda la ayuda técnica y financiera extranjera que fuera posible (Sabato, 1973b: 23).

A partir de la crisis del petróleo en 1973, comienza a manifestarse la necesidad de generar políticas racionales para su uso. No obstante, el consumo de petróleo sigue aumentando a nivel mundial. Las estimaciones respecto al agotamiento de los recursos petróleo y gas, ponen en jaque al sistema productivo mundial.

Las hipótesis de conflictos en relación de obtener estas reservas por parte de los países más desarrollados, que son los grandes consumidores de energía a nivel mundial,

impiden un desarrollo sostenido de las energías renovables eólica, fotovoltaica o biomasa, y el uso de reactores nucleares en la generación de energía, como es el caso de Francia que es más del 75% fuente de energía para la producción eléctrica.

El costo medioambiental está orientando el interés de muchos Estados en la producción de energía renovable, la que presenta innumerables ventajas:

- Diversificación de las fuentes de abastecimiento energético.
- Sustitución de fuentes importadas por otras de carácter autóctono
- Menor dependencia del exterior.

La energía eólica adquiere una gran importancia en los países desarrollados representando un gran porcentaje de su generación y uso en EEUU, Dinamarca, Holanda y Alemania.

Sobre la matriz eléctrica que tiene la Argentina, que, cabe destacar, es la segunda matriz eléctrica de importancia luego de Brasil, en toda América del Sur.

En Argentina se tiene una serie de centrales nucleares actualmente funcionando, como Atucha I, creada en 1974, en el partido de Zárate, en la Provincia de Buenos Aires, que no sólo fue la primera de Argentina, sino también de Sudamérica. Luego en 1984, comenzó a funcionar la segunda central nuclear, llamada Embalse, ubicada en la provincia de Córdoba. En tercer lugar, se creó la central Atucha II, al lado de Atucha I, que cuando entre en funcionamiento, reemplazará a Embalse.

La materia prima que utilizan las centrales nucleares es el uranio, dejando de utilizar gas y petróleo. El uranio que utilizan es nacional, ya que la Argentina tiene buenas reservas de ese material en varias provincias, como ser Santa Cruz y Chubut en el sur, Salta, La Rioja y Catamarca en el norte y Neuquén y Mendoza en el centro del país. La Comisión Nacional de energía atómica utilizó el uranio de todas estas provincias entre los años 1950 y 1990, en donde por factores económicos dejó de convenir explorar las minas de uranio y se comenzó, por una conveniencia económica, a importar el uranio de países extranjeros.

Actualmente la explotación de las minas de uranio nacionales está siendo reactivada. Se planea la construcción de una cuarta central nuclear, siempre en la zona del partido de Zárate, cerca de Atucha I y II, utilizándose también uranio nacional. Otra central de menor potencia se está proyectando, para poder cubrir las necesidades de zonas que aún no están conectadas a la red eléctrica actual. Nos referimos al reactor Carem 25,

que es fabricado íntegramente diseñado y construido en la Argentina. Este reactor sirve para zonas de menos de 100.000 habitantes, es decir zonas alejadas o centros fabriles e industriales.

Con respecto a Atucha II, sus inicios fueron en 1980, cuando la Comisión Nacional de Energía Atómica y la empresa Siemens llegaron a un acuerdo para el inicio de obra, pero en 1996 se suspenden las mismas hasta el año 2006, donde se recomienza en el punto donde lo habían dejado, no sin tener que sortear problemas producidos por el abandono de tantos años, convirtiendo la obra, en una obra abandonada. A partir de 2014 entra en funcionamiento, generando electricidad para más de 3 millones de personas.

Otra alternativa que tiene la Argentina para la fabricación de energía, son las represas hidroeléctricas. Existen grandes y pequeñas. Las últimas cubren las necesidades geográficamente locales, y las primeras cubren las necesidades de CABA y GBA.

Las centrales hidroeléctricas generan casi la mitad de la energía total que se necesita en el país, 40%. De hecho, es la cantidad que se consume en CABA Y GBA, y con una gran ventaja, la neutralidad que tienen con respecto al medio ambiente, y su renovabilidad indefinida.

El problema radica en que la construcción de las mismas está siempre alejada de las grandes zonas de consumo, ya que necesitan sitios grandes, con cursos de agua caudalosos y con mucha pendiente. Las zonas de llanura no sirven, y las zonas pobladas tampoco, todo lo contrario, a lo que se puede encontrar en lugares urbanos y de consumo extremo. Además, las obras necesarias para la construcción de centrales hidroeléctricas implican un gran impacto ambiental y una gran inversión monetaria, cuestiones ambas que dificultan la concreción de los proyectos. También tenemos la represa Yacyretá, cuyo inicio de obra fue en 1984, pero recién en 2011 comenzó a funcionar a pleno.

Finalmente, no hay que dejar de tener en cuenta algunas consecuencias que trae la construcción de las centrales hidroeléctricas, que, si bien son recursos renovables y de los que menos afectan el medio ambiente, no están exentas de algunos impactos, como ser las inundaciones que provocan en zonas delimitadas la propia construcción de las represas, para poder formar el embalse y el aumento de las napas freáticas que están conectadas a la represa. En segundo lugar, la inevitable reubicación de la población y sus viviendas, y en tercer lugar la probable contaminación del agua por la manipulación de

los cauces de los ríos y la acidificación por vegetación que no ha sido quitada previamente, antes de inundar el área.

Por otro lado, y contrariamente al impacto ambiental negativo, se producen impactos positivos, como ser la cantidad de gente que vive del trabajo en las represas, y toda la infraestructura que se crea alrededor, como ser comercios, escuelas y hospitales, y no olvidarse por supuesto del turismo, de todos los visitantes que llegan para conocer semejante estructura creada por el hombre.

Los progresos no se detuvieron, en un período muy corto de la evolución del hombre se produce la Tercera Revolución Industrial, que denominaremos Revolución Científica Tecnológica Comunicacional. Consiste en el desarrollo de la informática. La obsolescencia de los equipos debido a los grandes avances, la investigación continua y la necesidad de consumo que se crea a través de la propaganda emitida por las corporaciones industriales deriva en una nueva forma de producción: la obsolescencia programada, es decir, la fabricación de bienes con fecha estimada de caducidad. En este contexto la energía es un recurso imprescindible para la producción.

La contribución de este descubrimiento como fuente de energía, aporta avances en el mejoramiento de la calidad de vida y la salud de la población, las conquistas permitieron desarrollar la industria farmacéutica, avances en equipos de salud entre otros.

El consumo de energía y su dependencia a nivel mundial aumenta constantemente, profundizando su gran déficit que se basa en la imposibilidad de su almacenamiento. La generación de energía eléctrica fue evolucionando, a comienzos del siglo XX para producir electricidad se mueven las palas de una turbina para que un alternador convierta la energía cinética en eléctrica.

Las sociedades industriales requieren la disponibilidad de energía a bajo precio. El uso del carbón inicialmente y luego del petróleo generó un impacto ambiental que derivó en el calentamiento del planeta.

La opción hidráulica para la generación de electricidad se fue consolidando. Su origen está en el ciclo hidrológico de las lluvias y por tanto, en la evaporación solar y la climatología que remontan grandes cantidades de agua a zonas elevadas de los continentes alimentando los ríos. Las ventajas que ofrece este tipo de generación de electricidad impactan directamente en la preservación del medioambiente al ser una energía renovable y limpia, de alto rendimiento energético. Dentro de los inconvenientes

que presenta es la constitución de embalses supone la inundación de importantes extensiones de terreno, a veces áreas fértiles o de gran valor ecológico. Las centrales hidroeléctricas generalmente se ubican en regiones donde existe una combinación adecuada de lluvias y desniveles geológicos favorables para la construcción de represas.

Es importante para los países que cuenta con la producción eléctrica suficiente para abastecer la demanda del mercado interno y de los distintos sectores productivos, y así lograr que todas las actividades puedan contar con la energía necesaria para su desenvolvimiento continuo. De no ser así se tendrá que recurrir a la importación de fuentes energéticas para poder cubrir la demanda, en épocas de inestabilidad de la moneda, las devaluaciones incrementarían los costos de producción y la salida de divisa por este gasto. La necesidad de demandar fuentes energéticas al exterior provoca una dependencia de estos recursos con agentes externos. Esto hace que sea importante lograr una autonomía energética. Por lo cual, tener una matriz energética diversificada y que las mismas sean energías limpias, es prioritario, debido a que cada país es responsable de la contaminación que produce a nuestro planeta.

La creación de fuentes de energías como solar, eólicas, tiene que ser una política del Estado, así como también como la nuclear que producen energía limpia, y la Argentina cuenta con recursos humanos, conocimientos, experiencia, materiales, de más de 50 años, que tiene que aprovechar. Las energías eólicas y solares son muy buenas, pero no producen energías las 24 horas. Para que la energía eólica produzca la misma cantidad de electricidad que la energía nuclear necesita más de 600 veces el mismo espacio.

El mundo afronta el crecimiento de la demanda eléctrica día a día, el cuidado del medio ambiente es responsabilidad de todos los países, tiene que reducir las fuentes de combustibles fósiles, y evitar la dependencia energética. Los problemas para abastecer la demanda de energía eléctrica para el mercado domésticos y todos los sectores productivos, hace que diversifiquemos la matriz energética de la Argentina y hay que aprovechar las ventajas y fortalezas con que cuenta nuestro país. Incrementa la producción eléctrica proveniente de la energía nuclear, le aportaría al país la capacidad de abastecer la demanda del mercado, evitaría las importaciones de energía, generando una energía limpia y tener autonomía energética.

Bibliografía

- Antolin, F. (1988). ELECTRICIDAD Y CRECIMIENTO. LOS INICIOS DE LA ELECTRICIDAD EN ESPAÑA. Obtenido de DOCPLAYER: <https://docplayer.es/77565885-Electricidad-y-crecimiento-economico-los-inicios-de-la-electricidad-en-espana.html>
- Bagu, S. (1961). Argentina en el Mundo,. México: FCE.
- Ballenilla, F. (2004). El Fin del Petróleo Barato. La principal fuente energética de nuestra sociedad en crisis. El Ecologista N°40, 20-23. Obtenido de <http://elsverds-opcioverda.org/Documents/ArticuloPetroleoFdoBallenilla.pdf>
- Ballenilla, F. (2007/2008). La Tasa de Retorno Energético. Hacia un mundo de renovables en el contexto del cenit de la producción petrolífera. El Ecologista N° 55, 24-28.
- Bellini, C. (2017). Historia de la Industria Argentina. De la independencia a la crisis de 2001, Ed. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bernal Meza, R. (2002). POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA:DE MENEM A DE LA RÚA¿Hay una nueva política? Obtenido de Sao Paulo em Perspectiva : https://www.researchgate.net/publication/250987185_Politica_exterior_Argentina_de_Menem_a_de_la_Rua_Hay_una_nueva_politica
- Bomparde, G. (2000). Cooperación nuclear Argentina-Brasil. Evolución y Perspectiva. Obtenido de Contexto histórico. Desarrollo de la actividad nuclear en la Argentina y Brasil: http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R18/ri18-ebompadre.pdf
- C., R. P. (octubre de 2004). Breve Historia de la Electricidad. Recuperado el 03 de 12 de 2015, de Técnica Industrial: Especialidad Electricidad y Electrónica: <http://www.tecnicaindustrial.es/tiadmin/numeros/15/04/a04.pdf>
- Caldeira Brant, Leonardo Nemer;Braz Rodrigues, Jaana; Bruno de Olivera Biazatti y otros. (2016). Desarrollo Sostenible y matriz energética en América Latina. LA UNIVERSALIZACIÓN DEL ACCESO A LA ENERGÍA LIMPIA. Obtenido de Centro de Direito Internacional: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=7953d15d-8f4f-4dea-5ced-6c8e6930eaff&groupId=252038
- Cardenas, G. (2011). Matriz energética argentina.Situación Actual y posibilidades de diversificación. Revista de la bolsa de Comercio de Rosario, 32-36.
- Carrizo, Silvina y Forget Marie. (18 de mayo de 2011). Aprovechamiento eléctrico de Buenos Aires y desigualdades Regionales entre la Metrópolis y el Noreste Argentino. Obtenido de researchgate.net: https://www.researchgate.net/publication/278747162_Aprovechamiento_electrico_de_Buenos_Aires_y_desigualdades_regionalesentre_la_metropolis_y_el_Noreste_argentino
- Casilda Bejar, R. (Diciembre de 2002). Energía y desarrollo económico en América Latina. Boletín Económico de ICE N° 2750. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=290551>
- Cayón García, F. (Enero de 2001). Electricidad e Historia: la perspectiva de un siglo. Obtenido de researchgate.net: https://www.researchgate.net/publication/28080885_Electricidad_e_historia_la_perspectiva_de_un_siglo
- Ciria, A. (1973;). Estados Unidos nos mira. Buenos Aires: La Bastilla.

- Comastrini, H. (2009). Científicos alemanes en la Argentina peronista. Límites y potencialidades de una política de transferencia científico-tecnológica. *Revista Antítesis*, vol. 2, n. 4, 693-710.
- CNEA. <https://www.argentina.gob.ar/comision-nacional-de-energia-atmica>
- Educ.ar. (18 de MAYO de 2018). Energías de mi país. Obtenido de YPF: <http://energiasdemipais.educ.ar/la-matriz-energetica-argentina-y-su-evolucion-en-las-ultimas-decadas/>
- Feal Vazquez, J. (2008). El Mundo Actual del Petróleo- Dialnet. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/2671642.pdf>
- Furlan, A. (Agosto de 2015). EL USO DE LOS HIDROCARBUROS EN LA GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN LA ARGENTINA RECIENTE. *Contribuciones Científicas GÆA* | Vol. 27 | Pags. 79-91. Obtenido de <http://www.gaea.org.ar/contribuciones/Contribuciones2015/Furlan.pdf>
- Furlan, A. (2017). La transición energética en la matriz eléctrica argentina (1950-2014). Cambio técnico y configuración espacial. *Rev. Univ. geogr.* [online]. 2017, vol.26, n.1, pp.97-133. ISSN 1852-4265. *Revista Universitaria de Geografía* versión on line, 97-133.
- Gadano, n. (Octubre de 1998). DETERMINANTES DE LA INVERSIÓN EN EL SECTOR PETROLEO Y GAS DE ARGENTINA. REPOSITORIO DE CEPAL. SERIE REFORMAS ECONOMICAS 7. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7444>
- GAP, E. d. (03 de MAYO de 2018). La provincia de Entre Ríos sanciona una ley que prohíbe el fracking. Obtenido de GAP Grupo de ambiente y política UNSAM: <https://gapepyg.com/2018/05/03/recursos-naturales/>
- Ghia, A. (septiembre de 2012). BICENTENARIO DE LA ARGENTINA HISTORIA DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA 1810-2010. 1a ed. - Buenos Aires : FODECO, 2012. Obtenido de [camargo.org.ar](http://www.camargo.org.ar): <http://www.camargo.org.ar/File/GetPublicFile?id=880>
- Hirschman, A. (Junio de 1983). La Estrategia de Desarrollo económico una reevaluación. COLECCION ESTUDIOS CIEPLAN No 10 JUNIO DE 1983, PP. 89-110 ESTUDIO No 13. Obtenido de http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/122/Capitulo_1.pdf
- Hurtado de Mendoza, D. (2005). e "átomos para la paz" a los reactores de potencia: Tecnología y política nuclear en la Argentina (1955-1976). *Rev. iberoam. cienc. tecnol. soc.* [online]. 2005, vol.2, n.4, pp.41-66. ISSN 1850-0013. *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad* versión On-line ISSN 1850-0013, 41-66.
- Hurtado de Mendoza, D. (2006). Busala Analia, De la "movilización industrial" a la "Argentina científica": La organización de la ciencia durante el peronismo (1946-1955). *REVISTA DA SBHC*, 17-33.
- Hurtado de Mendoza, D. (2009). Periferia y fronteras tecnológicas: Energía nuclear y dictadura militar en la Argentina (1976-1983). *Rev. iberoam. cienc. tecnol. soc.* [online]. 2009, vol.5, n.13, pp.27-64. ISSN 1850-0013. *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad* versión On-line ISSN 1850-0013, 27-64.
- Hurtado de Mendoza, D. (2017). Relanzamiento del Plan Nuclear Argentino: El impacto de la dimensión internacional de la política nuclear. Obtenido de *Repositorio Universidad Empresarial Siglo 21*:

- <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/13894/TORRES%20MARIA%20CRUZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lanciotti, N. (2008). CICLOS DE VIDA EN EMPRESAS DE SERVICIOS: LAS COMPAÑIAS NORTEAMERICANA Y BRITANICAS DE ELECTRICIDAD EN ARGENTINA 1887-1850. Obtenido de CORE.AC.UK: <https://core.ac.uk/download/pdf/29404604.pdf>
- Llach , J. (1984). El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del Peronismo, , N° 92. Revista Desarrollo Económico, v. 23, N° 92, 515-558.
- Llambi, B. (1997). Medio Siglo de Política y Diplomacia (memorias). Buenos Aires: Corregidor.
- Mendig, H. (1999). La ruta de los nazis en tiempos de Perón. . Buenos Aires: Emece. Ministerio de Hacienda – Energía. <https://www.argentina.gob.ar/energia/energia-electrica>
- O'Connell, A. (1984). La Argentina en la Depresión : los problemas de una economía abierta. Revista Desarrollo Económico Vol 23,.
- Ortiz, E. (1996). Army and science in Argentina: 1850-1950. En P. y.-R. FORMAN, National military establishments and the advancement of science and technology. Dordrecht: Kluwer (págs. 153-184). Academic Publishers,
- Perez Moreno, S. (2001). EL PAPEL DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO. Obtenido de UNIVERSIDAD DE MALAGA TESIS DOCTORAL: <http://www.biblioteca.uma.es/bbl/doc/tesisuma/16272663.pdf>
- Piaz, A. (DICIEMBRE de 2015). ACCIONES DE RESISTENCIA A LA TECNOLOGÍA NUCLEAR DE ARGENTINA: MAPEANDO EL TERRENO. Obtenido de UNIVERSIDAD DE QUILMES UNQ: <http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/58344d8a2ff37.pdf>
- Potash, R. (1971). El ejército y la política en la Argentina, 1928-1945. Buenos Aires: Sudamericana.
- Propato Tamara S. y Verón Santiago R. (13 de Julio de 2016). La Matriz Energética Argentina y su Impacto Ambiental. Facultad de Agronomía de UBA. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/305278957_La_matriz_energetica_argentina_y_su_impacto_ambiental
- Rapoport, M. (1981). Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas: 1940-1945, . Buenos Aires: Belgrano.
- Rapoport, M. (2013). En el Ojo de la Tormenta. La economía política argentina y mundial frente a la crisis. Buenos Aires: FCE.
- Real Sociedad Geográfica. (DICIEMBRE de 2009). boletín de la Real Sociedad Geográfica Tomo CXLV ISSN: 0210-8577. FUNDADA EN 1876. Obtenido de <http://realsociedadgeografica.com/wp-content/uploads/2018/02/BOLETIN-RSG-2009-CXLV.pdf>
- Risuelo, F. (Noviembre de 2007). DESARROLLOS EN INFRAESTRUCTURA DE GAS NATURAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO. RESUMEN EJECUTIVO. CAMARA ARGENTINA DE LA CONSTRUCCIÓN.Historia del Gas Natural en Argentina. Obtenido de www.camarco.org.ar/File/GetPublicFile?id=519

- Rougier , M. (2012). La economía del peronismo. Una perspectiva histórica, . Buenos Aires: Sudamericana.
- Rozas Patricio; Sánchez Ricardo. (octubre de 2004). Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual. Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura. Serie 75 Naciones Unidas. Obtenido de <http://www.imip.org.mx/seminario/2/Desarrollo%20de%20infraestructura%20y%20crecimiento%20economico...%20por.pdf>
- Sabato, Jorge; Ramesh Jairman. (1980). Programas de energía nuclear en el mundo en desarrollo : su fundamento e impacto. Estudios Internacionales Vol. 13 Número 49, 70-85.
- Sánchez Arreseigor, J. (26 de Octubre de 2015). REALIDAD Y LEYENDAS SOBRE EL PETROLEO Y SU POSIBLE AGOTAMIENTO. INSTITUTO ESPAÑO DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS IEEE. Obtenido de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM26-2015_RealidadesPetroleo_J.Arreseigor.pdf
- Sánchez Ricardo; Lardé Jeannette; Chauvet Pablo; Jaimurzina Azhar. (diciembre de 2017). Inversiones en infraestructura en América Latina: Tendencias, brechas y oportunidades. Recursos Naturales e Infraestructura. Serie 187 CEPAL. Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43134-inversiones-infraestructura-america-latina-tendencias-brechas-oportunidades>
- Sudria, C. (1990). LA ELECIRICIDAD EN ESPAÑA ANTES DE LA GUERRA CIVIL: UNA REPLICA. Obtenido de <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/1864/RHE-1990-VIII-3-Sudria1.pdf>
- Vessuri, H. (1995). El crecimiento de una comunidad científica en Argentina. Cuadernos de Historia e Filosofía da Ciencia, serie 3, v. 5, número especial, 173-222.



INSTITUCIONES JURÍDICAS

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL DERECHO DE DAÑOS. LA LEY 27.452 (LEY BRISA)

Daniela Alvarez Bonino
UNLPam, FCEyJ, CICJ

1. Introducción

La violencia de género es uno de los problemas más latentes y actuales tanto a nivel nacional como internacional, es por esto que las mujeres salen a manifestarse bajo las marchas de “Ni una menos”, “Vivas nos queremos”, tales marchas no deben quedar en el olvido o en vano ya que eso da cuenta de que es un problema enraizado en la sociedad, el cual es necesario prevenir, sancionar y erradicar todo tipo de violencia contra las mujeres¹.

La violencia de género es definida por la Ley 26.485 como toda conducta, acción u omisión, ejercida contra las mujeres, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. (Art. 4).

En este sentido, desde el ámbito legislativo se redoblan los refuerzos nacionales y provinciales para adherir a las convenciones internacionales de derechos humanos, dictar leyes, aprobar reglamentos y generar resoluciones de todo tipo en contra de la violencia de género.²

¹ (Medina, 2017)

² En el caso “Campo Algodonero” la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó “que los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra la mujer. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. Todo esto debe tomar en

En el ámbito nacional, el cambio normativo paradigmático en materia de violencia contra las mujeres vino de la mano de la incorporación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) al artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, la ratificación de la Convención de Belem Do Pará y la ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Este bloque es completado con la Ley 27.452 sobre Régimen de Reparación Económica para los Niños, Niñas y Adolescentes.

Es por esto, que este trabajo está destinado a ponderar cómo en los hechos concretos de violencia de género y femicidio las víctimas colaterales son alcanzadas y cómo la Ley 27.452 viene a reparar los daños a quienes lo padecieron. Cumpliendo así, con la reparación integral y plena que nos plantea nuestro Código Civil y Comercial de la Nación (2014)³.

2. Femicidio vs. Feminicidio

Ambos conceptos parten de una misma premisa: la muerte de la mujer por el hecho de ser mujer.

Femicidio es el asesinato de mujeres como resultado extremo de la violencia de género, que ocurre tanto en el ámbito privado como público y comprende aquellas muertes de mujeres a manos de sus parejas o ex parejas o familiares, las asesinadas por sus acosadores, agresores sexuales y/o violadores, así como aquellas que trataron de evitar la muerte de otra mujer y quedaron atrapadas en la acción femicida. En definitiva, podemos concluir que el femicidio es la muerte violenta de una mujer cometida por un hombre por el simple hecho de ser mujer, con independencia que esta se cometa en el ámbito público o privado y que exista o haya existido o no, alguna relación entre agresor y víctima.

Marcela Lagarde definió al feminicidio como el acto de asesinar a una mujer, sólo por el hecho de su pertenencia al sexo femenino, pero intentando dar a este concepto un significado político para denunciar la inactividad de los Estados, con claro

cuenta que en casos de violencia contra la mujer los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Belem Do Para” (Considerando N°258)

³ En adelante nuevo Código Civil y Comercial. Articulado, Mensaje de Elevación y Fundamentos disponibles en: <http://www.saij.gov.ar>

incumplimiento de las convenciones internacionales. Su pretensión es generar una lucha eficaz, contundente, seria e inflexible contra estos brutales crímenes y sus autores. La voz feminicidio es abarcativa para denominar al conjunto de hechos que contienen los crímenes y las desapariciones de mujeres cuando concurra, el silencio, la omisión, la negligencia, la inactividad de las autoridades encargadas de prevenir y erradicar estos crímenes. Hay feminicidio cuando el Estado no da garantías a las mujeres y no crea condiciones de seguridad para sus vidas en la comunidad, en el hogar, ni en el lugar de trabajo, en la vía pública o en lugares de ocio. En la misma línea, pero ampliando aún más el concepto al incluir bajo tal terminología no solo la muerte dolosa sino otros actos de violencia previa.

En términos de Julia Monárrez "El feminicidio comprende toda una progresión de actos violentos que van desde el maltrato emocional, psicológico, los golpes, los insultos, la tortura, la violación, la prostitución, el acoso sexual, el abuso infantil, el infanticidio de niñas, las mutilaciones genitales, la violencia doméstica y toda política que derive en la muerte de las mujeres, tolerada por el Estado".

Teniendo en cuenta estas definiciones es evidente que estamos ante términos complementarios siendo el femicidio, el homicidio o asesinato de la mujer por el simple hecho de pertenecer al sexo femenino y feminicidio, el conjunto de femicidios, en una situación de absoluta o patente inactividad de los Estados para la persecución y evitación de tales crímenes. A este último concepto se están refiriendo las diferentes organizaciones internacionales cuando al definir la violencia de género se refieren a la violencia tolerada o perpetrada por el Estado y sus agentes. ⁴

3. Ley 27.452 – Régimen de reparación económica para las niñas, niños y adolescentes ⁵

Conocida como "Ley Brisa" en referencia al caso de Brisa Barrionuevo, una niña cuya madre fue asesinada a golpes por su marido en 2001 y su cadáver arrojado al río dentro de una bolsa.

⁴ Cita online: <https://elderecho.com/el-femicidio-y-el-feminicidio>

⁵ Sancionada el 04/07/2018 por el Congreso de la Nación, última consulta: 20/10/19

El objeto de esta ley es establecer un sistema de reparación económica para las víctimas colaterales de femicidio, es decir: hijos/as menores de edad, cuya madre fue víctima de femicidio por el progenitor o progenitor afín de los mismos.

Este régimen para los NNA⁶ procede cuando:

- Su progenitor o progenitor afín haya sido condenado como autor, coautor, instigador o cómplice del homicidio de su progenitora
- La acción penal contra el progenitor/progenitor afín donde se investigue el homicidio de su progenitora se haya declarado extinguida por muerte.
- Cualquiera de sus progenitores y/o progenitores afines hayan fallecido como consecuencia de violencia intrafamiliar y/o de género.⁷

Son destinatarias⁸ de la reparación económica las personas menores de 21 años o personas con discapacidad, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos: a) ser hijo/a de la persona fallecida conforme al artículo 1°; b) ser hijo/a de algún progenitor fallecido a causa de violencia intrafamiliar y/o de género; y c) ser argentino o residente conforme a la ley 25.871.⁹

El monto equivale a un haber jubilatorio mínimo, con los incrementos móviles según ley. Es abonado mensualmente por el Estado Nacional, para cada una de las personas menores de 21 años de edad o con discapacidad.¹⁰

El régimen se extingue con el sobreseimiento o absolución del/la progenitor/a y/o progenitor/a afín, como autor, coautor, instigador o cómplice del delito de homicidio respecto de la progenitora y/o progenitor a fin de los hijos/as en común. Obviamente, no se pueden reclamar los montos percibidos.¹¹

Como corolario la ley establece una cobertura integral de la salud física y psíquica para todas las personas beneficiarias.

⁶ Niños, niñas y adolescentes.

⁷ Artículo 1°.

⁸ Artículo 2°.

⁹ Artículos 22 y 23.

¹⁰ Artículo 3°

¹¹ Artículo 4°

4. Jurisprudencia Argentina

4.1 Fallo Yapura de Salta ¹²

R y sus hijos menores J.N y R.N fueron asesinados por su padre luego de varios hechos de violencia familiar. En dicho evento sobrevivió V (una de las hijas) quien también sufrió la agresión del padre y recibió severas heridas en su estómago y extremidades.

Los hechos se dieron de la siguiente manera: el 10/06/2004 R.A radica la primera denuncia exaltando la violencia del Sr. Yapura de la que eran víctimas ella y sus hijos. En ese mismo año el 11/06, una amiga (M. Ch. Q.) de R.A pone en conocimiento de la autoridad policial el mismo hecho de violencia cometido por Yapura, de las cuales fue testigo.

Luego de dos meses de estas dos denuncias la única medida que se tomó, el 04 de agosto de 2004 fue a sacar unas fotocopias de las actuaciones y remitirlas al Defensor de menores, orden que nunca se cumplió.

El 28/08/2004 sin que se hubieran sacado las fotocopias y sin que el Estado hubiera adoptado ninguna medida de protección, Yapura mató a dos de sus hijos y a su esposa.

Frente a estos hechos, la única sobreviviente V. demanda al estado de Salta y a la policía para que le indemnicen los gravísimos daños a los que la inactividad estatal lógicamente contribuyó.

La Corte de Salta hace lugar a la demanda, condenó al Policía que no realizó las fotocopias solicitadas (M) por el delito de incumplimiento del funcionario público y al Estado Provincial por la omisión e inactividad, ya que dicha omisión fue una condición y causa del episodio ocurrido.

Cabe destacar, que el personal policial cumplió con la orden de realizar las fotocopias y las medidas de seguridad se establecieron luego de que el Sr. Yapura asesine a su familia, quedando claro, la negación íntegra del acceso a la justicia de las víctimas.

¹² (M.J.A s/ rec. de casación", 2012)

3.2 El caso “C” de Córdoba ¹³

Una joven de 21 años que estaba casada con un joven de 26 años con quien tenía un bebé de un año era víctima de violencia doméstica ejercida por su pareja. A raíz de ello acudió a la policía a dar cuenta de la violencia de la cual era objeto y de la actitud del padre para con su hijo.

En el año 2000 el joven fue imputado por los delitos de coacción, privación ilegítima de la libertad, abuso sexual con acceso carnal y el delito de amenazas en la persona del bebe.

Pese a esto, el joven seguía molestando a la joven, maltratándola física y moralmente, hasta en diciembre del año 2000 termina asesinando a ella y a su hijo.

Los padres y abuelos de la víctima iniciaron una acción en contra de la Provincia de Córdoba reclamando la indemnización de los daños y perjuicios que la muerte de su hija y nieto les causó responsabilizando al Estado por omisión.

El juez de primera instancia rechazó la demanda, mientras que la Cámara Quinta de Apelaciones en lo Civil y Comercial le hizo lugar entendiendo que la omisión de actuación del Estado produjo el 50% del evento dañoso. Dicha Cámara señaló que no se trata de atribuir responsabilidad estatal frente a cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares. El deber del Estado de adoptar medidas de prevención y protección está condicionado por el conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y por la posibilidad razonable de prevenir y evitar ese riesgo.

4.3 Caso “El portero de Recoleta” ¹⁴

D.A estaba casado con la señora S y tenían dos hijas de 8 y 11 años.

La señora S el 15/02/2010 se dirige a presentar una denuncia por violencia familiar contra su esposo. Debido a esto, se le interpone una prohibición de acercamiento al Sr. D.A y una autorización para que la señora pudiese retirar sus efectos personales del domicilio que era sede del hogar conyugal.

¹³ (Q.R.B y otro c/ Provincia de Córdoba s/ ordinario - daños y perjuicios - otras formas de responsabilidad extracontractual - recurso de apelación", 2014)

¹⁴ (A.R.H y otro c/ Estado Nacional y otro s/ daños y perjuicios, 2016)

El 22 de febrero, varios días después, la Sra. S se dirige al hogar conyugal acompañada por dos policías federales (el oficial C. y el agente L.). Uno de ellos se queda en la puerta y el otro ingreso con la victima al hogar, en esa circunstancia, D.A. se acerca a su ex esposa, pasando por alto al policía que estaba en la puerta, incumpliendo éste, con todas las normas de seguridad. Es en ese momento donde el sr. D. hiere a un policía con un cuchillo, mata a la mujer y finalmente se suicida.

Las niñas que en ese momento tenían 8 y 11 años demandan a la Policía Federal, al Estado Nacional y a los oficiales de policía intervinientes en el acto reclamando los daños producidos por la muerte de sus progenitores.

El Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N°12 condena al Estado Nacional, y a los dos policías por tratarse de una omisión del deber de seguridad y éste guardó clara relación de causalidad con la muerte de a quien deberían proteger, incumpliendo con la orden de no acercamiento y los preceptos legales de brindar seguridad a las víctimas de violencia de genero.

5. Conclusiones

El Código Civil y Comercial de la Nación Argentina regula las funciones de la responsabilidad civil a partir del artículo 1708¹⁵ y siguientes, dentro de ellas encontramos el deber de reparar¹⁶, este deber no se escapa del ámbito de la responsabilidad Estado y mucho menos cuando nos encontramos frente a NNA que le han vulnerado sus derechos fundamentales. Esto se relaciona con la Ley Brisa que plantea la reparación a los NNA víctimas colaterales de femicidio de su progenitora cumpliendo así con la obligación que nos impone el CCC. La reparación que plantea la norma civilista es integral a diferencia de la Ley 27.452 que establece una retribución no sólo en dinero y bajo un determinado monto, es decir, no siendo integral, sino que además les remunera con salud integral (física y psíquica). Teniendo en cuenta lo planteado, la ley especial no se ajusta a la normativa de fondo, siendo una deuda por parte del Estado ajustarse a la última normativa.

¹⁵ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm#23>

¹⁶ ARTICULO 1716.- Deber de reparar. La violación del deber de no dañar a otro, o el incumplimiento de una obligación, da lugar a la reparación del daño causado, conforme con las disposiciones de este Código.

La ley de reparación económica cumple con el precepto constitucional regulado en el artículo 75, inciso 23 el cual establece que el congreso debe tomar medidas de acción positiva para garantizar la igualdad real, de trato y el pleno goce de los derechos.

La reparación económica para los NNA constituye una medida de acción afirmativa, orientada a remover los obstáculos del acceso a la justicia y el ejercicio pleno de los derechos, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes.

Si bien, todos los casos y sentencias analizadas dan soluciones justas y con importantes antecedentes, no constituyen un programa de política pública general ante la situación de violencia de género que se viene sufriendo.

Esto se vincula, además, con el hecho de que la violencia contra las mujeres basada en el género es una violación de los derechos humanos que se extiende hacia su familia, incumpliendo de esta manera con los preceptos Convencionales a los cuales el Estado argentino esta adherido.

Por ende, necesitamos más políticas públicas, un Estado presente y responsable de los hechos, para que no haya más víctimas de femicidio y ni una víctima colateral más.

Bibliografía

- A.R.H y otro c/ Estado Nacional y otro s/ daños y perjuicios (JNFed. Cont. Adm. 19 de 10 de 2016).
- M.J.A s/ rec. de casación" (CJ Salta 16 de 10 de 2012).
- Medina, G. (2017). *"La responsabilidad estatal por omisión ante un femicidio"*. Rubinzal Culzoni.
- Q.R.B y otro c/ Provincia de Córdoba s/ ordinario - daños y perjuicios - otras formas de responsabilidad extracontractual - recurso de apelación" (C5a Civ. y Com. Córdoba 23 de 07 de 2014).
- Revista Sucesiones. (2019 - I). 577 a 581. Rubinzal Culzoni.
- Teresa, P. M. (05 de 01 de 2012). *El derecho .com*. Recuperado el 15 de 09 de 2019, de <https://elderecho.com/el-femicidio-y-el-feminicidio>

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

LAS PRISIONES DOMICILIARIAS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO CIVIL Y DE LOS DERECHOS HUMANOS

Norma Beatriz Martínez
UNLPam, FCEyJ, CICJ

1. Introducción

Es todo un desafío el que nos propone el estado actual de la ciencia del derecho. Los operadores jurídicos no solo tenemos que conocer el derecho de fuente interna e internacional integrado por numerosas normas positivas sino la interpretación que de las normas de fuente internacional hacen los diversos órganos de aplicación, lo que torna al derecho absolutamente dinámico y exige una permanente lectura e investigación para la actualización de conocimientos. El derecho es un sistema del que la ley es una fuente. El derecho adoptó como eje y centro de ese sistema al sujeto en su situación real y es a ese sujeto en concreto a quien debe tutelar.

Dentro de los deberes de los magistrados están, no solo avocarse a resolver los casos que llegan a su conocimiento sino a efectuar un acto intelectual para evaluarlo y aplicarle a él aquellas normas que integran nuestro ordenamiento, cualquiera sea su fuente, sometidas a la condición de que se adapten a la situación y que respeten y garanticen los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales. Cada plataforma fáctica es distinta, el caso análogo siempre es parcial. No cualquier planteo de prisión domiciliaria es viable.

2. Los Casos

Seleccioné para analizar varias resoluciones dictadas por el Sr. Juez de Ejecución del Tribunal Oral en lo Criminal Federal de La Pampa, respecto de prisiones domiciliarias que le plantearon. Este recorte espacial deriva de una limitación material, por ser el único juzgado que en la Provincia de La Pampa se encarga de las ejecuciones de condenas de

prisión efectiva dictadas por delitos federales. El recorte temporal lo vinculé con la fecha de puesta en vigencia del Código Civil y Comercial y hasta diciembre de 2018.

En los casos puntuales que abordaré me planteo responder dos interrogantes. El primero de ellos relativo a si fue o no determinante la perspectiva desde la cual se hizo el análisis circunstanciado para la concesión del cambio de modalidad y cómo influyó el cambio de paradigma del Código Civil y Comercial vigente que impone el diálogo de fuentes y la perspectiva de derechos humanos para analizar los casos. El segundo se vincula con determinar si esas soluciones son compatibles o no con las normas de fuente interna que regulan la prisión domiciliaria.

3. Los Instrumentos Internacionales

Argentina ratificó muchos instrumentos internacionales. Esos instrumentos que se nacionalizaron imponen obligaciones de respeto y garantía de los derechos por ellos reconocidos y obligan a todos los funcionarios públicos del Estado a tomar decisiones con perspectiva de derechos humanos. En especial les impone a los magistrados el deber de efectuar el control de conformidad de las normas internas con las internacionales (control de convencionalidad).

En esa tarea intelectual, el magistrado está condicionado por las características que los derechos humanos presentan: universalidad, progresividad, irrenunciabilidad, indivisibilidad e interdependencia.

En realidad, toda la tarea de los operadores jurídicos se modificó a partir de la firma y ratificación de instrumentos internacionales. Los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales que Argentina ratificó son el norte que debe guiar todos nuestros razonamientos.

4. Particularidades. Informes y Opiniones Consultivas

Ser parte de la OEA y de la ONU y haber ratificado los instrumentos internacionales y reconocido la competencia de la Corte Internacional e Interamericana, coloca a Argentina dentro del Sistema de Protección Universal y Regional de Derechos Humanos. Como derivación lógica de ello, las decisiones de los órganos de aplicación y control de esos instrumentos se tornan obligatorias para todas las autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales –sin distinción de fueros- del Estado. Las Observaciones

generales y particulares, las recomendaciones, las opiniones consultivas y las sentencias son vinculantes para los estados firmantes.

En los casos que se analizará están involucrados los derechos de los niñas, niñas y adolescentes, de los adultos mayores y cuestiones vinculadas a la familia. Por eso parece relevante considerar algunas de esas interpretaciones.

4.a. Opinión Consultiva n°21/14. Interés Superior del Niño

La Opinión Consultiva n°21/14 indicó que cuando se trata de la protección de los derechos de niñas y niños y de la adopción de medidas para lograr dicha protección, son los cuatro principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño los que deben inspirar de forma transversal e implementarse en todo sistema de protección integral: el principio de no discriminación, el principio del interés superior de la niña o del niño, el principio de respeto al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y el principio de respeto a la opinión de la niña o del niño en todo procedimiento que lo afecte, de modo que se garantice su participación.

4.b. Opinión Consultiva 17/02. Interés Superior del Niño. Derechos de los Niños

La opinión consultiva 17/02 del 28 de agosto de 2002 emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que la Convención sobre los Derechos del Niño permitió que se reconociera a nivel internacional la existencia de un principio universal de protección especial a la niñez, en razón de encontrarse en una posición de desventaja y mayor vulnerabilidad frente a otros sectores de la población, y por enfrentar necesidades específicas.

Destacó la Corte que tal como se señaló en las discusiones de la Convención sobre los Derechos del Niño, es importante reiterar que los niños poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos –menores y adultos- y tienen además derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

Concluyó que en razón de las condiciones en las que se encuentran los niños, el trato diferente que se otorga a los mayores y a los menores de edad no es per se discriminatorio, en el sentido proscrito por la Convención. Por el contrario, sirve al propósito de permitir el cabal ejercicio de los derechos reconocidos al niño.

En lo que hace al Interés Superior Del Niño afirmó que este principio regulador de la normativa de los derechos del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de estos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades así como en la naturaleza y alcances de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En conclusión, rescató que es preciso ponderar no sólo el requerimiento de medidas especiales, sino también las características particulares de la situación en la que el niño se encuentra.

Sostuvo que la familia es el núcleo central de protección. En igual sentido el principio 7 de la Declaración de los Derechos del Niño (1959) estableció que el interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres.

Señaló que todo niño tiene el derecho de crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

A lo anterior es preciso agregar la puntual observancia de lo establecido en el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que obliga a los Estados Partes a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en ella. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes están comprometidos a instrumentar esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

Recordó que las Directrices de Riad señalaron que la familia es la unidad central encargada de la integración social primaria del niño, los gobiernos y la sociedad deben

tratar de preservar la integridad de la familia, incluida la familia extensa. La sociedad tiene la obligación de ayudar a la familia a cuidar y proteger al niño y asegurar su bienestar físico y mental. Asimismo, el Estado debe velar por la estabilidad del núcleo familiar, facilitando, a través de sus políticas, la prestación de los servicios adecuados para éstas.

4.c. Observaciones Finales. Igualdad de género

Son trascendentes las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos aprobadas el 11 de julio de 2016 luego de examinar el quinto informe periódico presentado por la Argentina en las que señaló que el Estado parte debe redoblar sus esfuerzos para eliminar los estereotipos de género sobre el papel y las responsabilidades de los hombres y de las mujeres en la familia y en la sociedad, y llevar adelante campañas de sensibilización al efecto.

5. El cambio de paradigma del Código Civil y Comercial

El artículo 1 del Código Civil y Comercial marca un punto de inflexión en el derecho privado de fuente interna para dejar de lado la tradicional división entre el derecho público y el privado. La norma impone a los jueces el deber de analizar el diálogo de fuentes a aplicar a cada caso y eso incluye los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos, los principios generales sobre los que se asienta el orden jurídico, los principios generales, reglas y valores del código y de los distintos microsistemas. Su adecuación al derecho de fuente internacional es manifiesta. Para resolver un caso debe mediar un acto intelectual del intérprete. Esto exige muchas veces un esfuerzo desde la hermenéutica interpretativa a la que nos convoca el Código Civil y Comercial vigente. Intelección, ponderación y armonización de principios, reglas y valores.

Este cuerpo normativo parte de la premisa de considerar al hombre en su realidad. Nos plantea que el ser humano debe ser considerado en sus circunstancias concretas de vida. Esta parece ser la respuesta a ese reclamo que desde perspectivas iusnaturalistas, no positivistas, constructivistas y críticas, entre otras, se formuló para vincular la persona como concepto jurídico y el ser humano como receptor y acreedor de un conjunto de derechos. Así, la humanidad se erige como una barrera infranqueable e inviolable (Lell, 2017).

El juez debe evaluar la situación fáctica y aplicar derecho civil constitucionalizado y, en consecuencia, los instrumentos internacionales.

Surge inevitable afirmar que toda esa normativa es una manifestación concreta de que la universalidad que caracteriza a los derechos humanos es compatible con el relativismo cultural.

La ponderación que se propone reemplaza a la subsunción que se aplicó durante la vigencia del Código Civil de Vélez. Desde el punto de vista semántico, implica adoptar un criterio no positivista de la persona humana, emparentado con la postura de Robert Alexy que exige evaluar en cada caso y en cada sociedad a la justicia como valor para resolver cualquier tensión de derechos.

Es evidente que estamos ante una anglosajonización emparentada con el realismo jurídico.

El derecho es lo que los jueces en sus fallos dicen que es, sin dejar de admitir que esos fallos se nutren de las leyes que aplican, la doctrina que los ilumina y el sentido común que los plenifica¹. El juez dejó de ser la boca de la ley.

La tutela al sujeto de derecho privado ya no es potestad de una rama concreta del derecho conforme el tipo de acción y jurisdicción competente.

6. El daño y la persona

Más que relevante es tener en cuenta el nuevo concepto de daño que, tal como lo receiptó el artículo 1737, es un concepto jurídico indeterminado o abierto al regular que hay daño cuando se lesiona un derecho o un interés no reprobado por el ordenamiento jurídico, que tenga por objeto la persona, el patrimonio o un derecho de incidencia colectiva. Es este un claro ejemplo donde los académicos, doctrinarios y los diversos operadores jurídicos tienen frente a sí un doble desafío. El que plantea el lenguaje utilizado por la norma de base y el del diálogo de fuentes con la diversidad de reglas, principios y valores que tienen que aplicar al caso.

A esta previsión legal debe sumarse el deber jurídico genérico de prevención del artículo 1710 en tanto mandato dirigido a todas las personas, incluidos los jueces. Es esta otra norma que pondrá a prueba a los diversos operadores.

¹ LOS ARCOS VIDAURRETA, J.D. (2000)

Desde la perspectiva de derechos humanos si hay daño la persona lesionada tiene un derecho humano fundamental a una reparación justa. Anticipándonos al daño y como derivación del derecho humano a no ser dañado se reconoció que la persona es inviolable y se reglamentó el principio de prevención. Este principio junto al de intrascendencia de la pena persiguen la efectiva tutela de la persona.

7.Casos Puntuales

Abordaré a modo de ejemplo y en breve síntesis algunos casos penales para determinar si la constitucionalización del derecho civil (en clave de daño y deber de prevención), atravesada por los derechos humanos, fue o no decisiva para resolver como lo hizo el magistrado.

7. 1. Resolución N°40/17- Expte.N°FBB992/2015

En este expediente la Defensora Pública Oficial pidió la morigeración de la pena de Martha Petrikas que por entonces tenía poco más de 60 años y con una cirugía de cadera contemporánea a su detención. Sostuvo la necesidad de salvaguardar su precario estado de salud y no exponerla a consecuencias irreversibles derivadas del lugar donde cumplía la condena.

En la audiencia, el Juez comprobó las dificultades con las que deambulaba la detenida. Dejó constancia de ello en la resolución y entre los argumentos reconoció que es muy complicado para una persona en esas condiciones estar alojada en un establecimiento penitenciario donde los ajustes razonables son impensados de ejecutar. Admitió que solo quien atravesó por una situación como la descripta sabe cuáles son las limitaciones y los cuidados que debe adoptar en sus desplazamientos porque los riesgos que se corren son permanentes y, si bien es cierto que ellos no pueden impedirse por el hecho de estar en su domicilio, sin lugar a dudas pueden minimizarse.

Fundamentó su decisión en que Petrikas estaba alcanzada por el ámbito subjetivo de tutela de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores a la que Argentina adhirió por Ley 27360 cuyo artículo 5 regula que los Estados Parte desarrollarán enfoques específicos en sus políticas en relación con la persona mayor en condición de vulnerabilidad, incluso las personas privadas de la

libertad. Invocó su deber como magistrado integrante del Poder Judicial de garantizar el respeto a los derechos internacionalmente reconocidos.

Como comentario a lo decidido corresponde señalar que aparece evidente el deber de prevenir el daño que regula el artículo 1710 del CCC para lo cual es necesario disponer medidas razonables. No se le da la libertad pero se cambia la modalidad de prisión. El magistrado admite que por integrar el Estado Argentino debe considerar no solo lo que sus normas internas establecen sino lo que los instrumentos internacionales regulan, en particular la Convención Interamericana que Argentina ratificó y que tutela a las personas mayores de 60 años. Ello a pesar de que el artículo 32 de la Ley 24660 habilita la concesión de esta modalidad a partir de los 70 años. Sin dudas el análisis concreto de la situación por la que atravesaba la detenida, la edad que tenía que permitía incluirla dentro de las personas tuteladas por la Convención Interamericana que Argentina ratificó y las condiciones especiales del lugar de detención inclinaron la decisión del juez en este sentido.

7. 2. Resolución N°42/17-Expte.N° FBB31000269/2010

El abogado de María Cristina Martínez fundó el pedido de prisión domiciliaria en numerosos instrumentos internacionales. Argumentó que la detenida era madre de dos hijas de siete y quince años las que a partir de la detención de sus dos progenitores padecían una situación familiar compleja ante la ausencia de familiar directo que se encargue de su cuidado. Ese hecho les generó problemas de salud física y mental lo que repercutió en su rendimiento escolar. Se agregaron informes psicológicos y escolares de las niñas que avalaban lo invocado. El daño se estaba produciendo e impactaba en dos niñas.

Al momento de analizar el caso, el Juez señaló que negarle la posibilidad del arresto domiciliario a una madre –con esposo o concubino detenido- ante la inexistencia de familiares directos sería agravar aún más la situación, quedando expuestas sus hijas a ser institucionalizadas o alojadas en diferentes casas generando un mayor desmembramiento del núcleo familiar.

Admitió que el artículo 32 de la Ley 24660 que regula la ejecución de la pena prevé la detención domiciliaria para madres de niños menores de cinco años. Las dos hijas de Martínez eran mayores de cinco años. El juez consideró necesario evaluar el caso en

clave de derecho civil constitucionalizado que exige considerar a la persona en su situación real y ante la situación descripta y acreditada había que adoptar medidas razonables.

Destacó que los instrumentos internacionales que el país ratificó modificaron de manera sustancial el ordenamiento jurídico y eso impactó en la taxatividad formal de las normas. La norma interna que no se adecuó a los compromisos internacionales adquirió un carácter enunciativo que se impone ante la responsabilidad internacional que el incumplimiento de un tratado puede acarrear acorde a la disposición del artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Sostuvo que el estado de las niñas reflejaba la afectación del artículo 5.3 de la Convención Americana de Derechos Humanos que hace expresa mención al principio de intrascendencia de la pena. Esa previsión internacional debe respetarse y de por sí justifica recurrir a la alternativa al encierro que se postuló. Máxime si se toma en cuenta que esa condena impacta directamente en sujetos vulnerables lo que pone en juego el Interés Superior del Niño (artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño).

Afirmó que mantener el encierro carcelario de Martínez era no asumir que como agencia judicial los jueces están obligados a orientar sus decisiones a priorizar y proteger mejor la familia donde las niñas están incluidas. Ello además porque conforme las Reglas de Tokio (5.1 y 8.2 inc.k), la prisión domiciliaria tiene como fin reducir la aplicación de las penas privativas de la libertad, racionalizar la justicia penal y respetar los derechos humanos.

Realmente merece destacarse esta decisión tomada desde una perspectiva de derechos humanos y considerando la situación de particular vulnerabilidad de esas niñas, respecto de las cuales se pretendió garantizar el ISN. El daño a ellas estaba en curso de ejecución. Así lo destacaron las psicólogas y era imprescindible evitar su agravamiento.

7. 3. Resolución N°60/17- Expte.N°FBB 8145/2015

El Defensor Público Coadyuvante planteó la prisión domiciliaria de Lisandro Capello para que pueda cuidar de su madre enferma de Alzheimer que por entonces tenía 68 años de edad. Dijo que el esposo y padre del detenido debía salir a trabajar por ser el sostén económico de la familia y que la situación de la señora madre se agravó a partir de la detención de Lisandro. La psicóloga certificó el deterioro cognitivo que padeció la

Sra.Luguercio. Sostuvo la excepcionalidad de lo solicitado. Fundó su pedido en el artículo 5.3 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El Juez señaló que la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y las Reglas de Tokio imponen deberes a los magistrados quienes por ser parte del Estado Argentino tienen la obligación de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en el orden internacional.

Afirmó que la madre de Lisandro era merecedora de una tutela especial que le otorga la convención de adultos mayores que protege el derecho a la vida, a la dignidad en la vejez, el derecho a la salud y el derecho a ser cuidado. Esos derechos de fuente convencional internacional están reglamentados en el CCC. Le otorgó la prisión domiciliaria.

Este es otro caso más que interesante. Considerar el deber de asistencia de un hijo para con su madre es sin dudas tomar en cuenta las normas civiles. Ese hijo debía brindarle el cuidado y la atención necesaria que permitiese evitar el agravamiento del estado de salud del adulto mayor. El Sr.Juez consideró necesario adoptar un mandato preventivo imponiéndole a Capello obligaciones de hacer para con su madre. Su acompañamiento, cuidado y atención era una medida razonable para evitar un daño mayor al que ya había sufrido a partir de la detención del hijo. Indudablemente reconoció el estado de vulnerabilidad en el que se encontraba la señora madre. La pena no debe trascender al sujeto que la cumple y en este caso también era evidente que había afectado a su mamá. Se imponía evitar agravar el daño producido.

7. 4. Resolución N°38/18- Expte.N° FBB94000011/2012

La Defensa Oficial postuló la prisión domiciliaria de Claudio Ferretti, padre de cuatro hijos de diez, ocho, seis y cuatro años con madre abandonante o paradero desconocido, quienes a partir de la detención de su progenitor quedaron al cuidado de su abuela que, además, atendía otro nieto de trece años y una hija con discapacidad. La abuela era el único soporte económico. Sostuvo la necesidad de resguardar el Interés Superior de los Niños. Invocó la violación del principio de intrascendencia de la pena.

El juez adoptó la decisión de cambiar la modalidad de cumplimiento de la prisión considerando el diálogo de fuentes que propone el artículo 1 del CCC, recurrió a las

normas que hablan de progenitores con prescindencia de su identificación y, en relación a los roles, citó la Ley de Identidad de Género.

Señaló que el rol de contención, cuidado y el ejercicio de la responsabilidad parental está a cargo de los progenitores quienes, ante todo, tienen deberes frente a los derechos de los hijos. Esos niños gozan de todos los derechos convencionales y constitucionales reconocidos por nuestro sistema jurídico a cualquier sujeto de derecho y disponen de un plus por su situación de vulnerabilidad en razón de la edad por lo que deben ser sometidos a jurisdicción y trato especial.

Evaluó que las previsiones de los artículos 3, 9, 18, 20, 21, 37 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño son para asegurar la efectiva realización de todos los derechos contemplados, cuya observancia permitirá al sujeto el más amplio desenvolvimiento de sus potencialidades.

En especial, el principio rector que utilizó es el Interés Superior del Niño que proporciona un parámetro objetivo para resolver los problemas de los niños en el sentido de que la decisión debe ser aquella que resulte en un mayor beneficio para ellos.

En ese contexto excepcional dio preferencia al afianzamiento de los vínculos paterno-filiales por ser esa solución la que mejor se compadece con los derechos de los niños, las facultades y obligaciones de su padre. Dijo que las reglas de Tokio coadyuvan a la morigeración pedida.

La Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia tomó intervención y presentó el informe psicológico de los menores que ponía de manifiesto el daño que la detención del padre les generó.

El Magistrado en esta ocasión analizó las particularidades del caso desde una mirada civilista y constitucionalizada con la perspectiva de derechos humanos que impone el artículo 1 del CCC. La detención de Ferretti impactó en los niños, niñas y adolescentes con quienes tenía un vínculo paterno filial y era él quien debía cumplir los roles derivados del ejercicio de la responsabilidad parental. Ninguno de los niños era menor de cinco años sin embargo, ante el estado de vulnerabilidad y la necesidad de garantizar el ISN, el juez le concedió la domiciliaria.

De nuevo, medidas razonables para evitar el agravamiento de un daño en curso y evaluación conglobada de la situación teniendo en cuenta el pluralismo de fuentes.

7. 5. Resolución N°109/18- Expte.N°FBB 8891/2016

David Erasmo Nazareno Rodríguez pidió, en audiencia personal, su prisión domiciliaria. Relató que a partir de su condena y detención, su hija de catorce años de edad estaba a cargo de la abuela y sufría trastornos depresivos que derivaron en un intento de suicidio. La Defensa Oficial avaló su pretensión y argumentó que el arresto en su domicilio le facilitaría a Rodríguez cumplir con sus obligaciones parentales respecto de la menor que padecía problemas de ansiedad y angustia. Fundó su propuesta en los artículos 10, incs.e. y f del Código Penal, 32, incs.e y f de la Ley 24660, 75, inc.22 de la Constitución Nacional y Pactos Internacionales, en particular la Convención sobre los Derechos del Niño.

Sostuvo que si bien la norma interna sólo prevé el supuesto de otorgamiento a madres de niños menores de cinco años, la situación debe evaluarse desde la perspectiva del principio del interés superior del niño lo que conduce a una aplicación extensiva a este supuesto no legislado de varones en situaciones análogas. Pidió se considere el principio de intrascendencia de la pena.

Se dio intervención a la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia que elaboró un informe psicológico y ambiental de la menor que ratificó lo que el progenitor señaló.

El Sr.Juez partió de la premisa de considerar que debía analizar el caso desde la perspectiva constitucional y convencional. Afirmó que hoy no interesa si una ley de fuente interna contempla en especial el supuesto traído para su resolución jurisdiccional. Reiteró que a partir de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño las niñas, niños y adolescentes tienen todos los derechos convencionales y constitucionales existentes en nuestro sistema jurídico correspondiente a cualquier sujeto de derecho y, además, tienen un plus de tutela por su situación de vulnerabilidad en razón de la edad.

Aplicó el principio rector del ISN del artículo 3 de esa Convención que se reitera en los artículos 9, 18, 20, 21, 37 y 40 con el fin de asegurar la efectiva realización de todos los derechos contemplados en ese instrumento, cuya observancia permitirá al sujeto el más amplio desenvolvimiento de sus potencialidades.

Bajo ese prisma ponderó lo solicitado a la luz de la documentación e informes acumulados.

Con basamento en el informe de la Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes tuvo por acreditado que la menor no tenía contacto alguno con su madre biológica, su núcleo familiar se redujo a su progenitor detenido y a raíz de ese hecho su vida tuvo modificaciones de tipo afectivo, educativo, un nuevo hogar y afectaciones en la salud que la llevaron a autoagredirse por lo cual comenzó un tratamiento psicológico.

Todo lo evaluado lo llevó a concluir que el panorama descripto lo colocó ante un sujeto que necesita una tutela efectiva ante el estado de vulnerabilidad en que se encontraba. Padre detenido, abuela discapacitada y con limitaciones para movilizarse por sus propios medios a cargo de dos nietos a quienes sostenía económicamente de forma precaria y una madre biológica con quien la menor no tenía contacto desde hace años, por lo que el único progenitor con que contaba para su crianza era el detenido.

Afirmó que para resguardar el ISN, existiendo una menor afectada a quien la pena trascendía, debía dar prioridad a la medida peticionada, a fin de evitar el impacto negativo que sobre esta generó el encarcelamiento de su padre.

Concluyó en que se armoniza así la situación fáctica analizada con las normas e instrumentos internacionales que debía aplicar.

El resolutorio es tan claro que me exime de cualquier comentario.

8. Análisis argumentativo. Conclusiones

Muchas reflexiones podemos efectuar a modo de conclusiones.

1. Es relevante destacar que en estas resoluciones se reconoció que los supuestos no estaban previstos en la casuística que la ley interna fijó para el otorgamiento de esta modalidad morigerada de cumplimiento de la pena (artículos 10 del Código Penal y 32 de la Ley 24660). Fueron los instrumentos internacionales los que habilitaron la concesión.

No hay dudas que media inadecuación de la norma interna a la internacional.

2. Los principios rectores de fuente internacional utilizados para analizar los planteos sometidos a consideración orientaron los decididos. Se consideró la necesidad de evitar la posible responsabilidad internacional del estado argentino por incumplir la previsión del artículo 27 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados.

3. En todos los supuestos se ponderó que en la tensión entre el derecho del Estado de ejercer el poder punitivo -en su función de tutelar a la sociedad en su conjunto- y los

derechos fundamentales de adultos mayores o de niños, niñas y adolescentes a no ser dañados o a no agravar el daño que se estaba produciendo, debían prevalecer los derechos humanos puestos en juego en cada caso.

En estas decisiones subyace la necesidad de evitar causar un daño. Es que el derecho a no ser lesionado es un derecho fundamental. En el caso Petrikas se buscó evitar que se produjera la amenaza de daño futuro generada por el lugar de detención. En las otras resoluciones se adoptaron las medidas razonables para evitar el agravamiento del daño de las hijas de la Sra. Martínez, de los hijos de Ferretti y de la hija de Rodríguez. De igual modo pretendió hacerlo con la madre de Lisandro Capello.

4. Es evidente que el análisis en clave de derecho civil constitucionalizado y con la perspectiva de derechos humanos con la que se abordaron los casos permitió arribar a las soluciones adoptadas.

Los fundamentos utilizados por el magistrado (principio de intrascendencia de la pena, Interés Superior del Niño, Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores) ponen de manifiesto lo relevante de las características de los derechos fundamentales de fuente internacional: su interdependencia e indivisibilidad para tutelar a esa unidad que constituye el ser humano y lo trascendente de la perspectiva del derecho civil aunque la resolución se adopte en el fuero penal.

El Juez Penal se encargó de velar por el respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales. Evaluó la situación concreta de cada caso. Utilizó las interpretaciones de los órganos de aplicación de esos instrumentos que son los que modelan, en el ámbito de la progresividad como característica de los derechos humanos, el alcance y contenido de los derechos y otorgó los arrestos domiciliarios.

5. Por integrar los sistemas de protección internacional se tornó irrelevante la competencia específica del juzgador ante ciertos y variados supuestos concretos. Hoy el juez penal está atado a la constitucionalización del derecho civil derivada del impacto de los instrumentos internacionales. Cualquiera sea el fuero, los jueces están obligados: a. A ponderar que no se vulnere el Interés Superior del Niño; b. A resolver desde una perspectiva de género y c. Que sus decisiones respeten cada uno de los derechos humanos

reconocidos desde la órbita internacional, aun aquellos que no están reglamentados en las leyes de fuente interna.

6.Desde el punto de vista normativo el impacto es indiscutible. La taxatividad formal de las normas se diluyó ante los compromisos internacionales asumidos. Los derechos humanos atraviesan nuestro sistema normativo de fondo y de forma. Es imperativo adecuarnos a los tiempos que corren.

Referencias bibliográficas

- LELL, H. (2017). *El concepto jurídico de person y su jerarquía constitucional*. Obtenido de En Letra N°7: <https://www.enletra.files.wordpress.com/2017/04/2017-02-en-letra-7-lell.pdf>.
- LOS ARCOS VIDAURRETA, J. D. (2000). *Lecciones de Obligaciones (Ilustradas con Jurisprudencia)*. Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas, Unlpam.
- RORIGUEZ RESCIA, V. (2009). *Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Guía modelo para su lectura y análisis*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- SALVIOLI, F. (1996). *Los desafíos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. Obtenido de Estudios básicos de Derechos Humanos V.San José: <http://www.in.edu.ar>
- SALVIOLI, F. (1997). *El desarrollo de la protección internacional de los derechos humanos a partir de las Declaraciones Universal y Americana*. Obtenido de Relaciones Internacionales: <http://www.sedici.unlp.edu.ar>
- SALVIOLI, F. (2004). *La competencia consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: marco legal y desarrollo jurisprudencial en Homenaje y Reconocimiento a Antonio Cancado Trindade, T.III, págs.417-472, Ed.Sergio Fabris, Brasil*. Obtenido de <http://www.unlp.edu.ar>
- SALVIOLI, F. (2004). *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos*. Obtenido de Revista IIDH: <http://www.escri-net-or>

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

LA VIOLENCIA POLICIAL EN DEBATE: UNA EXPERIENCIA INTERDISCIPLINARIA DE INTERVENCIÓN EN UN CASO JUDICIAL

Ana Belén Beyrne
María Inés Sánchez

UNR, UBA, Ministerio Público Fiscal de la Nación

1. Introducción

El presente trabajo pretende recoger algunas impresiones y reflexiones, obtenidas en el marco de la *sustanciación* de un juicio oral y público por un caso de homicidio, del que resultara víctima el joven M.M. e imputados como victimarios tres miembros de la Policía Federal Argentina.

El debate fue llevado a cabo en un Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional de la justicia nacional, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, durante el año 2018 y tuvo una duración aproximada de dos (2) meses, con una frecuencia de audiencias semanales.

La Fiscalía General interviniente con competencia ante el Tribunal Oral solicitó la colaboración en el juicio de una dependencia especializada en violencia institucional y es así que, como profesionales integrantes de esa dependencia, las suscriptas, una abogada y la otra antropóloga, colaboramos en la preparación del debate, asistimos a las audiencias y efectuamos otras diligencias vinculadas al caso, en un intercambio constante con la titular a cargo de la Fiscalía.

Para un más organizado análisis del presente trabajo, lo estructuraremos en los siguientes ejes: descripción del caso, el derrotero hasta el juicio oral, nuestro rol

profesional en la colaboración brindada, algunas notas sobre la instancia oral, la sentencia y las reflexiones finales.

2. El caso

El día 7 de abril de 2012, siendo aproximadamente las cuatro de la madrugada, M.M. y su amigo A.N.M circulaban en un vehículo “Renault Twingo” color dorado por las inmediaciones de la Villa 15 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A.N.M. conducía mientras que M.M. iba como acompañante, en el asiento delantero, a la derecha del auto a gran velocidad. Esta conducta, llamó la atención de un vecino que se contactó con algunos agentes policiales del barrio, quienes estaban apostados en la vía pública. Estos oficiales, a su vez, emitieron *modulaciones* hacia el comando radioeléctrico reportando que ese vecino indicaba que los jóvenes podrían estar armados e intentando robar.

Modulada esta novedad por parte del comando radioeléctrico, varios agentes, que cumplían funciones de prevención, pudieron visualizar el vehículo y dieron cuenta que en su recorrida, pasó varios controles policiales sin detenerse. Así, tres agentes policiales que se desplazaban en un patrullero, lo observaron doblar desde la calle La Rosa hacia la calle Lisandro de la Torre, donde comenzaron a perseguirlo a efectos de detenerlo. Tomaron entonces la calle Zuviría para seguir luego por la Avenida Piedrabuena y, en ese contexto de persecución, la versión policial indicó que hubo un enfrentamiento por lo cual los agentes policiales efectuaron uno o más disparos contra el automóvil en el que viajaban los jóvenes.

Como resultado, uno de los proyectiles disparados por los agentes, impactó en la zona izquierda del baúl del auto y atravesó primero el respaldo del asiento trasero, luego el del asiento delantero para finalmente, impactar contra M. M., en la zona del tórax, lo que le provocó posteriormente su muerte.

Luego, la persecución siguió su desarrollo por la Avenida Piedrabuena, hasta su intersección con la calle Saraza, oportunidad en la cual el vehículo en el que iban los dos jóvenes impactó contra un paredón donde quedó incrustado, culminando así la persecución.

Fueron imputados por la producción de la muerte de M.M. los tres policías que iban a bordo del móvil en persecución, los cuales pertenecían a la Comisaría N° 48 de la Policía Federal Argentina.

3. El derrotero hasta el juicio oral

La investigación judicial se inició a partir del fallecimiento de M.M., el día 7 de julio de 2012. Casi un año después de iniciado el expediente judicial, la madre del joven se presentó ante el Juzgado Nacional de Instrucción, pidió ser tenida como querellante y que se realizaran medidas de prueba necesarias para esclarecer los hechos.

A los pocos días, el Juzgado la tuvo por querellante pero lejos de proceder con la realización de las pruebas solicitadas, le notificó el sobreseimiento de los tres imputados, conforme al artículo 34 inciso 6° del Código Penal, entendiendo que los imputados habían obrado en *legítima defensa*. Esta resolución implicaba el cierre definitivo del proceso.

Por ello, se interpuso un *recurso de apelación* contra esa decisión, por la querella y la fiscalía, el cual fue resuelto durante la feria judicial de invierno del año 2103, por la Sala B especial de feria de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional. El tribunal concluyó que era prematura dicha resolución, la revocó y ordenó se profundice la investigación y se realicen las medidas de prueba que había requerido la querella.

Entre esas medidas que habían sido solicitadas, estaban la ampliación de la pericia balística y de la pericia médica efectuada por el Cuerpo Médico Forense de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Estas medidas fueron estimadas fundamentales por la querella, la que descreía de la versión policial que indicaba que había existido un *enfrentamiento* entre los jóvenes y el personal policial y que justificaba así el accionar de los imputados. Dicha versión era la que habían brindado en su declaración escrita, como descargo, los tres agentes imputados.

Así, luego de incorporarse las nuevas pruebas, inmediatamente el Juzgado volvió a dictar el *sobreseimiento* de los tres imputados, por la misma causal que la vez anterior: *legítima defensa*. Siendo este el segundo *sobreseimiento*.

La querrela interpuso, recurso de apelación contra esa resolución, interviniendo en esta oportunidad la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, tribunal que dejó sin efecto el *sobreseimiento* de los imputados por prematuro y ordenó la realización de nuevas pruebas.

La causa volvió al juzgado, se produjeron las pruebas ordenadas por la cámara y luego – sin ponderar el resultado de las mismas – se dictó el tercer *sobreseimiento* en favor de los tres imputados, otra vez motivado en el ejercicio de la legítima defensa.

Nuevamente, la querrela y la fiscalía interpusieron un recurso de apelación contra la resolución y, corroborando el refrán que indica que “la tercera es la vencida”, la Sala V de la Cámara de Apelaciones, en esta segunda intervención, puso fin a la persistencia del juez en su intención de cerrar la causa. El tribunal, decretó la nulidad del *sobreseimiento* dictado y dispuso el apartamiento del Juez de la causa, designándose otro magistrado para continuar la investigación.

Esta última resolución fue de enorme importancia para el avance de la causa porque, por un lado, dispuso algo excepcional como invalidar una resolución del juez dictando su nulidad y apartándolo de la causa y, por el otro, fue dictada, a pesar del desistimiento del recurso por parte del fiscal general ante la Cámara. Al no sostener la fiscalía el recurso promovido oportunamente por el fiscal inferior, la acción fue sostenida por la parte querellante y, de no haber existido ésta, se hubiera cerrado definitivamente la causa, de ahí lo indispensable de su participación para poder arribar a la siguiente instancia: el juzgamiento oral de los hechos.

Radicada la causa ante el nuevo juzgado, se dictó el procesamiento de los tres imputados por el delito de homicidio agravado por abuso funcional (descrito en el artículo 80 inciso 9 del Código Penal Argentino y sancionado con pena de prisión perpetua).

Con dicha imputación, la fiscalía y la querrela requirieron la elevación a juicio de la causa en septiembre del año 2015 a fin de debatir oralmente la conducta de los tres policías procesados y juzgar en consecuencia. El debate comenzó en marzo de 2018, luego de seis intensos años de marchas y contramarchas en el proceso.

4. La colaboración brindada

Aproximadamente unos cuatro meses antes del comienzo del juicio oral, la Fiscalía general competente tomó contacto con la procuraduría especializada y solicitó colaboración para el desarrollo del debate. De este modo, como miembros de esa procuraduría colaboramos con la fiscalía.

Así, fuimos concretando la colaboración mediante reuniones con la fiscalía antes, durante y luego de la celebración del juicio, las cuales incluyeron, en algunos casos, a otros actores, como, por ejemplo, los abogados de la parte querellante y un perito especializado en aspectos médicos del Ministerio Público Fiscal.

El carácter abierto de la colaboración nos presentaba dos desafíos: por un lado, la posibilidad de incidir e indagar en la teoría fiscal de los acontecimientos, por otro, la necesidad de entablar un diálogo interdisciplinario que pudiera responder a las demandas de la fiscalía tanto como contribuir al desarrollo de la instancia oral. El trabajo se realizó en buenos términos, con un intercambio fluido y respetuoso y si bien algunas demandas de la fiscalía fueron muy concretas y específicas, hubo lugar para propuestas, hipótesis y sugerencias tanto en el devenir de las audiencias como luego, en el análisis de las mismas.

Durante nuestros primeros encuentros con la fiscalía, conocimos cuáles eran sus preocupaciones y demandas concretas. Una de las preguntas, por entonces, era dónde se había producido el enfrentamiento. Intentar dar respuesta a la misma implicó una revisión detallada de la versión policial de los hechos, ya que avalar que allí había habido un enfrentamiento no permitía ampliar el debate acerca de lo ocurrido. Nuestro punto de partida fue cuestionar cada uno de los supuestos sobre los que se basaba la versión policial.

Conforme fuimos avanzando en el análisis del expediente, preparando informes y realizando un relevamiento detallado de las audiencias, se hacía más y más evidente la dificultad por hallar indicios del aludido enfrentamiento. Y si bien al inicio resultaba complicado considerar otras posibilidades, a medida que transcurrían las audiencias, encontramos mayor espacio para el intercambio y revisión de otros supuestos.

A continuación, señalamos algunos momentos claves de este aporte diferencial o propio, producto de la interdisciplina y el conocimiento específico de la temática y logrado mediante la evaluación constante de la prueba, la búsqueda de contradicción entre

las versiones, la sistematización y profundización de la información contenida en el expediente y la observación y registro de toda la información relevante durante las audiencias.

5. Observaciones y aportes durante el debate oral

Durante el debate, en tanto ritual judicial, los principales actores intervinientes fueron cuatro: un Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional de la Justicia Nacional a cargo de dos jueces varones y una jueza mujer, una Fiscalía Nacional con competencia ante el Tribunal Oral, la parte querellante o acusador particular -en representación de la madre del joven fallecido- a cargo de tres abogados y los tres imputados, cuya defensa técnica estaba unificada y fue ejercida por dos abogados particulares.

Resulta especialmente relevante destacar la presencia de la madre del joven fallecido, una víctima activa que concurrió a todas las audiencias del debate y estuvo acompañada por familiares, amigos y miembros de organizaciones no gubernamentales referentes contra la violencia institucional. Entre estos actores, cumplió un rol imprescindible la asociación civil “Miguel Brú”¹, promotora de los derechos humanos y con una amplia trayectoria de participación en juicios de violencia policial, la cual acompañó a la madre desde el comienzo y durante todo el proceso, contribuyendo a su empoderamiento en tanto víctima, orientándola y proveyéndole los medios necesarios para el ejercicio de la querrela, entre ellos, los abogados que la representaron (*ad honorem*).

El juicio se sustanció en una sala destinada a ese efecto, de modestas dimensiones ubicada en uno de los edificios públicos del poder judicial de esta ciudad, con presencia del personal de seguridad oficial del lugar. Las ubicaciones de las partes en el ritual se corresponden con las que habitualmente les son otorgadas: la disposición en forma de letra U, en cuyo centro se encuentra el tribunal en su estrado; a la derecha del

¹ Se trata de la Asociación Civil “Miguel Brú”, creada a partir de la desaparición de Miguel Brú, un estudiante de periodismo de 23 años, en la ciudad de La Plata, Provincia de Buenos Aires, el 17 de agosto de 1993. Su cuerpo, al presente, aún no fue encontrado; no obstante, se llevó a cabo un juicio en el cual se condenó, en el año 1999, a dos policías de la Comisaría Novena de La Plata, Justo José López y Walter Abriego, a la pena de prisión perpetua por tortura seguida de muerte, privación ilegal de la libertad e incumplimiento de los deberes de funcionario público (en https://es.wikipedia.org/wiki/Desaparici%C3%B3n_de_Miguel_Bru).

mismo, la fiscalía y la querrela; a la izquierda – siempre de la perspectiva del tribunal – la defensa y los imputados; frente al tribunal, dentro del esquema mencionado, al centro se ubican las personas citadas en calidad de testigos y detrás de la posición del testigo, un poco más distante, el público.

Las audiencias se realizaron regularmente, sin suspensiones ni dilaciones prolongadas por parte de los jueces. Las personas que concurrían a presenciar las audiencias – como público – lo hacían por la parte damnificada, no habiendo presencia de familiares por la parte imputada.

En algunas ocasiones, la multitud presente en el pasillo contiguo a la sala preocupó al tribunal, el cual se mantuvo reticente al ingreso de más de diez personas en calidad de público “por motivos de capacidad”. Así también, el registro fotográfico permitido fue escaso, sólo al comienzo o al final de cada audiencia, habilitando a una persona de la prensa por vez.

En colaboración con la Fiscalía, como parte de la procuraduría especializada en violencia institucional, las suscriptas estuvimos presentes, fortaleciendo el rol de la fiscal actuante.

Asistimos al total de las audiencias efectuadas y nos ubicamos de forma contigua a la fiscalía, con el beneficio de poder interactuar de manera más directa y precisa cuando fuera requerida nuestra ayuda (por ejemplo, en ocasión de realizar preguntas a testigos) pero con el perjuicio de la distancia en el contacto con otros actores, ya que debíamos guardar “las formas” y la “equidistancia” que importa el rol “objetivo” de la fiscalía. En ese marco solemne, saludar o conversar con las personas allegadas a la parte querellante puede generar una sospecha de parcialidad en el desarrollo del proceso.

Durante las once audiencias realizadas fueron citados muchos testigos: policías (que habían prestado servicio la noche de los hechos), peritos en balística, médicos y el único testigo presencial (fuera de los imputados) A.N.M. quien conducía el automóvil, amigo del joven fallecido.

Los primeros en declarar fueron policías. De los veinte testimonios, en sólo uno de ellos se mencionó haber escuchado la palabra *enfrentamiento* en una modulación realizada por el equipo de radio o *trunking* que funcionaba para las comunicaciones entre policías y el comando radioeléctrico. La gran mayoría del personal policial recordaba los

hechos como una “persecución” y en ningún caso los efectivos, ubicados tanto dentro como fuera de la villa, lograron dar cuenta del supuesto *enfrentamiento*. Además, a todas las preguntas orientadas a precisar detalles, tales como haber visto u oído disparos, los policías respondieron negativamente.

Realizando un análisis a posteriori del conjunto de estas audiencias, a partir de las transcripciones y registros audiovisuales, pudimos confirmar que los términos más recurrentes utilizados por los policías durante sus declaraciones fueron “persecución” y/o “choque”, no así “enfrentamiento”. Sólo en la ocasión mencionada se refirió haber escuchado la palabra *enfrentamiento*, no pudiéndose precisar más detalle al respecto.

Coincidentemente, fue de gran utilidad el trabajo de cruce de información proveniente de la transcripción de las modulaciones y de las testimoniales. La profundización de la indagación sobre el uso de aparatos *trunking* resultó esencial durante las audiencias ya que consistió en desentramar, a partir de los testimonios, quién modulaba, si era personal con móvil o patrullero o si correspondía a un trinomio, los que se movilizaban a pie y qué decía en concreto cada momento. Se pudo establecer, a partir de ello, una temporalidad aproximada de inicio y fin de los acontecimientos y comprobarse que la modulación *enfrentamiento* se realizó después de producido el choque del vehículo y no antes como señala la versión policial.

Así también, se posibilitó la incorporación, como prueba nueva al debate, de un experto de la Policía Federal Argentina que brindó explicaciones sobre el uso de esta tecnología.

Por otro lado, a los efectos de situar en el espacio cada acción resultó de suma importancia contar con un mapa (croquis ampliado de la villa y sus alrededores) durante todo el juicio; éste fue de enorme utilidad para orientar, evocar la memoria y precisar con detalle las indicaciones de los testigos (si bien fue resistida primeramente su incorporación al juicio).

Por otra parte, para el interrogatorio de los peritos médicos, se contó con un pliego de preguntas, que partían del análisis de la autopsia y demás materiales médicos periciales, confeccionado en conjunto con un perito médico del Ministerio Público Fiscal que contribuyó al entendimiento de la jerga profesional.

De este modo, la dicotomía persecución/*enfrentamiento* aparece tanto en el análisis de las modulaciones, de los informes periciales y de los mencionados testimonios orales, permitiendo fortalecer la versión de la muerte producida en contexto de persecución y debilitando la del *enfrentamiento*.

Finalizando las audiencias, la testimonial de A.N.M, el conductor del vehículo, requirió una especial intervención y análisis por nuestra parte.

A. N. M. aparece como el único testigo presencial y por lo tanto clave para esclarecer lo sucedido, siendo que nunca antes había sido citado a prestar testimonio por haber sido imputado, en el marco de la persecución, por *resistencia a la autoridad*. Su presencia fue solicitada por la fiscalía y apoyada por la querrela y, no sin resistencia, el tribunal aceptó su incorporación como testigo al debate, sujeta a una serie de condiciones. Así, impuso a las partes realizar un cuestionario previo a la audiencia el que sería evaluado y aprobado sólo en parte por el tribunal, en desmedro de la libertad y amplitud probatorias que, ceñida a ciertas normas específicas, deben regir en todo debate oral.

Nuestro aporte consistió en activar una red de vínculos para posibilitar su comparencia, así con una fiscalía federal de la jurisdicción correspondiente al establecimiento penitenciario donde se encontraba alojado este testigo a la cual se requirió contactarlo y consultar la posibilidad de contar con su declaración, se gestionó su traslado desde Santiago del Estero hasta la ciudad de Buenos Aires.

Durante la audiencia, las preguntas aprobadas fueron realizadas sólo por el presidente del tribunal. El trato hacia el testigo resultó denigrante, desconociendo totalmente su condición de víctima (por ser amigo del fallecido M.M. y por haber sobrevivido al hecho que se juzgaba). Se lo amedrentaba en la forma de dirigirse al mismo (en tono alto y cortante), interrumpiéndolo constantemente e impidiendo que responda a preguntas o repreguntas; cada vez que ampliaba una respuesta era obligado a callarse y la tensión iba en aumento. Se buscó en todo momento afectar la efectividad del testimonio, el cual, a pesar de las circunstancias descriptas, reveló muchos aspectos claves: el testigo se refirió al hecho como una persecución, precisó el lugar exacto en que se encontraban cuando M.M recibió el impacto y describió que, a raíz de la desesperación (cuando percibe que les estaban disparando), perdió el control del vehículo y chocó.

Entendemos que el desempeño del tribunal durante la audiencia de este testigo fue de una arbitrariedad tan evidente como desfavorable para la “búsqueda de la verdad”. Como era previsible, el testimonio de A.N.M. no fue valorado positivamente en la sentencia, descreyendo de su veracidad.

6. La sentencia

El veredicto del juicio se dio a conocer el 22 de mayo de 2018, luego de concederse a los imputados las últimas palabras, sin que ninguno utilizara esta posibilidad y los tres jueces del tribunal, por unanimidad, los absolvieron, aunque con distintos fundamentos.

En el caso del agente policial que condujo el móvil, los tres jueces entendieron que su conducta era atípica. En tanto, en el caso de los otros dos agentes que estaban a bordo del vehículo y que fueron los ejecutores de disparos, dos de los jueces, la mayoría, entendieron que correspondía su absolución por el artículo 34 inc. 4° del Código Penal, que dispone que no es punible el que obrare en cumplimiento de un deber o en el legítimo ejercicio de su derecho, autoridad o cargo, en tanto que el otro juez, lo hizo por aplicación del artículo 3 del Código Procesal Penal de la Nación, el que dispone que, en caso de duda, deberá estarse a lo que sea más favorable al imputado, principio consagrado como “in dubio pro reo”.

El fallo generó una gran decepción e indignación a la madre del joven fallecido y a casi todos los que estaban presentes en la sala de audiencias, algunos de los cuales comenzaron a gritar que era una injusticia, una vergüenza y expresiones similares, lo que dio lugar a que los tres jueces debieran retirarse por la parte trasera de la sala, en forma inmediata y el personal de seguridad ordenó el desalojo de la misma. La Fiscalía no estuvo presente cuando se leyó el veredicto; estuvieron presentes la madre del joven y sus abogados y los tres imputados y sus dos defensores.

El 30 de mayo de 2018 se dieron a conocer los fundamentos de la resolución. La primera lectura de la sentencia, para quienes conocimos el expediente y participamos del debate oral, nos dejó con la sensación de que puede forzarse la interpretación de la ley sin límite, hasta de desvirtuar su espíritu y la interpretación de los hechos, para adecuarlos a

esa ley desvirtuada de espíritu. El resultado no podía ser otro que un acto arbitrario y por lo tanto injusto.

El primer juez, que ejerció la presidencia del tribunal, fundamentó su voto en noventa y tres páginas del total de ciento nueve que tiene la sentencia. De esas noventa y tres páginas, hizo una tediosa enumeración de las pruebas primeramente y sólo utilizó diecinueve, es decir, el veinte por ciento para valorar la materialidad del hecho y analizar la responsabilidad de los imputados.

Entendemos que esta forma de estructurar el voto, disminuyó la argumentación derivada del análisis concreto de cada prueba de cargo y de descargo. Así, con la enumeración y descripción probatoria amplia que efectuó, separada de su valoración, posibilitó el forzamiento de las conclusiones a las que luego arribó; es posible que, con esta estructura, un sostén argumentativo que no luce sólido, se haga menos notorio porque hace más dificultosa la lectura y comprensión del acto jurisdiccional.

El juez consideró que el chofer del móvil policial no había llevado a cabo ninguna acción ilícita porque no utilizó su arma reglamentaria y que la conducción del patrullero no puede concebirse como tomar parte en la ejecución de un delito; por lo tanto, su actuación fue en cumplimiento de un deber derivado del legítimo ejercicio de su cargo.

Respecto a los otros dos agentes que efectuaron disparos contra el vehículo, el magistrado concluyó que actuaron en cumplimiento de su deber.

Citó en su apoyo normativa, como la ley 21965 que regula las normas para el personal de la Policía Federal Argentina (artículos 8 y 9) y los artículos 183 y 184 del Código Procesal Penal de la Nación, que imponen la actuación de las fuerzas de seguridad, el primero, indica que deben actuar para impedir que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias ulteriores y el segundo les permite a la policía, entre otras cosas, usar de la fuerza pública en la medida de la necesidad.

Luego refirió la resolución de Naciones Unidas n° 469 del 17/09/79, en su artículo 3 inc. c), la cual no se refiere a la temática tratada, es decir, citó erróneamente una normativa. En efecto, la resolución que regula el Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de la ONU, es la Resolución N° 34/169, del 17 de diciembre de 1979, la que se encuentra

incorporada a nuestra legislación interna, a través del artículo 22 de la Ley N° 24.059 (Ley de seguridad interior).

Esta ley, en su artículo 3 prescribe que “Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”. Y en el comentario respectivo, en su inciso c) dice que “El uso de armas de fuego se considera una medida extrema. Deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños. En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas. En todo caso en que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes.”

El juez también señaló como aplicable la ley 5688, que regula el marco del Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada en 2016, es decir, cuatro años después de ocurrido el hecho y que resulta aplicable a la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pero no así a la Policía Federal, fuerza a la que pertenecían los imputados.

Hizo alusión luego a la definición de enfrentamiento armado dada por la resolución n° 1069/12 del Ministerio de Seguridad de la Nación, la cual estableció el Programa sobre Uso de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego; esta normativa es del 14 de septiembre del 2012, es decir, posterior al hecho de la causa y prescribe que se entenderá por enfrentamiento armado a un hecho en el cual hubiera disparos de armas de fuego producidos por o en contra de personal de los Cuerpos Policiales o de las Fuerzas de Seguridad, haya o no heridos o fallecidos a consecuencia de dicho suceso.

Finalmente, el juez invocó la Orden Interna del 6 de febrero de 2012, mencionada por la querrela, sin especificar a qué norma hacía referencia. Ilustrativamente, entendemos que intentó mencionar la Orden del día interna n° 25 de la Policía Federal Argentina. A diferencia de éste, el segundo voto que conforma la sentencia, hace una adecuada y precisa descripción de esta orden destinada al personal de la fuerza y su aplicación al caso.

Luego de las citas normativas, concluyó en que ambos efectivos habían cumplido con su deber, en legítimo ejercicio de su cargo, al poner fin a un accionar criminal en el que se daba una fuga peligrosa para ellos y para terceros.

Más tarde, el juez se plantea algo interesante y que define como un problema insoluble: aun cuando se admitiese, hipotéticamente que se incurrió en exceso en el legítimo ejercicio del cargo o en la legítima defensa, no sería posible determinar quién de los dos tiradores fue el que se excedió porque un solo proyectil es el que impactó en el auto, lo atravesó y produjo la muerte del joven, sin haberse podido determinar a cuál de las dos armas disparadas correspondía ya que nunca fue encontrado el proyectil.

Descartó la aplicación del precedente jurisprudencial “Favale” de la Cámara Nacional de Casación Penal, Sala III, causa n° 40825 del 10/09/15, porque si bien en ese caso no pudo determinarse certeramente el arma de la cual procediera el proyectil que dio muerte a Mariano Ferreyra, la situación era diferente a los hechos ventilados en este juicio.

Rechazó el dolo directo de los ejecutores esgrimido por la querrela, luego analizó el dolo eventual, postulado por la fiscalía; señaló la difícil e imprecisa frontera entre éste y la culpa con representación y lo descartó por falta de esmero de la fiscalía en hacer acabado análisis del mismo.

Finalmente, dedicó un último punto a la posición esgrimida por la defensa de los imputados que, a lo largo del juicio y desde la indagatoria, sostuvo que sus defendidos no debían responder penalmente por estar amparados en la legítima defensa y, complementando la falta de esmero de la misma que no logró probar la causa de justificación invocada, suplió este déficit, indicando que ante las particularidades del caso, se conjugan las distintas hipótesis de la justificación y, por vía de una u otra –en referencia al cumplimiento del deber o a la legítima defensa- se llega a la misma conclusión.

En el segundo voto, el juez dio por sentada la causalidad, en base a la determinación de los hechos efectuada en el primer voto. Luego, se dedicó a analizar la cuestión de la prueba del dolo.

Comenzó por el aspecto subjetivo de la conducta de los imputados, indicando que para indagar el verdadero propósito que estos tuvieron, debe acudirse a los actos

exteriorizados de naturaleza objetiva, anteriores, coetáneos o posteriores al suceso, que revelen esa intención.

Reconoció probado que los imputados venían persiguiendo al automóvil Twingo y que sus ocupantes, a lo largo de su trayectoria, desoyeron varias órdenes de detención proferidas por el personal policial.

Que intentaban huir a alta velocidad, con un vehículo previamente robado y poseyendo ilegalmente un arma de fuego, utilizada por el joven del lado del acompañante para apuntar al móvil policial.

Y es en esas circunstancias que los policías que venían en persecución efectuaron los 5 disparos: 2 uno de ellos y tres el otro. Un disparo impactó presuntamente sobre el hemilabio superior izquierdo de M.M. en tanto otro disparo, distinto del anterior, impactó sobre el baúl del auto, lo atravesó, luego el asiento trasero, luego el delantero donde estaba el joven e impactó en el tórax, saliendo a la altura del pecho, produciendo su muerte en un corto espacio de tiempo.

La persecución finalizó cuando el vehículo se incrustó contra el paredón ubicado en la intersección de la Avda. Piedrabuena y Saraza.

Analizó que entre los dos tiradores tenían 34 proyectiles; 17 cada uno, no obstante, dispararon 5 y los escasos disparos utilizados fueron contabilizados por el juez como circunstancias demostrativas de que en el ánimo de los imputados no estaba la finalidad de matar y así descartó el dolo directo.

Una vez descartada la conducta dolosa, se preguntó si incurrieron en alguna acción imprudente que haya ocasionado la muerte del joven.

Recurrió así a la teoría de la imputación objetiva del resultado para indagar sobre este tópico. Indicó que debía hacerse un primer juicio de imputación y probar si el sujeto activo ha creado un riesgo desaprobado por la norma.

Analizó aquí la ODI N° 25 de la Policía Federal Argentina (06/02/12, vigente al momento del hecho) la que señala que el personal policial no puede disparar contra vehículos en movimiento salvo las excepciones establecidas en forma taxativa. Las excepciones son “cuando el agresor continúe haciendo fuego contra el personal policial

y ante esa circunstancia no impedir su fuga implique peligro inminente de muerte para sí o para terceros”.

Luego, concluyó que dichos policías excedieron el riesgo permitido creando, con su conducta, un riesgo desaprobado por la normativa policial y con relevancia penal y entendió que habían violado las normas que rigen su actividad policial. Señaló que el nexo de determinación entre ese riesgo creado y el resultado muerte se encontraba probado.

Se enfocó entonces en analizar el segundo juicio de imputación, esto es la producción de un resultado típicamente relevante para el derecho penal, para concluir que éste resultado era la muerte de M.M., suficientemente probada en la causa.

De todo lo cual concluyó que se reunieron los requisitos para tener por acreditado el tipo del art. 84 del Código Penal (homicidio culposo) ya que se causó la muerte por inobservancia de los reglamentos y deberes a su cargo, habiendo actuado los policías con culpa consciente, pues se representaron el desenlace pero lo descartaron.

Restaba entonces determinar ¿a quién atribuir la conducta culposa? ¿Se preguntó si era posible que respondieran como coautores?

Para el Juez la respuesta fue negativa, en razón de que, conforme con la doctrina mayoritaria, los tipos penales imprudentes no reconocen la posibilidad de coautoría. No encajan en los requisitos de la coautoría funcional: a) codominio del hecho; b) división del trabajo delimitada previamente a la producción del hecho y c) decisión o resolución común.

Habría entonces que resolver la cuestión por la autoría individual y, desde las constancias de la causa, entendió que no se ha podido determinar de qué arma salió el proyectil que mató al joven, por lo cual sobreseyó a los dos imputados por el principio “in dubio pro reo” receptado por el art. 3 del Código Procesal Penal de la Nación.

En cuanto al chofer, resolvió absolverlo por inexistencia de delito.

Finalmente, el tercer voto, de la única jueza mujer que integró el tribunal, fue en favor de la absolución de los dos tiradores y del chofer, con similares argumentos a los esgrimidos por el primer voto, esto es, por el legítimo ejercicio de su cargo (art. 34 inc. 4 del Código Penal).

Al presente, se encuentran en trámite los recursos de casación interpuestos por la querrela y por la Fiscalía General.

Queremos destacar el hecho de que pese a la puerta abierta que dejan dos de los jueces para llevar la responsabilidad penal al terreno del homicidio culposo, lo cierto es que aún sentada esta posibilidad, para los mismos aparece un problema de imposible resolución: a quién condenar como ejecutor ya que no pudo determinarse de cuál de las armas salió el tiro.

Para las víctimas indirectas –la madre del joven fallecido y su familia- ésta resulta una respuesta injusta. Una resolución que indique que su hijo murió por un disparo; que la conducta de los tiradores no fue la adecuada de acuerdo a la ley; que esos tiradores eran dos policías debidamente individualizados y que, como el proyectil que atravesó a su hijo no fue encontrado, no puede determinarse certeramente cuál de los dos tiró, en consecuencia, todos deben ser absueltos, significaría un crimen impune y desde lo simbólico, un refuerzo de la vulnerabilidad que nos alcanza a todos.

Una crítica sobre la justicia y el aparato de teorías creadas para la interpretación de las leyes, a veces confusa, artificiosa y acomodada según las circunstancias de tiempo y de personas, impone un desafío: ¿Cómo construir respuestas justas y claras para aquellos beneficiarios del sistema?

Sería la misma respuesta si ese disparo, en lugar de dar al vehículo hubiera dado contra una criatura que, a esa hora, estuviera volviendo con sus padres y entrara a su casa.

Interrogantes que interpelan a la sentencia como acto político y que nos interpelan como actores del sistema de justicia.

7. La especificidad del fenómeno. Impunidad e invisibilidad de la violencia policial

Desde el punto de vista del sistema legal, la seguridad interior tiene como ámbito espacial el territorio de la República Argentina, sus aguas jurisdiccionales y su espacio aéreo.²

² Ley de Seguridad Interior 24059, art. 4º (sancionada el 18/12/1991 y promulgada el 6 de enero de 1992).

Se define como seguridad interior, en la Ley 24059, a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional³.

En efecto, la policía es el órgano al que, por antonomasia, le corresponde resguardar la seguridad interior, existiendo tantas policías como territorios provinciales existen y una policía federal, cuya jurisdicción se extiende a todo el país.

Así también a la Gendarmería Nacional y a la Prefectura Naval Argentina, con funciones específicas, a lo largo del país⁴.

La Policía Federal, La Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, dependen del Ministerio de Seguridad de la Nación. Así también, la Policía de Seguridad Aeroportuaria, que completa el cuadro y cuyas funciones son descriptas por la Ley N° 26.102.

Descripto someramente el sistema de seguridad interior y sus actores fundamentales, entendemos que la violencia policial forma parte de un fenómeno más amplio que es la violencia institucional o violencia estatal, teniendo una relación subsumible de género a especie.

En efecto, es una de las formas en que puede manifestarse la violencia estatal; en el caso, la clasificación atiende al actor de esa violencia que, en el caso, es la policía.

Y necesariamente, al conceptualizar el fenómeno, nos estamos refiriendo a aquellas prácticas ilegítimas por parte de la policía, en tanto se habla de “violencia” estatal en sentido negativo por contraposición al monopolio legítimo de la fuerza que corresponde al estado y que le posibilita resguardar la seguridad. De esta forma, podemos ensayar una definición acotada de la violencia policial indicando que es el fenómeno criminal consistente en la afectación de los derechos humanos de los habitantes, sea por acción u omisión, por parte de los agentes policiales, en el ejercicio de sus funciones o,

³ Art. 2° de la Ley 24059.

⁴ Ley de Seguridad Interior 24059, art. 7 inc. f).

fuera de éstas, mediante la utilización de técnicas que corresponden a su función y del armamento u otros bienes provisto por el Estado.

Así tenemos notas que han caracterizado a este fenómeno:

Una de ellas, es el contraste entre las disposiciones del Código Penal que prevé fuertes sanciones para esas conductas y la impunidad de los autores de esos actos.⁵

De acuerdo con un relevo del Ministerio de Seguridad de la Nación realizado durante los meses de julio de 2012 y enero de 2013, se registraron 36 causas judiciales correspondientes a hechos de violencia institucional en los que se encuentra involucrado personal de las fuerzas de seguridad y cuerpos policiales ocurridos en 2011, 2012 y 2013. En esas 36 causas aparecen identificados 52 presuntos responsables, aunque respecto del 46 % no se dispuso imputación, solo se le formuló imputación al 21 %, se sobreseyó o dictó falta de mérito al 25 %, en tanto que se procesó al 4%, y a otro 4% no se llegó a determinar su identidad en sede judicial, pese a que sí lo hizo el Ministerio de Seguridad. Del total de 52 involucrados, no hay ningún condenado. Sólo en dos casos se ordenó prisión preventiva para el personal de las fuerzas involucrado, aunque uno de ellos fue finalmente excarcelado. Sobre el resto de los imputados no se dispuso ninguna medida restrictiva de la libertad.⁶

Otra nota que caracteriza el fenómeno es que, las víctimas, en su gran mayoría, son “personas que se encuentran alejadas de los factores de poder y en situaciones de especial vulnerabilidad, como consecuencia de factores de diversa entidad como la condición socioeconómica, el encierro, las afecciones en la salud mental, la edad, el género, la identidad sexual, la migración irregular, entre otros. Estas víctimas, que cargan con los efectos de las estigmatizaciones que potencian el poder comunicacional en función del paradigma punitivo dominante, cuentan con escasas posibilidades de acceso a la justicia”.⁷

⁵ Señalado como observación en la Resolución PGN 455/13 de creación de la Procuraduría de Violencia Institucional en el ámbito del Ministerio Público Fiscal de la Nación, 13/03/13.

⁶ Violencia Institucional, Primer informe, realizado por la Subsecretaría de Articulación con los Poderes Judiciales y los Ministerios Públicos del Ministerio de Seguridad de la Nación, mencionado en la Resolución PGN 455/13.

⁷ Resolución PGN 455/13 cit. Nota 10.

En efecto, se trata de los sujetos sobre los cuales actúa habitualmente la policía en su tarea de prevención y detección del delito, definida por esta selectividad.

Finalmente, una tercera nota característica, que se deriva de la anterior y que trae como consecuencia la impunidad señalada en primer término, tiene que ver con la asimetría de las partes en el proceso, concretamente la víctima y el victimario, lo que determina que muchas conductas no se denuncien siquiera en tanto otras, no obstante ser denunciadas, nunca llegan a culminar en una condena.

Por todo lo expuesto hasta aquí, resulta comprensible que cuando hablamos de violencia policial, podemos aludir tanto a la problemática social como a una categoría analítica. Entonces, resulta necesaria y enriquecedora la mirada interdisciplinaria para abordar en esta problemática compleja, porque con la mirada de un campo de conocimiento no alcanza, como tampoco es posible intervenir seriamente sobre sus efectos manteniendo discursos aislados (Carballeda, 2002; Stolkiner, 1987). Así, este trabajo se inscribe entonces en un intento más por tender puentes, entablar diálogos buscar respuestas que trasciendan los campos disciplinares (en principio de las ciencias sociales y jurídicas) para intervenir concretamente sobre los casos y ampliar nuestro conocimiento del problema.

Asimismo, resulta imprescindible recordar que la violencia policial como problema socialmente visible surge en nuestro país, durante la década del noventa, a partir de la difusión de algunos casos emblemáticos que fueron generando un debate público acerca de los límites del poder policial. El activismo social (ONGs, organismos de DDHH y asociaciones de víctimas de la represión policial) que ya desde la apertura democrática venía denunciando y documentando numerosos casos de violencia policial había logrado a través de este trabajo instalar el asunto en la agenda pública, lo cual funcionó – en ocasiones – como antídoto ante el reclamo fluctuante de “seguridad” y “mano dura”. Estos debates y preocupaciones del campo social y el activismo de derechos humanos, condujeron paulatinamente a la construcción de conceptos, categorías y/o tipificaciones –provenientes de normativas locales e internacionales – que buscaron dar cuenta con mayor precisión del universo de prácticas policiales violentas que continúan reproduciéndose. Así, bajo la categoría de violencia policial se hace referencia generalmente a diferentes prácticas: “detenciones arbitrarias”, “apremios ilegales”,

“amenazas”, “torturas”, “razzias”, asesinatos, “ejecuciones extrajudiciales” o “gatillo fácil⁸”, por nombrar las más recurrentes. A su vez, ese contexto de mayor visibilización, generó un marco propicio para la producción de trabajos científicos con respecto a la problemática (Gingold, 1997; Martínez y Eilbaum, 1999; Tiscornia, 2008; Pita, 2010; Eilbaum, 2008). Estos trabajos sostienen que los casos de violencia policial no pueden analizarse sólo como un conjunto de hechos tipificados, que suponen prácticas violentas efectuadas por funcionarios policiales aislados, sino que hay que preguntarse por el modelo de institución policial que las hace posible: una institución cuyas características no pueden pensarse por fuera de la historia particular de su constitución, de su relación con el poder político, el poder judicial y el medio social en el que se desempeña.

Por tanto, consideramos de importancia reseñar algunas de las características del *poder policial* que permiten pensarlo en sus particularidades (Kant de Lima, 1995; Monjardet, 2010; L’Heuillet, 2010) y en relación al uso – real o potencial – de la violencia (Brodeur, 2011; Jobard, 2011; Neocleous, 2010).

El problema inherente al uso de la violencia por parte de los funcionarios policiales, (Benjamin, 1991) es que puede ser utilizada tanto para proteger (o conservar) derecho, como para crear un nuevo derecho. Y es esta característica lo que le otorga un tinte “ignominioso” a su accionar: en tanto que el funcionario policial puede ir más allá de las leyes existentes tiene un margen de acción “por fuera del derecho”.

Motivo por el cual, es menester comprender a la institución policial no como un mero instrumento del Estado o un simple agente de aplicación de normas: su poder es soberano, por reunir las facultades de “agente creador de normas”⁹ y “agente de

⁸ La expresión "gatillo fácil" refería en principio, al accionar de "la policía que dispara a matar en vez de intentar detener a los sospechosos (en muchos casos por delitos menores)"(CELS y Human Rights Watch, 1998). Esta categoría nativa, propia del activismo en DDHH, luego se volvió popular, ampliando su significado, remitiendo a diferentes situaciones en las cuáles personas – generalmente jóvenes de bajos recursos – resultan muertas a manos de funcionarios de las fuerzas de seguridad. Acerca del origen de esta categoría ver Pita, 2010:7.

⁹ Normas que no deben ser entendidas como leyes formalmente redactadas sino que pueden ser creadas y reproducidas en una variedad de formas – más o menos explícitas y generales – por parte de un sujeto o grupo social. De acuerdo al modelo de Becker (2009) los grupos sociales se componen en torno a determinados atributos y se caracterizan por un relativo consenso a reglas o normas. “Las diferencias en la capacidad de establecer reglas y de imponerlas a otros responde esencialmente a diferencias de poder (ya sea legal o extralegal)” En este proceso, la policía juega un doble rol como “agente creador de normas” y como “agente de aplicación de normas” (ibid:36).

aplicación de normas” (Becker, 2009). Este atributo, es lo característico del poder policial y aquello que establece las condiciones de posibilidad para el desarrollo de las prácticas arbitrarias. La práctica policial no se subsume totalmente al derecho ni al control político, se trata de un poder indefinido, ambiguo, sin límites precisos, con zonas difusas y porosas entre lo legal y lo ilegal, lo discrecional¹⁰ y lo arbitrario:

“Todo ejercicio de la fuerza va acompañado por un discurso cuyo fin es legitimar la fuerza del que la ejerce (...) lo propio de toda relación de fuerza es el hecho de que sólo ejerce toda su fuerza en la medida en que se disimula como tal” (Bourdieu, 2000). Se generan estrategias y mecanismos de legitimación cuyo objetivo es tanto legitimar su acción ante sus pares, como presentarla como inevitable para el resto de la sociedad. Y es aquí donde, llegado el caso, la justicia y su arbitrariedad terminan cerrando el círculo.

De este modo, bien podemos considerar que la propia categoría de *enfrentamiento* constituye una suerte de síntesis poderosa de estas cualidades del poder policial y judicial. El término *enfrentamiento* es a la vez una palabra de uso corriente, como una categoría específica de la jerga policial¹¹ que clasifica, define y pretende explicar un determinado tipo de prácticas y acontecimientos. La categoría *enfrentamiento* remite dentro de la institución policial a una gran variedad de acontecimientos y comporta por tanto cierta opacidad. Como “categoría encubridora” enmascara y facilita la normalización de situaciones caracterizadas por un uso abusivo, arbitrario y/o ilegal de las funciones de policía. A partir del reconocimiento de esta ambigüedad propia de la categoría *enfrentamiento*, es que nos interesa señalar su vinculación con el ejercicio de la violencia policial, su legitimación y reproducción.

8. Proposiciones finales

¹⁰ Discrecionalidad y arbitrariedad son ambos componentes de la ética policial (Kant de Lima, 1995) Los actos discrecionales se encuentran legitimados en la necesidad de aplicar las reglas a la práctica. El acto discrecional (previsto en el derecho administrativo) intenta subsanar la distancia entre la norma y su aplicabilidad. Se trata de una libertad que encuentra un límite prescripto, que está orientada por la norma y el “bien común”. Por el contrario, la acción arbitraria no reconoce límites normativos ni se explica por una necesidad pragmática. Puede ser interpretada como una “libertad mal orientada”, o una acción sin sentido.

¹¹ En cuanto a la categoría policial de enfrentamiento que describe, sincretiza y clasifica una determinada “tarea policial” se ha detectado su uso frecuente en los partes policiales informativos, tanto como en el discurso de los policías y su vinculación con una gran variedad de acontecimientos y situaciones que implican la utilización de la fuerza letal.

Hemos intentado exponer aquí un caso particular de violencia policial, que refleja y se emparenta con muchos otros casos afines en los que se ven inmersas víctimas y victimarios en relaciones asimétricas, tensas y ambiguas con respecto a la institución policial y judicial.

Con una perspectiva interdisciplinaria, ahondar en las particularidades del caso nos ha permitido reflexionar e intercambiar conceptualizaciones acerca del entramado de relaciones, prácticas y actores involucrados en la problemática violencia policial.

Emprendimos este recorrido, porque nos preocupa este fenómeno tanto por sus consecuencias directas, como indirectas, continuamos preguntándonos por qué resulta posible el ejercicio de esa violencia y a la vez, cuáles son los mecanismos por lo que es legitimada y tolerada por ciertos actores sociales.

Entendemos que se trata de un círculo de irresponsabilidad e impunidad por parte de diferentes agencias del Estado, un mensaje que se emite hacia la sociedad, logrando legitimar estas prácticas espurias que escapan al control civil, jurídico y político. En tanto el estado no controla el accionar del propio estado, cualquier persona podría estar en este preciso momento en manos de la arbitrariedad absoluta del poder policial.

A más de treinta y cinco años de un régimen democrático, a pesar de la vigencia de los tratados internacionales de derechos humanos, del activismo de los organismos de derechos humanos y de los intentos por ejercer el control efectivo de la fuerza, en la práctica cotidiana las garantías individuales no están completamente resguardadas en tanto y en cuanto no oponemos límites para ese dominio casi absoluto que es el “poder de policía”.

Es precisamente por ello, que este trabajo, a la vez que señala la gravedad de estos hechos y la persistencia de la impunidad, se propone aportar algunas claves para su investigación. En tal sentido es una forma de denuncia y un intento de instar a las agencias judiciales, para que adopten una postura más comprometida en este tipo de causas, en las que se cristaliza la lucha de poderes asimétricos hasta tanto un discurso jurídico logra adueñarse de “la verdad”.

A sabiendas de que el camino hacia “la verdad” y “la justicia” requiere de un compromiso mayor que el del burócrata o el científico: asumiendo la responsabilidad de desentrañar las múltiples dimensiones en las cuales se plasman las tensiones y

desigualdades entre víctimas y victimarios. Sólo así será posible tomar conciencia de la especificidad de la problemática y que la investigación judicial tome distancia de la “versión policial” consagrada mayormente como “verdad jurídica”.

Poder llegar a demostrar esa otra verdad de lo sucedido que permita condenar la violencia policial implica desandar la historia “oficial”, encontrar los intersticios de la mentira y adentrarse en una aventura quijotesca en pos de una justicia que restaure la humanitas o la dignidad del ser humano. (Zaffaroni, 2007:545).

Por todo lo expuesto, esperamos que este aporte sea de utilidad para indagar en clave crítica sobre el fenómeno de la violencia policial, para el desarrollo de la investigación judicial y el análisis del tratamiento judicial de estos casos.

Referencias bibliográficas

- BECKER Howard (2009) *Outsiders*. Buenos Aires. Siglo XXI
- BENJAMIN Walter (1991) “Para una crítica de la violencia”. En: Para una crítica de la violencia y otros ensayos. Iluminaciones IV Madrid, Taurus
- BOURDIEU Pierre (1993) *El sentido práctico*. Madrid, Taurus.
- BOURDIEU Pierre (2002) Génesis y estructura del campo burocrático. *Revista Sociedad*, de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) (versión digital)
- BRODEUR Jean-Paul. (2011). *Las caras de la policía*. Buenos Aires, Prometeo.
- CARBALLEDA Alfredo. J.M. (2002) “La Intervención en Lo Social”. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- EILBAUM Lucía (2008) Los “casos de policía” en la Justicia Federal Argentina en la ciudad de Buenos Aires, *El pez por la boca muere*. Buenos Aires, Antropofagia.
- FOUCAULT, Michel (1983) *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona, Editorial Gedisa,
- GINGOLD Laura (1997) *Memoria, Moral Y Derecho: El Caso de Ingeniero Budge, 1987-1994*, México D.F., FLACSO
- JOBARD Fabien. 2011. *Abusos policiales. La fuerza pública y sus usos*. Buenos Aires, Prometeo.
- KANT DE LIMA Roberto (1995) *A Polícia da cidade do Ríó de Janeiro. Seus dilemas e paradoxos*, Ríó de Janeiro, Editorial Forense.
- KANT DE LIMA Roberto (1997) *Polícia e exclusão na cultura judiciária*. *Tempo Social; Rev. Sociol.* 9(1): 169-183, maio, USP, S. Paulo,
- KAUFMAN, Ester (1987). *Un ritual jurídico. El juicio a las Juntas Militares*. Buenos Aires, FLACSO, Mimeo.
- L'HEULLIET Helene (2010) *Baja Política, Alta Policía. Un enfoque histórico y filosófico de la policía*. Buenos Aires. Prometeo.
- MARTÍNEZ Josefina y EILBAUM Lucía (1999) “La Violencia Policial en Argentina. Un debate sobre las visiones del problema y las políticas posibles”, documento elaborado en el marco del Proyecto Policía y Sociedad Democrática, mimeo.

- NEOCLEOUS Mark. 2010. *La fabricación del orden social. Una teoría crítica sobre el poder de policía*. Buenos Aires, Prometeo.
- PITA María (2010) *Formas de morir y formas de vivir. El activismo contra la violencia policial*. Buenos Aires, Del Puerto-CELS.
- STOLKINER Alicia (1987) DE INTERDISCIPLINAS E INDISCIPLINAS Publicado en: Elichiry, Nora (Comp)) *El niño y la escuela. Reflexiones sobre lo obvio*. Bs As: Ed. Nueva Visión (pp. 313-315)
- TISCORNIA, Sofía (2008) *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso Walter Bulacio*. Buenos Aires, Del Puerto-CELS
- ZAFFARONI, Raúl (2007) *Revista de Derecho Penal*. Buenos Aires. Rubinzal-Culzoni, Nr. 1, pp. 545-561.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO Y SUS FRECUENTES INEFICIENCIAS. A PROPÓSITOS DE LAS CONTRATACIONES ARTÍSTICAS

Martín Cormick

UNJCPaz

La regla en materia de contrataciones

Sabemos que, tanto en el Estado Nacional como en todas las administraciones provinciales, y la Ciudad de Buenos Aires, la regla, a la hora de demandar bienes, servicios u obras, debe proceder conforme Licitación Pública. Ello, ya que esta regla se ha plasmado tanto en el artículo 24 del Decreto 1023/01, Decreto Delegado que funciona como marco legal de compras y contrataciones a nivel nacional¹, y se replica en todas las normativas provinciales cuando el Estado El art. 24 del “Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional” aprobado por el Decreto Delegado N° 1023/01 (en adelante, “RCAN”) establece como regla que para elegir un cocontratante debe procederse conforme Licitación Pública –cuando el factor económico es determinante- o Concurso Público –cuando justamente, no es la cuestión económica la que prevalece-. Este procedimiento ha sido establecido, como regla, asimismo, en todos los regímenes provinciales, y de la Ciudad de Buenos Aires².

¹ Art. 24. — SELECCION DEL COCONTRATANTE. La selección del cocontratante para la ejecución de los contratos contemplados en el artículo 4° de este régimen se hará por regla general mediante licitación pública o concurso público, según corresponda, por aplicación del inciso a) apartados 1. y 2. del artículo 25. La selección del cocontratante mediante subasta pública, licitación o concursos privados, o contratación directa sólo será procedente en los casos expresamente previstos en los incisos b), c) y d) del artículo 25, respectivamente. Las contrataciones podrán realizarse con modalidades, conforme con su naturaleza y objeto, las que serán establecidas en la reglamentación. En todos los casos deberán cumplirse, en lo pertinente, las formalidades establecidas por el artículo 11 del presente régimen, bajo pena de nulidad.

² Al respecto, ver Anexo I

En ese sentido, no es ocioso tener en cuenta que, plasmados expresamente como en el Decreto 1023, o de forma más implícita por recepción jurisprudencial o de otras normas de procedimiento administrativo, contamos con los principios a los que deben ajustarse la gestión de las contrataciones:

- a) Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado.
- b) Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes.
- c) Transparencia en los procedimientos.
- d) Publicidad y difusión de las actuaciones.
- e) Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones.
- f) Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes

En definitiva, el procedimiento que mejor pondera los principios es la Licitación Pública. Garantiza concurrencia de interesados; ello conlleva necesariamente a contar la competencia de oferentes. Así, en un proceso que observa más que ningún otro la publicidad y transparencia, todo este coctel de principios necesariamente nos va a conducir a obtener un mejor precio en la puja de ofertas, garantizando el principio de eficiencia en la contratación.

Amén de todo lo expuesto, los procedimientos de excepción –contratación directa-, también deben observar los principios expuestos. Así, a pesar de –en algunos casos- elegir directamente al proveedor a contratar, dicho procedimiento debe ser lo más público, transparente, y eficiente posible. Claramente, no podrá existir, en estos casos, concurrencia y competencia, pero sí una observancia del resto de los principios.

Recordemos que dentro de los procedimientos de contratación directa permitidos conforme artículo 25 del Decreto 1023/01 conforman dos grupos. Por un lado, aquellos en donde lo que opera en realidad es un procedimiento simplificado, es decir, se cumplen los pasos de la licitación pública –presentación de ofertas y selección entre la más conveniente de ellas. Estos son la contratación directa por monto³, la que surge como

³ Decreto 1023/01 Art. 25, d, inc.1)

consecuencias de licitaciones fracasadas o desiertas⁴, razones de urgencia⁵. Otros son los casos en donde efectivamente se contrata directamente con un proveedor. Estos son los casos de especialidad⁶, exclusividad⁷, seguridad⁸, reparación de maquinarias⁹, interadministrativos¹⁰ y universidades nacionales¹¹

Las Contrataciones Artísticas y la dificultad de aplicar los principios del artículo 3° del Decreto 1023/01

Entonces, ¿cómo ser eficientes cuando se selecciona directamente a un único proveedor? A modo de ejemplo, tenemos el caso de las contrataciones artísticas.

Las contrataciones artísticas, conforme el artículo 25 d, apartado 2), del Decreto 1023/01, permite contratar directamente “La realización o adquisición de obras científicas, técnicas o artísticas cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas o especialistas que sean los únicos que puedan llevarlas a cabo. Se deberá fundar la necesidad de requerir específicamente los servicios de la persona física o jurídica respectiva. Estas contrataciones deberán establecer la responsabilidad propia y exclusiva del cocontratante, quien actuará inexcusablemente sin relación de dependencia con el Estado Nacional.” Su reglamentación, por medio del Decreto 1030/16, establece en su artículo 16 que “Se considerará satisfecha la condición de único proveedor prevista en el apartado 2 del inciso d) del artículo 25 del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios, cuando su especialidad e idoneidad sean características determinantes para el cumplimiento de la prestación. Quedará acreditada la condición de único proveedor cuando se fundamente la necesidad de la especialización

⁴ Decreto 1023/01 Art. 25, d, inc. 4)

⁵ Decreto 1023/01 Art. 25, d, inc 5)

⁶ Decreto 1023/01 Art 25, d, inc 2)

⁷ Decreto 1023/01, Art. 25, d, inc 3)

⁸ Decreto 1023/01, Art. 25, d, inc 6)

⁹ Decreto 1023/01, Art. 25, d, inc 7)

¹⁰ Decreto 1023/01, Art. 25, d, inc 8)

¹¹ Decreto 1023/01, Art. 25, d, inc 9)

y se acompañen los antecedentes que acrediten la notoria capacidad científica, técnica o artística de la empresa, persona o artista a quien se encomiende la ejecución de la obra”.

Entonces, del análisis de la presente se desprende que basta con la acreditación –mediante Currículum, entre otras, de la calidad del sujeto a contratar para desarrollar exitosamente el procedimiento. La Procuración del Tesoro de la Nación, respecto de la especialidad, exige “...que se compruebe la capacidad científica, técnica o artística del contratado para que la causal sea admisible, pues la interpretación de las excepciones al requisito de la licitación pública debe ser estricta y considerarse limitada para los fines que la ley persigue al establecerla con carácter general.”¹²

En otras palabras, citamos otro dictamen donde se establece para acreditar la especialidad “a) la existencia de un ejecutor especializado; b) la fundamentación documentada de la necesidad de especialización para la prestación del servicio o ejecución de la obra; c) la demostración de la capacidad especial y que acrediten la profesionalización del cocontratante para la prestación concreta que se solicita y d) la responsabilidad propia y exclusiva del contratado.”¹³

Ahora bien, en definitiva, contamos, a la hora de efectuar una contratación por razones artísticas con una decisión con amplios márgenes de discrecionalidad, puesto que:

- a) Cada artista, en sí, es único en su especie. Esto es, cada uno elabora obras artísticas diferentes, sea musicales, plásticas, etc.
- b) No existe en la legislación un límite presupuestario de cuánto debe erogarse para contratar por razones artísticas, quedando más ligado a una especie de oferta-contraoferencia entre Estado y artista a ser contratado, carente de reales parámetros objetivos

En suma, ¿cuáles son las dificultades de las presentes contrataciones? En principio, no hay forma de establecer un requerimiento que admita la posibilidad de que los oferentes puedan competir entre sí. En síntesis, no puede compararse, a modo de ejemplo, un artista consagrado con uno que recién da sus primeros pasos. Si uno quisiera hacerlos competir en un proceso licitatorio sería imposible, porque cada uno, al cotizar su servicio, incorporaría dentro del precio su trayectoria, su capacidad de vender entradas,

¹² Conforme Dictamen 113:221; 122:255.

¹³ Dictamen 234:540.

entre otros. Y si bien los factores de ponderación podrían ayudar a la toma de decisión, ésta distaría de ser reglada.

Precios Testigos

Es aquí donde podemos preguntarnos si para ponderar el principio de razonabilidad en este tipo de contrataciones no pueden ser de gran utilidad el sistema de precios testigos.

Al respecto, conforme Resolución SIGEN 36-E/2017, anexo I, artículo 1º, se efectúa un Control de Precios Testigo, que consiste “...en la determinación de un valor referencial que se proporciona al organismo comitente para la evaluación de las ofertas de una contratación puntual y determinada.”, Y luego, define al Precio Testigo como “...un valor medio de mercado, en las condiciones propias y específicas de la contratación analizada, a la fecha de apertura de las ofertas económicas.” En su artículo 2º, se establece “...el “Control de Precios Testigo”, se aplicará cuando el monto estimado de la compra o contratación sea igual o superior a CUATRO MIL MÓDULOS (4.000 M), sin distinción del procedimiento de selección empleado por el contratante, siendo el valor del MÓDULO fijado por el artículo 28º del Reglamento aprobado por el Decreto N° 1030 de fecha 15 de septiembre de 2016. El monto del MODULO citado será modificado automáticamente cuando la reglamentación que fijó el “valor del módulo” establezca un nuevo monto a considerar.”

¿Cuál es el sentido de contar con un sistema de precios testigo? Es contar con una herramienta que permite contar con un mayor grado de certeza si el precio establecido como presupuesto oficial de la contratación es razonable. En consecuencia, de ser similar el precio testigo al presupuesto, esto nos refuerza la idea de que hemos acertado en la estimación presupuestaria del bien o servicio, y que, en consecuencia, las ofertas no debieran diferir sustancialmente de dichos montos.

Sánchez Correa sostiene que “[e]l propósito –del sistema de precios testigo- es buscar la razonabilidad de los precios con los que se contrata e intentar producir resultados concretos y apreciables en términos de ahorro del gasto, propósito que se enraiza en el objetivo general de lograr optimizar la gestión en materia de adquisiciones de los entes públicos, en particular, en lo que se requiere a su economía –si se entiende por tal, como ya se sabe, una administración recta y prudente de los fondos públicos-, al

tiempo que se contribuye a asegurar la transparencia en su uso por parte del sector público.”¹⁴

Sin embargo, el artículo 3° establece diversas excepciones, como se puede ver en adelante: ARTÍCULO 3°.- Excluir del “Control de Precios Testigo” a las siguientes compras y contrataciones:

a) Las contrataciones y concesiones de obra pública que se rijan por la Ley N° 13.064, Decreto N° 19.324/49 y por la Ley N° 17.520, modificada por la Ley N° 23.696. A los fines de la presente Resolución, considérase obra pública nacional a toda construcción nueva o reparación de una existente, o trabajo o servicio de industria, independientemente del encuadre jurídico que se dé a dichas contrataciones.

b) Las contrataciones relacionadas con la compra o alquiler de inmuebles, en función de la competencia asignada al TRIBUNAL DE TASACIONES DE LA NACIÓN por el Artículo 2° del Anexo I del Decreto N° 1487/01.

c) Las contrataciones directas por exclusividad y por especialidad. A estos fines, se considera contratación directa por exclusividad: a) las compras de bienes o contrataciones de servicios cuya venta o prestación fuere exclusiva de quienes tengan privilegio para ello y b) aquellas que sólo posean una sola persona física o jurídica como proveedor, siempre y cuando no hubieren sustitutos convenientes y se considera contrataciones por especialidad: a) la realización o adquisición de obras científicas, técnicas o artísticas cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas o especialistas que sean los únicos que puedan llevarlas a cabo. Para el caso de estas contrataciones, el fabricante o proveedor exclusivo posee el privilegio de la venta del bien que elabora o prestación del servicio que suministra, lo cual lo convierte en formador del precio

d) Las contrataciones directas entre jurisdicciones, organismos, entidades, empresas y universidades de los Estados Nacionales, Provinciales y/o Municipales.

e) Las compras de bienes y contrataciones de servicios que no respondan a las condiciones de “normalizados o de características homogéneas” o “estandarizados o de uso común”, quedando alcanzadas por el “Control del Sistema de Precios Testigo”

¹⁴ SÁNCHEZ CORREA, RAMIRO, “El sistema de precios testigo”, en AAVV, *Cuestiones de Contratos Administrativos*, Buenos Aires, RAP, 2007, p. 591.

aquellas cuyas características técnicas puedan ser inequívocamente especificadas e identificadas.”

Entonces, como se ve, no se provee de precio testigo– en lo que a nosotros más nos interesa- para las contrataciones directas por exclusividad y por especialidad (inc. c).

Ello genera mayor dificultad para analizar la eficiencia de las contrataciones de este inciso. Entendiendo, claro, al principio de eficiencia implica cumplir el objetivo con la menor cantidad de recursos posibles, atendiendo a la optimización en el uso de los recursos materiales y humanos para la consecución de los fines planteados.¹⁵ A mayor abundamiento, en materia de administración financiera, los principios de eficiencia, eficacia y economía se analizan en conjunto, y se denominan “*las 3 E*”. Al respecto, entendemos, Izquierdo Peris y Virgidano, que “Los principios de economía, eficacia y eficiencia pueden definirse de la siguiente manera: Economía: principio de la gestión económico-financiera consistente en alcanzar los objetivos fijados en una organización, programa, proyecto, actividad o función minimizando el coste de los recursos utilizados. Eficacia: principio de la gestión económico-financiera consistente en conseguir los objetivos establecidos por una organización, programa, proyecto, actividad o función. Eficiencia: principio de la gestión económico-financiera consistente en conseguir la mejor relación posible entre los resultados obtenidos por una organización, programa, proyecto, actividad o función y los recursos empleados para conseguir aquellos.”¹⁶

¿Y, entonces, ¿cuándo sí se produce el informe sobre el precio testigo? En principio, existe una exigencia a partir de 7500 módulos¹⁷, siendo obligatorio a partir de dicho monto en todos los otros casos de bienes y servicios. Pero, con las excepciones previamente expuestas.

Por lo tanto, obtenemos precio testigo ante bienes y servicios estandarizados, y no se nos provee cuando la contratación presenta más particularidades. Cuánto más

¹⁵Escuela de Administración Regional Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración.

¹⁶ PERIS, Joaquín Izquierdo, y VIRGIDANO Raquel González, “El cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia en la gestión de fondos públicos destinados a la enseñanza primaria en la Comunitat Valenciana”, Revista Auditoría Pública nº 65 (2015), pag. 31, de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

¹⁷ Cfr. art. 2º de la Resolución SIGEN N° 36-E/17, modificado por Resolución SIGEN N° 226/18. El valor módulo asciende a \$ 1.600, por lo que debe solicitarse precio testigo a partir de las contrataciones de \$ 12.000.000 (cfr. Decreto N° 963/18).

productivo sería contar con precios testigo en los contratos donde se selecciona directamente a un proveedor.

En definitiva, si la SIGEN no nos brinda un precio testigo en estos casos, sería de mucha utilidad que la administración cuente con una información que le permita contratar con un resguardo o argumentación legal de la decisión que va efectuar. ¿Y cómo resolvemos esta falta de información? ¿Cómo nos acercamos a contar con un instrumento que, al menos, se asemeje a un precio testigo?

Tengamos en cuenta que las contrataciones de artistas son para actuaciones gratuitas o de muy bajo costo. En general, se suele entender que en materia de conciertos gratuitos, los artistas hacen una evaluación del impacto negativo que les implicará esa presentación gratuita. Esto es, los tickets que no venderán en esa localidad por haber efectuado un concierto gratuito. Esta cotización de los shows musicales claramente no está exenta de cuestionamientos¹⁸, pero menos aún es sencillo cotizar un trabajo de artes plásticas, por ejemplo, donde si bien hay estudios privados que analizar cómo debe valuarse un cuadro¹⁹, no existen tasaciones oficiales especializadas al respecto²⁰. Así, encomendar una obra artística es contratar directamente a un artista que en muchas ocasiones decide de forma prácticamente unilateral el precio de su arte.

Algo similar ocurre con las contrataciones por especialidad cuando se convoca a un deportista, o a un científico a dar una charla. No hay modo de establecer la razonabilidad del monto que se eroga. ¿Quién sería, por caso, es el idóneo para determinar un cachet?

Por su parte, la evidencia de que en materia de contrataciones artísticas la falta de posibilidad de comparar ofertas, con más los elevados cachets de algunos artistas tornan al menos, discutibles si algunas localidades deben contratar artistas de monto

¹⁸ Si bien abundan los casos donde se objeta el monto de la contratación, un recital de Abel Pintos en la Ciudad de Zapala –Neuquén-. Al respecto, es buena la nota teniendo en cuenta otros gastos anualizados de la Comuna. <http://www.redaccion24.com.ar/nota/41088/escandalo-politico-en-zapala-por-contratacion-de-abel-pintos.html>. Esta dificultad no se evidencia sólo en Argentina, como puede verse en esta Nota. <http://www.diarioeldia.cl/region/polemica-por-pago-28-millones-artista-en-canela>

¹⁹ Entre otros, ver <https://www.artelista.com/blog/tutorial-tasacion-de-obras/>.

²⁰ Aunque bien podría encomendarse la tarea al Tribunal de Tasaciones. Ello, conforme artículo 2º de la Ley 21.626, que establece que “Serán funciones del Tribunal: (...) c) practicar las demás tasaciones que le sean requeridas por organismos nacionales, sean centralizados o no, o por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.-

elevado. Así, se ha cuestionado en la prensa la contratación artística de Abel Pintos en el Municipio de Zapala, por \$ 423.500 en septiembre de 2013.²¹ En un mismo sentido se ubica la contratación a Fito Páez, quien cobró en 2013 dos millones por cinco recitales, según una publicación de La Nación²². Estos casos no comprenden únicamente a espectáculos musicales. Así, el Gobierno de la Ciudad destinó cuatro millones de Pesos para contratar a Usain Bolt²³ para correr una carrera contra un colectivo de línea en un carril de la Metrobús de 9 de Julio. En síntesis, cuesta contrastar si el pago efectuado a Bolt es razonable o no. ¿Con quién habría de comparárselo? Otros casos similares son las contrataciones del Gobierno de la Ciudad a Rafael Nadal y las hermanas Venus y Serena Williams, para diversas actividades, en donde gastó otros tres millones de pesos²⁴. Más acá en el tiempo, la contratación por parte de la Ciudad de Buenos Aires de Patricia Sosa²⁵, a \$ 4.816.000 (en 2016, con el dólar a \$ 15,16, unos U\$S 317.000. O bien, en Neuquen, los Fabulosos Cadillacs a \$ 1.500.000 (dólar a \$ 17,83, unos U\$S 84.127 en 2017²⁶)

Nótese que si bien corresponde efectuar a la contratación artística por este inciso, a modo de ejemplo, las contrataciones efectuadas por la fiesta del 25 de mayo de 2013 fueron efectuadas por “exclusividad”²⁷.

Como vemos, existen numerosos casos en donde por variados procedimientos no se permite advertir si el monto a erogarse es razonable. Entramos en mayor dificultad si la discrecionalidad de la administración es mayor. A modo de ejemplo, a efectos de desarrollar y llevar adelante los festejos del Bicentenario de la Revolución de Mayo, se ampliaron ciertos márgenes para efectuar contrataciones directas, como modificación principal a la normativa vigente. En efecto, el Decreto 259/2010, establece en el artículo

²¹ <http://www.redaccion24.com.ar/nota/41088/escandalo-politico-en-zapala-por-contratacion-de-abel-pintos.html>

²² <http://www.lanacion.com.ar/1594167-fito-paez-cobra-mas-de-2-millones-por-cinco-recitales-del-gobierno>

²³ <http://www.lanacion.com.ar/1647959-cuanto-dinero-invirtio-el-gobierno-porteno-para-que-usain-bolt-viniera-a-la-argentina>

²⁴ Fuente: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/77104/>

²⁵ <https://www.lanacion.com.ar/politica/nueva-polemica-por-los-millonarios-gastos-del-estado-en-la-contratacion-de-artistas-para-shows-oficiales-nid1987969>

²⁶ <http://www.muninqn.gov.ar/info/doc/digesto/decretos/A%C3%91O%202018/D-0031-18.PDF>

4º del Anexo que “...se aplicará la siguiente escala: a) Hasta PESOS TRESCIENTOS MIL (\$ 300.000): contratación directa trámite simplificado; b) Hasta PESOS SEISCIENTOS MIL (\$ 600.000): contratación directa; c) Más de PESOS SEISCIENTOS MIL (\$ 600.000) hasta PESOS UN MILLON DOSCIENTOS MIL (\$ 1.200.000): licitación o concurso privados; d) Más de PESOS UN MILLON DOSCIENTOS MIL (\$ 1.200.000): licitación o concurso públicos.” No se advierte en los procedimientos un informe técnico que permita detectar algún grado de razonabilidad en los montos.

El último ejemplo, en donde se aprueba una normativa específica para realizar una conmemoración con numerosos shows artísticos y no se tiene en cuenta parámetro alguno sobre topes, montos, procedimientos especiales, etc., es el que nos muestra con mayor claridad la problemática del procedimiento.

Ahora bien, ¿qué podemos hacer para reducir el margen de discrecionalidad de las contrataciones por especialidad, en particular las artísticas?

Existen varias cuestiones que pueden utilizarse a modo de mejora de estos procedimientos, no excluyendo unas a otras.

- a. Cotejar e indagar precios en otras jurisdicciones, o en establecimientos privados. Una buena forma de tener mejor certeza de los precios que estamos abonando, es contar con información en contrataciones que sean similares a la que se esté proyectando. Esto permitiría contrastar la futura contratación con precios de procedimientos similares. En definitiva, muchos de los servicios contratados por especialidad pueden asemejarse a los contratados por otras jurisdicciones (municipios, provincias).
- b. Efectuar una serie de categorías. Dividir –con marco aprobado desde el poder legislativo- los artistas de acuerdo a discos – entradas vendidas, reproducciones en portales digitales. Así, darles mayor razonabilidad a contrataciones tanto de artistas locales, nacional o internacionales.
- c. Unificar calendarios entre más de una jurisdicción para ambas contratar al mismo artista, abaratando costos, etc.

Finalizando

Las compras y contrataciones suelen impactar significativamente desde lo económico, mediático y político. Es por ello que debemos darles un mejor marco normativo, mayor certeza, que brindará mayor transparencia, redundando en mejor

razonabilidad y eficiencia. Si no vamos a contar con un precio testigo para las contrataciones artísticas, debemos esforzarnos en dar herramientas adecuadas para reducir su discrecionalidad. Ello nos redundará automáticamente en una mejor utilización de nuestros fondos públicos.

Anexo I - Normativa sobre Contrataciones Nacionales y Provinciales

Nación	Normativa	Año de Sanción	Regla en materia de compras	Artículo donde se plasma
Administración Central	Decreto 1023/01	2001	Licitación Pública	24
AFIP	Disposición 297/03	2003	Licitación Pública	21
MPF	Resolución 1107	2014	Licitación Pública	23
Provincia	Normativa	Año de Sanción	Regla en materia de compras	Artículo donde se plasma
Ciudad de Buenos Aires	Ley 2095	2006	Licitación Pública	25
Buenos Aires	Ley 13981	2009	Licitación Pública	17
Córdoba	Ley 10.155	2013	No lo especifica claramente	
La Rioja	Ley 9.341	2012	Licitación Pública.	12

Tierra del Fuego	Ley 1.105	2014	Licitación Pública	14
Santa Cruz	Ley 760 -contabilidad-	1972	Licitación Pública	25
Chubut	Ley II N° 76 (ex Ley 5447).	2009	Licitación Pública	94
Rio Negro	Ley 3186 - Administración Financiera	1977	Licitación Pública	81
Neuquen	Ley de Administración Financiera N° 2141 - Decreto Reglamentario 2758/95	1995	Licitación Pública	63
La Pampa	Decreto Acuerdo 470/73 y modificaciones	1973	No especifica	
Mendoza	Ley Administración Financiera 8706	2015	Licitación Pública	139
San Luis	Ley 256	2004	No especifica	Establecido en la reglamentación por monto
Entre Rios	Ley 5140. De Administración financiera	2006	Licitación Pública	Art. 26
Corrientes	Ley 5.571 de Administración Financiera	2004	Licitación Pública	Art. 108
Misiones	Ley 2303	1986	Licitación Pública	Art.84
Chaco	Ley 4787 de Administración Financiera	2000	Licitación Pública	Art.130

Formosa	Ley 1180 de Administración Financiera	1995	No especifica	Art.98
Salta	Ley 8072	2018	Licitación Pública	Art. 13
Jujuy	Decreto Ley Nº 159 H/G-57	1957	Licitación Pública	Art. 53
Catamarca	Ley 4938	1998	Subasta o Licitación Pública	Art.92
Tucumán	Ley 6970 de Administración Financiera	1999	Licitación Pública	Art. 55
San Juan	Ley 2139 de Administración Financiera	1958	Licitación Pública	Art.68
Santiago del Estero	Ley 7253 Compras	2018	Licitación Pública	Capítulo 3
Santa Fe	Ley 12510 de Administración Financiera	2005	Licitación Pública	Art. 116

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

UNA CRÍTICA AL DERECHO PENAL COMO HERRAMIENTA PARA EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

María Juliana Weigel

UBA, Facultad de Derecho

Introducción

Desde hace un tiempo, el movimiento de mujeres ha canalizado muchas de sus demandas sociales o intereses a través del derecho penal, pudiendo distinguirse a grandes rasgos dos tipos de demandas: algunas despenalizadoras como aquéllas referidas al aborto, que abogan por la exclusión de ciertas conductas del ámbito penal, y por otra parte, las demandas vinculadas a la violencia sexual, que es donde se concentran las peticiones de intervención penal y de criminalización (Bodelón; 2016). Son estas últimas las que me interesa desarrollar en el presente trabajo, y más específicamente, sobre los procesos de victimización en el contexto de estas intervenciones.

Si bien cabe reconocer que en algunos casos el derecho penal ha activado su potencial simbólico tendiente a hacer reconocibles como problemáticas ciertas situaciones de violencia que afectan particularmente a las mujeres -pensemos en este sentido en algunas sentencias que han logrado dar cuenta de un contexto de opresión mediante la utilización de agravantes específicas en casos de homicidio, y su consecuente caracterización como femicidios y travesticidios-¹, me resulta interesante en este trabajo, llamar la atención sobre los aspectos más críticos de estas demandas en relación al

¹ En otros en cambio se ha dado una situación paradójica: hay que tener en cuenta que en función de la agravante de homicidio en el contexto de una relación de pareja, incorporado en el contexto de la lucha del movimiento de mujeres por la violencia sufrida por éstas en el ámbito privado, se condenó a la pena máxima a la joven Nahir Galarza. Ver en este sentido <http://revistabordes.com.ar/herramientas-de-amo-destruyen-casa-de-mujer/>

movimiento de mujeres. Estos tienen que ver con cuestiones que hacen al modo en que el sistema penal resignifica los conflictos, así como a los condicionamientos de los operadores del mismo, propios del sistema patriarcal.

¿Qué implica *criminalizar*?

En esa línea, resulta necesario caracterizar preliminarmente el modo en que se abordan los conflictos desde el derecho penal. Conforme sostiene Tamar Pitch (2003), criminalizar no es simplemente tipificar cierta conducta como delito, sino que implica una revisión conceptual y cognitiva de ciertos actos y situaciones. En otros términos, conlleva toda una resignificación de ciertos fenómenos caracterizados por su negatividad social.

Así,

[l]a criminalización selecciona una situación dentro de un arco de situaciones y eventos contiguos; la construye como una relación entre dos categorías de sujetos, las víctimas y los culpables, y define los criterios para la identificación de unos y otros, es decir, los construye rígidamente. Construir la situación como una relación entre víctimas y culpables, además de implicar una simplificación cognitiva del problema también implica su “reducción” política -de un asunto de política social, económica, médica, a un asunto de justicia penal- (Pitch, 2003, pág. 136).

Siguiendo a la autora citada, esta simplificación opera en términos de responsabilidad, ya que en tanto la responsabilidad penal es personal, la criminalización de un problema implica su imputación a uno o varios individuos claramente identificables, lo que conlleva a que se desdibuje el contexto social, político y cultural en el que este problema ocurre: “el proceso de criminalización universaliza y privatiza sus “causas” [...]. La criminalización mientras legitima el problema como de interés universal, individualiza la responsabilidad por él” (Pitch, 2003, pág. 137).

Esta cuestión ha sido identificada desde hace tiempo en relación al abordaje de la violencia doméstica, ámbito en el cual estas falencias se tornan más evidentes. Al respecto, la guía de actuación elaborada en conjunto por la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres y la Dirección General de Políticas de Género, ambas pertenecientes al Ministerio Público Fiscal de la Nación, destaca que:

[l]a violencia doméstica contra las mujeres ocurre en el contexto de relaciones familiares o de pareja que pueden durar mucho tiempo. Por lo general, los agresores realizan de manera reiterada conductas que configuran distintos delitos en perjuicio de las víctimas (amenazas, lesiones, abusos sexuales, etc.). Si bien todos esos delitos son manifestaciones de un mismo conflicto, con frecuencia ingresan al sistema penal de manera aislada (por prevención de las fuerzas de seguridad o por denuncia de las víctimas, sus familiares, profesionales de la salud, servicios sociales, entre otros motivos). Esto da lugar a la fragmentación de los hechos en varias causas judiciales, que muchas veces tramitan en distintas jurisdicciones y fueros (UFEM/DGPG; 2016, pág. 12).

Este abordaje de la violencia que sufren las mujeres en el marco del proceso penal se proyecta en la fragmentación de los problemas en relaciones lineales de causa y efecto. De este modo, la criminalización reclamada por los movimientos de mujeres, en la mayor parte de los casos no logra dar cuenta de la real situación que las atraviesa y mucho menos de dar una respuesta estatal adecuada, en tanto la respuesta penal no resuelve las condiciones que ubican a las mujeres en una situación de desigualdad estructural y de vulnerabilidad ante la violencia ejercida por los varones, en sus múltiples formas.

En nuestro país, si bien fue sancionada una ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (ley nro. 26.485, sancionada el 11 de marzo de 2009), que prevé una serie de directivas para la adopción de políticas públicas en la materia, al tiempo que establece específicamente las distintas modalidades de ejercicio de la violencia que sufren las mujeres, más allá de la violencia física y/o psicológica (arts. 5 y 6), lo cierto es que la criminalización de estas problemáticas, con las falencias mencionadas, sigue siendo la respuesta primordial ofrecida desde el Estado.

Sin perjuicio del potencial simbólico que se le puede reconocer en términos de visibilización de problemáticas antes reservadas al ámbito privado, el sistema penal resulta ineficaz para proteger a las mujeres contra la violencia porque “no previene nuevas violencias, no escucha los distintos intereses de las víctimas, no contribuye a la comprensión de la propia violencia sexual, ni a la gestión del conflicto y, mucho menos

a la transformación de las relaciones de género” (Pereira de Andrade, 1997, pág. 47, traducción propia).

Encarna Bodelón ha expuesto las conclusiones de un trabajo de campo realizado en el marco de un proyecto de investigación relativo al derecho al acceso a la justicia en los casos de violencia de género en España, en el que destaca que el tratamiento judicial del fenómeno, traspasado por prácticas androcéntricas y estereotipos de género, produce resultados que pueden ser encuadrados como ejercicio de violencia institucional².

Luego de reseñar dichas prácticas, entre las que señala la prevalencia de un estereotipo de violencia como aquélla que “deja marcas”, y la invisibilización de las violencias psíquicas, la falta de credibilidad de los testimonios de las víctimas, a lo que cabe sumar la falta de comprensión de la complejidad del entramado de la violencia en el marco de las relaciones interpersonales, concluye la autora que:

[l]a denuncia y atención de la violencia a través de otros instrumentos jurídicos es posible y necesaria, puesto que el derecho penal sólo puede satisfacer una pequeña parte de las necesidades de justicia y reparación. El hecho mismo de vincular el ejercicio de gran parte de los derechos establecidos en nuestro marco jurídico al ámbito penal es una nueva expresión de violencia institucional, ya que desatiende el contexto de protección emocional, social y económica en el cual puede darse adecuada atención a las mujeres que sufren violencia (Bodelón; 2014; pág. 151).

Al hacer un recorte de los conflictos que atraviesan a las mujeres en términos de víctima-culpable, el derecho penal encuadra rígidamente a las personas en estos roles en función de conductas y no de contextos o realidades. De esta manera, en el marco del

² Destaca la autora citada que esta modalidad no se encuentra definida en la legislación española. En nuestro país, en cambio, la ley 26.485, ya citada, en su artículo 6, inciso b) establece a la violencia institucional como una de las modalidades de violencia contra las mujeres, entendiendo como tal “aquella realizada por las/los funcionarias/os, profesionales, personal y agentes pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública, que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en esta ley. Quedan comprendidas, además, las que se ejercen en los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, deportivas y de la sociedad civil”. Si bien implica un gran avance, esta consagración legislativa de la violencia institucional no exime a nuestros procesos judiciales de las prácticas señaladas en cuanto a, en lo que aquí interesa, la fragmentación del fenómeno, así como a las falencias de los operadores judiciales en su comprensión y en los obstáculos institucionales que se presentan frente a la decisión de denunciar.

proceso de criminalización se da un desplazamiento del concepto de “opresión” al concepto de “victimización”:

[l]a opresión remitía a una condición compuesta, resultado de muchos factores, sólo alguno de los cuales podían ser teorizados como acciones intencionales, relativamente estables en el tiempo, de las cuales participan sujetos de diverso tipo. La victimización, por el contrario, refiere a una situación simple que es el resultado de acciones precisas, intencionales y que individualiza solamente a aquéllos actores que son los objetos de acciones “victimizantes”. La categoría de opresión es omnicomprendiva, denota todos los aspectos de la identidad y todas las esferas y modos de acción, comprende el pasado como historia colectiva, e identifica actores que acarrean el peso de sus propios constreñimientos (Pitch, 2003, pág. 145).

En este contexto, no resulta llamativo aunque sí paradójico, la situación que muchas autoras señalan en cuanto a que en el marco de estas demandas, resultan aliados sectores conservadores. Conforme sostiene Vera Andrade (1997), lo que motoriza principalmente estas demandas de criminalización es el fin retributivo de la pena, es fundamentalmente el castigo de la violencia que sufren las mujeres, lo que hace que la misma demanda reúna al movimiento de mujeres, que puede caracterizarse como “progresista”, con movimientos conservadores y reaccionarios, que abogan por políticas de “mano dura”.

A la par de ello, el movimiento feminista, a través de las demandas de criminalización, experimenta un cierto “debilitamiento” en desmedro de su autodeterminación, en tanto de este modo, se aceptan el terreno y las reglas del conflicto tal como están dados, se reconoce y legitima la autoridad del sistema de justicia penal, se utilizan canales políticos oficiales y se delega la definición y la legitimación de su propia identidad colectiva a las instituciones políticas tradicionales (Pitch, 2003).

La selectividad en los procesos de victimización

El derecho penal, conforme lo dicho, simplifica los conflictos en términos de víctima-culpable. El concepto de víctima en el proceso penal, en primer lugar, confina la capacidad de acción de las mujeres al mismo proceso de criminalización, cuando no las sitúa en una posición eminentemente pasiva. Pero no sólo eso, sino que la resignificación

de los conflictos que hace el sistema penal se encuentra matizado por los estereotipos de género arraigados en un sistema de justicia profundamente patriarcal, que se reproducen y refuerzan en el contexto de la intervención penal. Así, el derecho penal fija y reproduce identidades de género: “[e]l proceso penal reclama de la mujer agredida una determinada posición en el proceso y supone en la víctima determinadas actitudes o características” (Bodelón; 2016; pág. 132).

A partir de los aportes de la criminología feminista, se pone en cuestión no solamente la criminalización de las mujeres que se apartan de los roles de género asignados convencionalmente, sino además la tendencia a conferir a las mujeres una debilidad y una falta de autonomía que refuerza su imagen de víctimas sistémicas. Desde ese ideal femenino estereotipado presente en el sistema de justicia, se atribuyen a las mujeres ciertas actitudes apropiadas de género, dejándoles poco espacio para actuar con iniciativa, agencia e inteligencia (Maqueda Abreu; 2015).

En ese orden de ideas,

las políticas públicas en materia de violencia de género [entre ellas, las penales] dejan entrever las formas en las que el poder construye a las mujeres en forma diferencial con base en la concepción de género de la que se parte. El reconocimiento de derechos y los sistemas de protección frente a determinados atentados contra ellas emergen de -al mismo tiempo que reproducen- un determinado modelo de mujer, con exclusión de otros [...] El género es, por lo tanto, una ficción reguladora, por cuanto reafirma una definición de mujer prescriptiva. Existe una definición de mujer que es dominante y una normativización de la subjetividad femenina, que oculta la diferencia entre las mujeres (Iglesias Skulj; 2013; pág. 101).

En el contexto de la intervención penal, de esta manera, el rol de víctima coarta las esferas de autonomía de las mujeres, al tiempo que requiere de ellas una posición débil y vulnerable. A raíz de ello, el sistema penal no solo opera selectivamente sobre los culpables, sino también sobre las víctimas, poniendo en juego una serie de prejuicios en función de los cuales se valida o no su discurso.

Al respecto, Pereira de Andrade desarrolla la hipótesis de que “[e]l sistema penal expresa y reproduce, desde el punto de vista de la moral sexual, la gran línea divisoria y

discriminatoria de las mujeres tenidas por honestas y deshonestas...” (Pereira de Andrade; 1997; pág. 47, traducción propia).

En la práctica, las experiencias de las mujeres dentro de los procesos de victimización quedan así reducidas y estandarizadas, lo que hace que no se les dé una respuesta adecuada desde el derecho penal, que tenga en cuenta las múltiples opresiones en las que pueden verse inmersas y que, en definitiva, importe una resolución real de los conflictos que las atraviesan:

[e]ste análisis universalista no queda confinado en los libros de texto [...], sino que surte efectos concretos en las vidas de las mujeres que, en principio, se busca “rescatar” del patriarcado. Sin embargo, de su carácter reductor nace la incapacidad para combatir la multiplicidad de factores que contribuyen a la opresión y victimización de un grupo de mujeres... (Iglesias Skulj, 2013, pág. 99).

La intervención penal en el delito de trata con fines de explotación sexual

En este punto, me interesa abordar los conceptos vertidos en los puntos anteriores en torno de la intervención penal en el delito de trata de personas con fines de explotación sexual y los vinculados a él, tales como la promoción, facilitación y explotación de la prostitución ajena.

En estos casos, las falencias de la intervención penal no han sido visibilizadas con el mismo énfasis con que lo han sido con respecto a los casos de violencia en el marco de las relaciones interpersonales (o violencia doméstica). Sin embargo, algunas autoras se han dedicado al estudio de las consecuencias de las intervenciones penales en función de la persecución de estos delitos, fundamentalmente en la vida de las mujeres que se dedican al trabajo sexual por propia decisión.

En este ámbito, se ponen de manifiesto con particular claridad los mecanismos de victimización que universalizan las experiencias de las mujeres en clave de violencia de género.

En el marco de los procesos por el delito de trata de personas con fines de explotación sexual, además, y paradójicamente, existe un alto porcentaje de mujeres imputadas por este delito, cuya tipificación presenta múltiples problemas interpretativos por la amplia cantidad de conductas que abarca y la dificultad de su definición.

En el informe estadístico del año 2015 elaborado por la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX), dependiente del Ministerio Público Fiscal, respecto de las 100 primeras condenas desde la sanción de la ley nro. 26.364³, en el ítem relativo al perfil de los imputados, se dejó establecido que de las 220 personas condenadas, un 63% eran varones, mientras que el 37% eran mujeres, observando el propio relevamiento que se trataba de un porcentaje de mujeres condenadas más alto que el promedio general para todos los delitos, teniendo en cuenta que la población carcelaria total está compuesta por un 96% de varones y 4 % de mujeres.

El documento dejó en claro que si bien no existía un estudio en profundidad sobre las causas de este fenómeno, que según destacó, se daba también a nivel global, en un informe anterior realizado junto con el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), sobre la dinámica de la trata sexual en el país, se advirtió esta tendencia, alertando sobre el riesgo de que pueda estar manifestándose un “*proceso de conversión de ex víctimas a actuales victimarias*” (PROTEX, 2015, pág. 22), cuando luego de años de haber sido explotadas sexualmente, esas mujeres son elegidas para roles gerenciales o de administración de los prostíbulos. Al respecto, se proponía la aplicación de la cláusula de no punibilidad del art. 5 de la ley 26.364, conforme a la cual las víctimas de la trata de personas no son punibles por la comisión de cualquier delito que sea el resultado directo de haber sido objeto de trata.

Sin embargo, la aplicación de esta cláusula depende de la interpretación que los operadores judiciales realicen del concepto de víctima en estos casos considerando la amplitud de conductas delictivas previstas por la ley, y de su capacidad de tener en cuenta justamente el contexto de opresión que viene atravesando la mujer cuya conducta está siendo juzgada. En este sentido, el alto porcentaje de mujeres condenadas hace pensar

³ Luego reformada por la ley 26.842, sancionada el 19 de diciembre de 2012. Esta reforma elimina los medios comisivos del delito (el engaño, fraude, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad, o concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima), y los tipifica como agravantes de la figura básica (ofrecer, captar, trasladar, recibir o acoger personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países). En todos los casos, así como en los supuestos de promoción, facilitación o explotación de la prostitución ajena (arts. 125 bis y 127 del Código Penal), se establece que el delito se consuma aunque la víctima preste su consentimiento.

que esto no siempre es así, incluso el hecho de que recién se de cuenta de esta situación de vulnerabilidad en una instancia de apelación⁴.

Se advierte así que el delito de trata de personas presenta múltiples dificultades en la interpretación de las conductas que abarca por parte de los operadores judiciales. En razón de ello, se da también una tendencia a una “sobre-aplicación” de esta figura. En un trabajo de Marisa Tarantino, la autora se dedicó a intentar deslindar las características distintivas de este delito -atento a la concurrencia de otras figuras similares-, destacando la existencia de dos componentes fundamentales: “uno, la necesidad de identificar algún tipo de proceso migratorio forzado (interno o internacional); otro, la necesidad de hallar en la conducta una finalidad orientadora del proceso migratorio: la explotación” (Tarantino, 2017, pág. 11), pudiendo esta finalidad consumarse o no, dando lugar a la aplicación de la figura básica o del tipo agravado según el caso.

Tomando este análisis dogmático de las figuras penales como punto de partida, la autora citada analizó el tratamiento que se le había dado a tres casos en particular, uno de los cuales fue abordado como un supuesto de trata con fines de explotación sexual, para demostrar que esta noción del delito no es la que prima en la práctica judicial. Resumidamente, el caso que me interesa traer a colación es el de una mujer que había emigrado de Paraguay para trabajar en un prostíbulo de la ciudad de Mar del Plata, sufrió un accidente en la playa, y ante la falta de atención y cuidado del dueño del lugar en donde trabajaba, decidió -con la ayuda de un cliente- instalarse en un departamento para recuperarse, luego de lo cual comenzó a atender allí a clientes y les propuso a sus ex compañeras que hagan lo mismo, en condiciones que les resultaban más favorables que en el lugar anterior. Tres meses después se produjo un allanamiento, y esta mujer fue detenida e imputada como responsable del delito de trata con fines de explotación sexual. Sus compañeras concurren ante una escribana a fin de hacer constar que se encontraban en el lugar por propia voluntad, lo que fue considerado un discurso “aleccionado” y en consecuencia, fueron consideradas como víctimas.

Con este relato, la autora abona su hipótesis de que, en el marco de los respectivos procesos judiciales,

⁴<https://jurisprudencia.mpd.gov.ar/Boletines/2017.12.%20Trata%20de%20personas%20-%20Art.%205.pdf>

el concepto de trata de personas parece estar operando no tanto como la traducción jurídica de una realidad empírica posible de delinear con alguna constancia, sino más bien como una herramienta al servicio de redefinir, releer o directamente construir algunas de esas realidades, a partir de los elementos seleccionados o resignificados por los operadores del sistema penal, en sus propios términos; esto es, sobre todo con la mirada posada muy especialmente en el universo de la prostitución desde el paradigma abolicionista (Tarantino, 2017, pág. 16),

es decir, la consideración de que la prostitución constituye el prototipo de la opresión patriarcal, y en función de ello, la idea de que no existe la posibilidad de que las mujeres puedan dedicarse al trabajo sexual por propia decisión, sino que siempre están condicionadas por dicho sistema de opresión de género.

De esta manera, aún cuando el ejercicio autónomo de la prostitución no está criminalizado, al hallarse esa concepción en el trasfondo de la persecución de los delitos de trata con fines de explotación sexual y de aquéllos vinculados -la promoción, facilitación y explotación de la prostitución ajena-, ésta impacta sobre la vida de las mujeres que eligen⁵ dedicarse al trabajo sexual.

Así, la aplicación de estos tipos penales, no sólo resulta problemática la criminalización de las mujeres, sino que también lo es su caracterización como víctimas, fundamentalmente a partir de establecerse, en la nueva ley, que el consentimiento brindado por ella no impide la comisión del delito.

En relación a este punto, la titular del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento de las personas damnificadas por el delito de trata dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuya misión es acompañar a las fuerzas de seguridad durante los allanamientos a los fines de brindar asistencia psicológica y preparar a las víctimas para su declaración, ha manifestado en una entrevista que de 7000 mujeres que el programa asistió, sólo el 2% se reconoce como víctima⁶.

Ello, sin embargo, no es óbice para la intervención del dispositivo de rescate, en tanto se considera que las víctimas que no se reconocen como tales a causa de que se

⁵ Claro está que desde la mirada abolicionista, tal elección es inexistente.

⁶<https://www.tiempoar.com.ar/nota/zaida-gatti-solo-el-2-por-ciento-de-las-explotadas-sexualmente-se-reconoce-como-victima>

encuentran disociadas y reprimen en su aparato psíquico toda la violencia de la que fueron víctimas, conforme se desprende de los dichos de la funcionaria.

De este modo, opera una universalización de las experiencias de violencia sufridas en el contexto de procesos de trata con fines de explotación sexual que permite su categorización como víctimas, sin considerar la particularidad de las experiencias de cada una de las mujeres involucradas, lo que hace que con frecuencia, “los mecanismos de protección que se impulsan desde el Estado, y en los que participan también otros actores sociales, vuelven a producir situaciones de desprotección, discriminación y muchas veces re-victimización de las mujeres” (Iglesias Skulj, 2013, pág. 101).

Ello se evidencia particularmente ante los movimientos de trabajadoras sexuales que reclaman el reconocimiento de sus derechos laborales, al tiempo que denuncian las consecuencias de estas políticas anti-trata como causal de persecución y aumento de las condiciones de vulnerabilidad en las que desarrollan su actividad. Las mujeres que no se consideran víctimas, sino que por el contrario, reclaman una protección estatal y la descriminalización de su actividad⁷, resultan afectadas en distintos grados por esta criminalización de la trata, que se describe así como una cuestión simplificada de castigo a los tratantes y el rescate de las víctimas, buscando establecer un parámetro universalizable para identificar a las verdaderas víctimas y distinguirlas de aquéllas que son responsables de su propia explotación (Iglesias Skulj, 2013).

Reflexiones finales

El derecho penal tiene un indudable potencial simbólico para visibilizar situaciones de violencia que afectan a las mujeres. Sin embargo, no se debe perder de vista que esta es una parte de la respuesta posible ante algunas de estas situaciones, que no siempre tiende a incidir en las condiciones que posibilitan el acaecimiento de estas problemáticas. En ese sentido, es sabido que el derecho penal siempre “llega tarde”, es decir, su fin en torno de ellas es eminentemente retributivo.

⁷ Si bien el ejercicio autónomo de la prostitución no se considera delito, la criminalización de las conductas que involucren a terceros y la consideración de que en el fondo estas mujeres no tienen autonomía en la decisión que implica el ejercicio de esta actividad, pone de manifiesto la existencia de múltiples situaciones de violencia institucional en perjuicio de este colectivo. Ver en este sentido el informe elaborado por la Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina: <https://www.ammar.org.ar/IMG/pdf/informe-ammar.pdf>.

Pero fundamentalmente, cabe tener presente que el sistema de justicia penal opera simplificando y reduciendo estas problemáticas, y en función de determinados estereotipos de género, que inciden en la caracterización de los actores del sistema en tanto víctimas o culpables.

En este sentido, corresponde tener en cuenta que la concepción de género que en los setenta resultó liberadora en tanto permitió su caracterización como una construcción socio-cultural para desde allí, y no desde el determinismo biologicista, explicar la subordinación de las mujeres, debe ser enriquecida con los aportes de otros feminismos que interpelan la idea de una mujer que representa a todas bajo un mismo sistema de opresión, incorporando otros factores de opresión que intersectan con el género.

En el caso del abordaje estatal de la trata de personas con fines de explotación sexual y de los delitos vinculados, la idea de género que se encuentra en el trasfondo tiene que ver con una mujer que no es capaz de actuar con autonomía, bajo la influencia del paradigma neo-abolicionista que postula a la prostitución como el símbolo de la opresión patriarcal, y de esta manera desdibuja las distintas realidades que se dan en torno del comercio sexual, borrando toda distinción posible entre quienes son efectivamente víctimas y quienes reafirman su decisión de dedicarse al trabajo sexual de manera autónoma.

Referencias bibliográficas

- Bodelón, Encarna; “Violencia institucional y violencia de género”, en Anales de la Cátedra Francisco Suárez, nro. 48, año 2014, págs. 131-155.
- Bodelón, Encarna; “El cuestionamiento de la eficacia del derecho en relación a la protección de los intereses de las mujeres”, en revista Delito y Sociedad, nro. 11/12, año 2016, págs. 125-138.
- Iglesias Skulj, Agustina; “Violencia de género en América Latina: aproximaciones desde la criminología feminista”, en revista Delito y Sociedad, nro. 35, vol. 1, año 2013, págs. 94-110.
- Iglesias Skulj, Agustina; “Cómo hacerse la sueca. Criminalización de la demanda de servicios sexuales: la gobernanza de la trata sexual en tiempos de feminismo punitivista”, en Revista Kula, nro. 17, año 2017, págs. 11-24. Disponible en <http://www.revistakula.com.ar/wp-content/uploads/2018/08/KULA-17-LIBRO-COMPLETO-CON-TAPA.pdf>
- Maqueda Abreu, María Luisa; “El peso del género y otras identidades culturales en la criminalización de las mujeres”, en “Revista de derecho penal”, nro. 23, año 2015, págs. 141-160.

- Pereira de Andrade, Vera Regina; “Criminologia e feminismo: da mulher como vítima à mulher como sujeito de construção da cidadania”, en revista Seqüência nro. 35, UFSC, Florianópolis, Brasil, 1997, págs. 42-49.
- Pitch, Tamar; “Responsabilidades limitadas. Actores, conflictos y justicia penal”, Editorial Ad Hoc, Buenos Aires, 2003.
- Tarantino, Marisa; “Migrantes, mulas y trabajadoras sexuales. Tres historias para pensar el concepto de trata de personas y la construcción del saber penal”, en Revista Pensamiento Penal, 2017. Disponible en el enlace: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2017/10/doctrina45897.pdf>
- Procuraduría de Trata y Explotación de personas (PROTEX), “Informe sobre las 100 primeras sentencias condenatorias por trata de personas”, 2015. Disponible en: <https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2016/06/Protex-100-Sentencias-Info-Final.pdf>
- Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM) y Dirección General de Políticas de Género (DGPG), “Guía de Actuación en casos de violencia doméstica contra mujeres”, 2016. Disponible en: <https://www.mpf.gob.ar/ufem/files/2016/11/UFEM-Gu%C3%ADa-de-actuaci%C3%B3n-en-casos-de-violencia-dom%C3%A9stica-contra-las-mujeres.pdf>.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

RE-PENSANDO NUESTRAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS: NECESIDAD DE RE- INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INSTANCIA PARTICIPATIVA Y DES-INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INSTANCIA REPRESENTATIVA

Guillermo Recanati
UNC; UCC

Introducción

Una de las cuestiones centrales en el debate latinoamericano actual acerca de nuestras democracias es cómo lograr una mayor y más eficaz participación ciudadana en los procesos democráticos. Es parte del imaginario social, y, hasta podríamos decir, cultural (basado en *la experiencia histórica concreta*), la *escisión* existente entre la mínima (aunque necesaria) participación de los ciudadanos “comunes” en el ámbito político –casi únicamente reducida al momento de las elecciones de los/as candidatos/as– y la acción efectiva de quienes han sido elegidos/as por el pueblo. En otras palabras, la ciudadanía (me refiero especialmente a América Latina, aunque podría trasladarse a casi todo el mundo) se encuentra, a comienzos del siglo XXI, defraudada, desilusionada e impotente frente a un accionar político al que tiene escaso acceso y mucho escepticismo.

Comparto la inquietud de algunos autores que nos invitan a pensar –y re-pensar de modo permanente– una *democracia participativo-representativa*, donde la “*participación fiscalizadora*” pueda ponerse en práctica. Algunos intentos se han llevado a cabo y han sido exitosos. No obstante, debe trabajarse tercamente a fin de defender y conservar lo que ya se ha logrado e intentar creativamente nuevos modos de participación. Uno de ellos es el uso de la *tecnología*, bastante generalizado hoy en América Latina;

incluso (en muchos casos gracias a los gobiernos que han bregado por la igualdad de oportunidades).

1. Historia de la relación/tensión entre las instancias democráticas participativa y representativa

La tensión entre la realización de una democracia ideal y las posibilidades concretas de tal realización ha acompañado a los sistemas democráticos a lo largo de su historia. De hecho, desde su génesis –dentro de la tradición occidental– en las ciudades-Estado de la Grecia clásica en el siglo V a. C., se ha intentado conciliar, dinamizar, restablecer, perfeccionar, etc., la participación de la ciudadanía con la representación, gestión, capacidad y toma de decisiones de cada gobierno de turno. (RODRÍGUEZ CHAVES, 2017)

Fue en la época de Pericles cuando la población de Atenas tuvo la oportunidad de participar de manera activa en la toma de decisiones; se experimentó por primera vez (dentro de esta tradición) lo que después se denominará democracia participativa. De todas maneras, “...las condiciones tan *sui generis* de desarrollo democrático de la antigua Grecia han sido difíciles de repetir, principalmente, por su categoría de sociedad homogénea de reducido tamaño y las posibilidades de relación directa que se podían establecer entre los habitantes”. (RODRÍGUEZ CHAVES, 2017: 103)

Según Giovanni Sartori, luego de la decadencia de la democracia griega, el término “democracia” no volvió a utilizarse hasta la Modernidad europea. La noción elegida fue la de “República”. En la Edad Media, los monarcas de algunos países convocaban a asambleas para tratar asuntos de Estado; quienes conformaban tales asambleas eran los nobles, el clero y la burguesía. Se trataba de un mecanismo representativo y excluyente. Así surgió la idea y la constitución del Parlamento.

En la época del Renacimiento la participación política dejó de ser sólo un tema de reflexión teórica y se constituyó en una demanda social. La manifestación más evidente y temprana de tal demanda de participación popular “...se dio en los movimientos Levellers y de los Diggers en Inglaterra en el siglo XVIII, que impulsaban la igualdad del hombre ante Dios” (RODRÍGUEZ CHAVES, 2017: 104)

A medida que la representación política fue adquiriendo protagonismo en el mecanismo de realización de la voluntad popular, el instrumento de elección de los

representantes por medio del voto ciudadano se transformó en el mejor recurso para soslayar la tensión histórica entre representación y participación. (RODRÍGUEZ CHAVES, 2017)

No obstante, la discusión acerca de la concepción de democracia participativa (o directa) y democracia representativa surgió con vehemencia en la Modernidad europea durante los siglos XVII y XVIII. La Revolución Francesa de 1789 otorgó un gran impulso a tales discusiones. Por un lado, se encontraban aquellos que apoyaban las ideas basadas en los postulados de Montesquieu, Sieyès, Stuart Mill, Madison, entre otros, quienes desde diferentes/análogas perspectivas defendían las virtudes de la representación (sin abandonar el esfuerzo de pensar las posibilidades de institucionalización de la participación del pueblo); en el lado opuesto, se posicionaban quienes defendían la democracia directa basados en los principios de Rousseau en su obra *El contrato social*. En contra de la democracia representativa, el de Ginebra "...sostenía que 'desde que un pueblo delega su soberanía en representantes, pierde libertad y soberanía'" (Hernández Valle, 2002: 201); en esta misma línea afirmaba que "...el pueblo inglés cree ser libre, pero se engaña: lo es sólo durante la elección de los diputados, volviendo luego a la esclavitud, a la nada". (ROUSSEAU, 1762)

Será a partir de la experiencia de la Revolución francesa que se buscará conciliar estas dos posturas consideradas, en no pocas ocasiones, antagónicas.

Fue en el siglo XIX cuando comenzaron a tener incidencia las masas en la vida política; tanto la Revolución Industrial como las transformaciones en el sector rural y los procesos migratorios dieron lugar a la concentración de un gran número de artesanos y asalariados en los sectores urbanos. Tal fenómeno provocó la toma de conciencia de la homogeneización de las condiciones de vida y la consecuente lucha por la reivindicación de sus derechos políticos. (RODRÍGUEZ CHAVES, 2017)

Durante la primera mitad del siglo XIX las Revoluciones liberales en Europa también tuvieron mucho que ver con los cambios que se avecinaban. De hecho, una constante en este siglo fue la lucha por lograr la incorporación del sufragio universal en el ámbito político. De dicha lucha surgen los partidos políticos con fuerte apoyo a la democracia representativa. (RODRÍGUEZ CHAVES, 2017)

En síntesis, fue a partir de la Revolución francesa que se aceptó, en general, aunque con resistencia de algunos sectores, la necesidad de vincular adecuadamente la tesis rousseauiana de participación directa con la democracia representativa.

Con el tiempo se fue aceptando que el sistema democrático directo es imposible de llevar a cabo en el marco de los Estados modernos, ya sea por la extensión territorial, por la cantidad de habitantes, la complejidad de la vida moderna, etc. Sería imposible, además, que la población participe en la toma de decisiones de todas y cada una de las problemáticas a resolver. Así pues, es lógico que tales Estados modernos se hayan auto-organizado incorporando el sistema representativo con sus respectivas variables. (HERNÁNDEZ VALLE, 2002)

Sin embargo, la forma de participación directa no ha sido totalmente descartada; a pesar del recelo de algunos sectores quienes consideran que esta forma democrática responde a una lógica diferente a la del Estado de Derecho moderno¹, la misma parece gozar de buena salud y lucha por un mejor posicionamiento en los sistemas democráticos actuales.

La democracia participativa basada en la voluntad del pueblo utiliza el referendo –o afines– como medio de participación. Como veremos más adelante, tal participación no necesariamente se contradice con el sistema representativo, por el contrario, ambos sistemas pueden complementarse y coordinarse de manera adecuada. De hecho, según Hernández Valle, “...existen (...) argumentos para sostener la compatibilidad de la existencia del referendo con una democracia representativa. La idea subyacente es que, siendo el gobierno representativo un modelo irremplazable, los instrumentos de democracia semidirecta complementan los mecanismos representativos y les otorgan, además, una legitimidad democrática adicional”. (HERNÁNDEZ VALLE, 2002: 202)

En Europa, a lo largo del siglo XIX, predominó el constitucionalismo de raíz liberal, por lo cual, los representantes gozaron de gran confianza y el juego de la política quedó supeditado a las decisiones y acciones de los partidos políticos y el Parlamento. Recién en el período de entreguerras el constitucionalismo incorporará la figura del referendo como un modo de participación directa del pueblo en las decisiones

¹ Afirma Hernández Valle que “este constituye la culminación de un largo proceso histórico de racionalización del poder público, el cual, en su última ratio, supone la reconducción del poder a su formalización jurídica...”. (HERNÁNDEZ VALLE, 2002: 201)

importantes. Se trataba de una forma de superación de la crisis a la que había conducido el sistema parlamentario en varios países europeos. Así pues, después de la II Guerra algunas naciones, como Italia, Francia y Bélgica, adoptaron la consulta popular directa mediante dichos referendos. A partir de la década del '60 se han ido institucionalizando en numerosos países tanto europeos como latinoamericanos (y en otras partes del mundo) las prácticas de participación directa. (HERNÁNDEZ VALLE, 2002)

2. Debates en torno a la participación directa y/o a la representación de la voluntad ciudadana

El vocablo “democracia” proviene de la unión del término griego *Demos*, que significa Pueblo y *Kratós* que, literalmente, se traduce como Gobierno. Es decir que originariamente se ha entendido a la democracia como el gobierno que ejerce el pueblo. Además de esta definición etimológica, con el tiempo han surgido otras que dan cuenta de los diferentes enfoques e interpretaciones de este sistema de gobierno. Rodríguez Chaves señala que “la mayoría de definiciones que se han derivado a lo largo de la historia, coinciden en la existencia de elementos intrínsecos como la igualdad y el derecho a ejercer la soberanía popular, ello para alcanzar los fines e intereses de todo el colectivo”. (RODRÍGUEZ CHAVES, 2017: 105)

De acuerdo a esta lógica, una democracia auténtica es aquella en la que el pueblo posee el derecho y la posibilidad de gobernarse a sí mismo a fin de satisfacer sus necesidades y atender a sus propios intereses. Ahora bien, tal democracia exige un orden institucional permanente que garantice la igualdad, la libertad y la participación de la ciudadanía en un marco de respeto por la diversidad, la disidencia y la heterodoxia.

Con el paso del tiempo, las formas democráticas han ido evolucionando de acuerdo a los *lugares* en donde se han desarrollado. La creciente participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de los gobiernos de determinados países ha permitido re-pensar los sistemas democráticos dando lugar a numerosas interpretaciones y posturas en ocasiones contrapuestas. En algunos casos las posiciones extremas parten de una perspectiva disociadora de la democracia, es decir, se debaten entre una forma de democracia participativa y otra representativa concibiendo estas dos instancias de manera prácticamente aisladas.

Tal como he señalado en el apartado anterior, dentro de la tradición occidental, la participación directa de los ciudadanos se practicaba ya en la antigua Grecia, las personas "...participaban directamente en el proceso de toma de decisiones sobre temas que interesaban y afectaban a todo el colectivo social" (RODRÍGUEZ CHAVES, 2017: 106). Con el tiempo las poblaciones crecieron y, debido a este y otros factores, cada vez fue más difícil la posibilidad de participación de toda la ciudadanía como se acostumbraba en la sociedad griega. Por lo cual, se idearon algunos mecanismos de participación a fin de facilitar el proceso democrático directo, tales como el plebiscito, el referendo y la iniciativa popular, entre otros. (RODRÍGUEZ CHAVES, 2017)

La instancia representativa no surgió dentro del sistema democrático sino monárquico; a partir de la Edad Media se "...pretendió establecer un puente entre poder nominal y ejercicio del poder mediante la ficción de la representación" (RODRÍGUEZ CHAVES, 2017: 108). Tal instancia provocó numerosas críticas, reflexiones y debates; desde Thomas Hobbes, pasando por los postulados de Bentham, Mill y hasta los innumerables debates de los politólogos y filósofos actuales, esta problemática ocupa un lugar central dentro de las ciencias políticas y sociales a nivel global. Como afirma el ya citado Rodríguez Chaves, en los sistemas democráticos modernos (actuales) "...la representación no debe concebirse como un acto directo e inmediato, por lo que la política implica inevitablemente delegar el poder en personas con liderazgo, debido a que es difícil organizar la participación masiva" (RODRÍGUEZ CHAVES, 2017: 108). Es decir que implica la relación de muchas personas con una sola; por lo cual, es necesario que el/la representante sea capaz de interpretar, sostener y defender las necesidades e intereses de un colectivo social particular. (RODRÍGUEZ CHAVES, 2017)

Quienes representan políticamente al pueblo deben, por lo tanto, en primer término, sustituir a dicho pueblo pronunciándose y actuando en nombre de éste; además, deben hacerlo a partir de los intereses del representado y no de los propios, o los de su grupo más cercano, o los de su partido político.

Más allá de la aceptación o no de la instancia representativa, es un hecho bastante generalizado que ésta se ha posicionado como el ámbito principal de los sistemas democráticos, quedando la instancia participativa prácticamente reducida a la elección de los representantes.

Quienes defienden la democracia representativa (desvinculada en mayor o menor medida de la instancia participativa) alegan, entre otros argumentos, en que es necesario reforzarla ya que no todos los ciudadanos pueden participar activamente de la vida política ni están preparados para hacerlo; por lo tanto, tal representatividad, y, en consecuencia, las decisiones y acciones que se lleven a cabo deben quedar en manos de especialistas.

La posición contraria es la que critica el sistema delegativo. Aquellos que argumentan en contra de la representatividad consideran que la ciudadanía carece de voz potencial con respecto a su destino y no tienen la posibilidad de ejercer ninguna voluntad con respecto a los intereses del pueblo. Todas las decisiones las toman otros y resulta imposible representar a miles de personas. (RODRÍGUEZ CHAVES, 2017)

3. Articulación/complemento entre las instancias participativa y representativa

Frente a dos posturas supuestamente antagónicas, algunos pensadores, como el argentino/mexicano Enrique Dussel, consideran que, en lugar de contraponer la democracia participativa de la representativa, es menester pensarlas de manera complementaria.

Al tomar estas nociones de forma aislada, las mismas no pueden entenderse correctamente porque se encuentran incompletas. Tales conceptos no deben separarse ya que se co-determinan mutuamente. Así pues, estamos frente a dos momentos interrelacionados que permiten la posibilidad básica de realización del sistema democrático. Históricamente la disociación entre estas instancias ha provocado durante la Modernidad, y hasta la actualidad, por una parte, que la democracia representativa liberal termine en el monopolio fetichista de los partidos políticos que se “adueñan” de la práctica política delegada; por otra, que el ideal de una democracia directa o participativa, promovida, en muchos casos, por corrientes anarquistas cuasi-fundamentalistas, no haya podido llevarse a cabo en la práctica. (DUSSEL, 2011)

Según Dussel, si tales conceptos se conciben unidos y así se concretizan, vamos camino hacia una “revolución popular mundial”, que, en América Latina, se encuentra fundada en la experiencia de su propia racionalidad. Se trata de una auténtica democracia participativa-representativa(-participativa), cuyo protagonismo lo asumen los movimientos y organizaciones sociales, conformándose nuevas estructuras

institucionales que, aunque más complejas, dan lugar a la participación activa del pueblo. Tal participación es la condición *sine qua non* para expresar los intereses sociales, como también, las demandas de re-formas y/o trans-formaciones de estructuras, instituciones y decisiones que no responden a las necesidades populares. Tal como expresan Reyna E. García Moraga y René A. León Félix: “dado que la participación ciudadana no es una finalidad en sí misma, sino un medio o conducto para conseguir algo, el concepto tiene un carácter transversal que implica su presencia en los planes de desarrollo municipal, estatal, regional y federal, así como su incorporación en leyes que permitan integrar a los colectivos sociales que se encuentren dispuestos a participar en los procesos de tomas de decisiones en asuntos de carácter público”. (GARCÍA MORAGA y LEÓN FÉLIX: 2018, 483).

Ya no se discute, en general, acerca de la noción misma de democracia como un sistema que permite la participación del pueblo en el gobierno de un Estado mediante el sufragio, eligiendo a sus representantes; ni tampoco sobre el hecho de que la soberanía le pertenece, en última instancia, a dicho pueblo. Sin embargo, parece que aquellos principios obvios convenidos históricamente, han sido “contaminados” en las naciones latinoamericanas por tendencias ideológicas, o bien, se le han adosado determinadas características, derechos, libertades, condiciones económicas, sociales y políticas, etc., que han desvirtuado tales principios básicos de tal sistema. (SERPA VEGA, 2019)

3.1. Re-institucionalización de la participación democrática

En general, quienes re-pensamos las democracias en/para/desde América Latina, sostenemos que la base y/o fundamento último de los sistemas democráticos es la *participación* de los ciudadanos; sin esta no existe una verdadera democracia. Tal *participación* (producto de la *potentia* –al modo spinoziano–) es ejercida en acto. Ahora bien, por sus carencias, en el marco de nuestra realidad socio-política-económica actual, esta instancia necesita ser re-institucionalizada. (RECANATI, 2018)

La instancia de participación es “propositiva”, es decir, expresa los intereses, demandas y necesidades de la comunidad política y exige la respectiva atención y solución a sus problemas. Por otra parte, tal momento participativo debe ser, también, fiscalizador, o sea, tiene el deber de vigilar la tarea de quienes gobiernan, con el fin de reconocer y apoyar sus decisiones y acciones correctas y, además, indicar, advertir y

colaborar con la corrección –y reparación– de sus errores, desviaciones o irresponsabilidades. Es éste el momento formal, a través del cual se legitima la *praxis* política. Tal momento no se encuentra *prácticamente* institucionalizado en nuestras democracias. (RECANATI, 2018)

La *potentia*, que viene a ser el poder político de la sociedad, consiste en la *participación* de los/as ciudadanos/as en el todo comunitario. Así pues, tal participación es la primera manera del *ser-político* y del *poder-político*. Tanto lo *político* como el *poder-político* tienen su fundamento en la participación de los/as ciudadanos/as individuales en el todo comunitario. Por lo tanto, como expresa Dussel, “participar es hacerse cargo de la comunidad como responsabilidad por los otros. Es la primera expresión de la Voluntad-de-Vida (...). Una comunidad con poder político es una comunidad fuerte, vital, participativa, co-responsable” (DUSSEL, 2011: s/núm. de pág.); además, “la Voluntad-de-Vida, la unidad producto del consenso y la abundancia de medios que factibilizan la vida política son frutos de la *activa participación* de los miembros singulares de una comunidad política”. (DUSSEL, 2011: s/núm. de pág.)

El concepto de participación evoluciona del simple “*ser participativo*” a “*ponerse* como fundamento o esencia”. Tal es así que “...la participación es la esencia de lo que aparece fenoménicamente en el horizonte del campo político como totalidad. Todos los entes políticos se fenomenizan, aparecen o se dejan interpretar desde el fundamento” (DUSSEL, 2011: s/núm. de pág.). Tal participación es la base y fundamento de toda legitimación. Los acuerdos de legitimación se efectivizan sólo mediante la participación, sin ésta tales acuerdos son i-legítimos ya que carecen de la presencia y de las razones del pueblo conformado por los/as ciudadanos/as individuales. O sea que el fundamento de la legitimidad es la presencia popular *activa*. (RECANATI, 2018)

Sin embargo, es importante advertir que sin *simetría* no hay posibilidad de participación; si ésta carece de las condiciones adecuadas para que se desarrolle de manera simétrica es sólo una falacia. Aquellos a quienes podemos considerar “...afectados son tales porque están sufriendo los efectos negativos de no haber podido participar en anteriores debates para defender sus derechos y recibir los beneficios que le permitirían no ser afectados” (DUSSEL, 2011: s/núm. de pág.). Así pues, la legitimidad se afirma en la *sub-stancia* del concepto de *participación*; ella es el momento que constituye sub-stantivamente a la comunidad política.

Incluso, la participación pertenece a la misma dignidad de la persona humana. La soberanía, por su parte, es la auto-referencia en acto de la participación de quienes componen la comunidad, ya que son ellos quienes *se ponen* como la comunidad que existe real y concretamente (RECANATI, 2018). Por lo tanto, “la comunidad *se pone* a sí misma como soberana (acto primero) gracias a la participación *en acto* de sus miembros, y en tanto tal es el fundamento de la legitimidad de la representación (acto segundo) ...”. (DUSSEL, 2011: s/núm. de pág.)

Para que pueda llevarse a cabo la transformación del Estado resulta indispensable la *democracia participativa* junto a las *instituciones* que la acompañen. Además, la sociedad debe ejercer aquí una *fiscalización* permanente sobre aquellos que lo representan y debe, por otra parte, estar dispuesta a ejercer el poder soberano, en especial, por la constitución de un “Poder ciudadano” controlador, como también del “Poder electoral”. La gobernabilidad democrática de ninguna manera se encuentra amenazada o debilitada por este poder popular soberano (que se manifiesta mediante la acción del colectivo social, de la movilización ciudadana y de la demanda pública), todo lo contrario, su posibilidad y legitimidad depende, de hecho, de dicho poder popular soberano. (RECANATI, 2018)

3.2. Des-institucionalización de la representación democrática

La *representación* de aquellos que gobiernan es delegada, por lo cual, es un modo de servicio al pueblo; no se trata de un programa personal, del partido político o de algún sector particular, se trata, más bien, de un instrumento para hacer efectiva la voluntad popular, para materializar sus “contenidos”, es decir, sus intereses y necesidad. De eso se trata la instancia representativa; si ésta no cumple con sus objetivos o se encuentra distorsionada es necesario, entonces, trans-formar la institución representativa, des-institucionalizarla, “destruirla”, “darla vuelta” para volver a empezar.

Se trata de repensar la política nuevamente desde el comienzo. Se trata de meditar acerca del concepto mismo de “poder” que se ha trabajado y de discernir los caminos concretos que van tomando (y que deben tomar) la participación y la representación en el campo político. Ahora bien, como expresé antes, en la práctica, cuando la comunidad política es muy grande, se hace imposible sostener un sistema de participación directa de todos los ciudadanos. De hecho, los intentos que se han llevado

a cabo fracasaron. Así pues, en estos casos, para lograr el consenso político de dichos ciudadanos, el único modo, hasta ahora posible, es el de mediar su participación singular a través del grupo (reducido) de representantes. No obstante, es necesario tener en cuenta que esta forma de organización política no se encuentra libre de riesgos. Es posible –y probable–, de hecho, que el representante no tenga en cuenta en sus acciones la voluntad política de la sociedad que representa, que busque la satisfacción de sus propios intereses, que favorezca a determinados grupos que lo favorecen de manera personal, etc. (RECANATI, 2018)

Por lo tanto, la instancia representativa, que es la realización concreta de la voluntad popular, es también la sede en donde se gesta la ambigüedad; o sea, o bien se la comprende y se la experimenta como el “lugar” del ejercicio delegado del poder, es decir, con obediencia al pueblo, o, quien ejerce dicho poder, se sirve a sí mismo (y/o a su grupo o entorno) de espaldas a los intereses del pueblo. Quien así ejerce el poder es un *corrupto* (DUSSEL, 2010, 31-32). La sensación –fundada– de un cierto “estado de corrupción permanente” por parte de numerosos representantes ha sido experimentada por la ciudadanía en las últimas décadas en América Latina.

Así pues, si tenemos en cuenta que el momento representativo es necesario pero que, sin embargo, se encuentra sujeto a dichas ambigüedades, resulta imprescindible buscar formas más desarrolladas de participación que la simple asamblea de los ciudadanos particulares. Por lo tanto, para poder lograr una mejor articulación con la representación, y para poder evitar, lo más posible, el desfasaje entre la demanda ciudadana y la acción política concreta, es necesario replantear la *forma* institucional de dicha representación. Se trata, por lo tanto, de des-institucionalizar esta instancia representativa a fin de transformarla, de cambiarla por completo, no sólo de reformarla o decorarla.

4. El uso de la tecnología como medio posibilitador/facilitador de la articulación entre participación y representación

Entiendo que una de las causas de la casi imposibilidad de participación de los ciudadanos es la falta de “modernización” (en el sentido de actualización) de los medios o instrumentos de participación popular. Veo con buenos ojos los intentos de incorporar el denominado “voto electrónico” (en las elecciones presidenciales, legislativas, etc., y a

lo largo del mandato de un gobierno), aunque deba hacerse con mucha prudencia a fin de no dar lugar a las *prácticas corruptas* que a la “orden del día” están a la espera de actuar.

La incorporación de Nuevas Tecnologías (NNTT) en el ámbito electoral/fiscalizador es un proceso/progreso que ya viene aplicándose en numerosos países desde hace algunos años y que se encuentra en una etapa evolutiva de gran impulso. Uno de los principales aportes de dichas tecnologías es justamente el “voto electrónico”. Éste es comprendido, en general, como la acción de sufragar mediante distintos dispositivos electrónicos, como ser: una computadora, máquinas electrónicas de votación y, ¿por qué no?, dispositivos personales, como un teléfono celular, etc. (TULA, 2012)

Claro está que, tal como indiqué antes, el principal obstáculo que se presenta a la hora de incorporar el “voto electrónico” es la cuestión de la seguridad. De hecho, comenta María Inés Tula que ya “numerosos expertos han señalado cuáles son los riesgos para la integridad y secreto del sufragio con un sistema de votación sin controles exhaustivos (Mercuri, 2001; Mercuri y Neumann, 2001; Rezende, 2004; Brunazo y Cortiz, 2006)”. (TULA, 2012: 10)

Las experiencias piloto y/o experimentos que se han llevado a cabo en los últimos años a nivel local no han sido del todo alentadores al respecto. Al parecer, los sistemas electrónicos siguen siendo vulnerables (aunque sea en menor medida en ciertos casos), en todas las pruebas que se realizaron se ha podido comprobar *a posteriori* que existió algún peligro de hackeo o intervención externa con el fin de modificar los resultados de tales comicios electorales. Además, como sostiene Tula, “cuando el diagnóstico sobre el cual se asienta el pedido de cambio en el sistema de votación no es claro, la introducción del voto electrónico ‘se contamina’. Se desdibujan sus potenciales beneficios y aumentan las sospechas sobre negociados con empresas proveedoras de servicios y crecen los temores infundados a una gran manipulación electoral”. (TULA, 2012: 19)

No obstante, no debemos “bajar los brazos”, la tecnología ha llegado para quedarse, y, así como está siendo incorporada con éxito en otros ámbitos sociales, económicos, culturales, etc., también debe asumirse y aplicarse en el ámbito político democrático participativo-representativo. La “Educación tecnológica” nos permite reconocer tanto las virtudes como los peligros del uso de la tecnología. Además de las bondades, dicha tecnología conlleva, también, riesgos que deben ser vislumbrados y

antecedidos. Ahora bien, tales peligros y/o riesgos deben enfrentarse como desafíos para re-construir sistemas democráticos cada vez más auténticos y justos.

El avance de la tecnología está abriendo paso a la posibilidad de mayor participación ciudadana, es decir, a formas más plenas, eficaces y prácticas de experiencias democráticas. Ahora bien, tal progreso y/o evolución no es simétrico y homogéneo, sino que, en cada región, país, distrito, etc., las realidades culturales, las demandas sociales, las posibilidades concretas y las voluntades políticas son variables; por lo cual, es necesario que el uso de la tecnología en los procesos electorales/fiscalizadores sea prudente, discernido y consensuado por los diferentes actores sociales y por el mayor número de representantes de las entidades y de los sectores que conforman la sociedad.

5. A modo de conclusión

En síntesis, no se trata de reemplazar al sistema representativo por el participativo, sino, más bien, de vincular dichos sistemas –o instancias de un mismo proceso– de manera adecuada, a fin de que las decisiones políticas sean las decisiones del *pueblo soberano* y no las de unos pocos que se adueñan del poder por más que éste haya sido otorgado por la mayoría de ese pueblo.

Para lograrlo es necesario que, quienes tenemos la posibilidad de tomar conciencia de esta situación y, además, poseemos algún grado de responsabilidad social –como, por ejemplo, nuestro aporte como docentes o investigadores en la educación de las futuras generaciones–, al modo del “intelectual orgánico” de Gramsci (aunque con revisiones y actualizaciones permanentes) colaboremos en la formación de *conciencias auténticamente democráticas*.

Uno de los modos de participación popular en las decisiones políticas/económicas y en la fiscalización de la gestión de gobierno es el “voto electrónico” –o afines–; el cual, no debe reducirse al momento de la elección de los gobernantes, sino que debe ser una práctica frecuente a través de referendos, plebiscitos, etc. a lo largo del mandato (otorgado por el pueblo). Una propuesta interesante (de la que sólo hago mención), que puede servir como ejemplo, es la de los argentinos Santiago Siri y Pía Mancini, quienes intentaron, mediante el uso de internet e incluso de las redes

sociales diseñar una manera más participativa de democracia (LA NACIÓN DIGITAL, 2016).

Por su parte, muchos especialistas en estas cuestiones no son tan optimistas, sino que encuentran más dificultades que beneficios. Dificultades tales como la desigualdad social, las diferentes maneras de acceso a internet y a la tecnología en general, la piratería informática, el anonimato o (lo contrario) la falta de privacidad, la brecha generacional, etc.

Más allá de las diferentes posturas el debate está abierto; entiendo que es un tema relevante en el marco de la reflexión acerca de la *democracia participativo-representativa*. Quienes asumimos la tarea de seguir pensando una mejor manera de *vida democrática más participativa, más justa, más auténtica*, debemos continuar reflexionando acerca de la implementación de la tecnología en dicho campo al servicio de toda la comunidad.

Referencias bibliográficas

- DUSSEL, E. (2010), “La democracia no se justifica si no asegura la vida”. Entrevista realizada por Israel Covarrubias, en *Metapolítica*, N° 71, octubre-diciembre, 27-35.
- DUSSEL, E. (2011), “Democracia participativa, disolución del Estado y liderazgo político”, en *Comunicação & política*, V. 30, N° I.
- DUSSEL, E. (2011), “Democracia participativa, disolución del Estado y liderazgo político”, en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=117545>. 08/05/2019, s/núm. de pág. 26/09/2019
- GARCÍA MORAGA, R. E, y LEÓN FELIX, R. A. (2018), *Democracia representativa y participativa*, en <http://ru.iiec.unam.mx/3754/1/010-García-León.pdf> 471-474. 03/10/19
- HERNÁNDEZ VALLE, R. (2002), “De la democracia representativa a la democracia participativa”, en *Anuario Iberoamericano de justicia constitucional*, 199-220.
- RECANATI G. (2018), “La institucionalización de la participación democrática: Aportes filosófico-políticos desde el horizonte de los postulados dusselianos” en LELL, H. M. (comp.), *Actas del II Congreso Internacional “Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos”*, Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa. Santa Rosa, La Pampa, 175-191
- RODRÍGUEZ CHAVES, A. (2017), “Democracia participativa y representativa: Desafíos de la democracia costarricense en la actualidad”, en *Humania del Sur*, Año 12, N° 22, Enero-Junio, 101-116.
- ROUSSEAU, J-J. (1762), *El contrato social*, (El Soberano).
- SERPA VEGA, C. J. (2019), en *El Heraldo*, <https://www.elheraldo.co/de-la-democracia-representativa-la-participativa-121434> 26/10/2019

TULA, M. I. (2012), “Democracia, elecciones y nuevas tecnologías. El voto electrónico”, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno*, V. I, N° 2, julio-diciembre, 9-21.

<https://www.lanacion.com.ar/politica/dos-argentinos-enamorados-silicon-valley-y-una-idea-para-revolucionar-la-politica-nid1942845> 23/08/2019

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

ROL DE LA DEFENSA PÚBLICA PENAL EN LAS INTERNACIONES INVOLUNTARIAS EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA

Valentina Riso
Sofía Pezzano

UNC

I. Introducción

Ante la denuncia por la presunta comisión de un delito, se inicia el proceso penal (investigación penal preparatoria) para determinar tanto la existencia del hecho como las personas responsables del mismo, a los fines de la imposición de un castigo (pena) o medida de seguridad curativa. Una vez individualizado el presunto responsable lo primero que se lleva a cabo -en hechos de violencia familiar, o donde surja algún antecedente de salud mental o consumo de sustancias- es la determinación, a través de una pericia interdisciplinaria, si dicho sujeto tiene (y si tuvo al momento del hecho delictivo) capacidad para comprender sus actos y dirigir sus acciones, es decir, si se le puede reprochar su conducta contraria a la ley penal y si pudo motivarse por la norma. Es así que, en el supuesto de que la persona no haya comprendido o dirigido sus acciones, será considerada “inimputable” y es allí cuando surgen los problemas que deseamos investigar: ¿cómo es el procedimiento penal en caso de internaciones involuntarias? ¿qué rol cumple la defensa pública penal en dichos casos y cuál es el que debería cumplir en pos de garantizar los derechos a las personas declaradas inimputables?

En base a la problemática expuesta fue que propusimos, junto con un equipo interdisciplinario, iniciar la investigación vinculada al rol de la defensa pública penal en relación a las personas internadas involuntariamente en hospitales o centros de salud mental, con el objetivo de aportar al mejoramiento del servicio de justicia que se les

brinda a este colectivo especialmente vulnerable. Además, consideramos que es necesario contar con herramientas jurídicas y prácticas para garantizar, de la manera más eficiente y eficaz posible, los derechos que les asisten.

En el marco del proyecto, hemos iniciado el relevamiento de resoluciones de los juzgados de control que imponen las internaciones provisionales involuntarias, en el marco de una investigación criminal, cuando de la pericia surge la existencia de riesgo cierto e inminente de daño a sí o a terceros. En particular, se relevaron autos de internación provisional y sentencias de sobreseimiento por inimputabilidad, que disponen las internaciones involuntarias a personas que, conforme las pericias interdisciplinarias, representan un riesgo de dañarse a sí mismos o a terceros y, en principio, no existen otras medidas alternativas, menos invasivas, para hacer cesar el riesgo.

El relevamiento aludido tiene un doble objetivo: (i) determinar la cantidad de personas sobre las cuales se dispuso la internación involuntaria en la ciudad de Córdoba, en el período abril de 2017- abril de 2019, para individualizar a la población que se encuentra privada de su libertad realizando un tratamiento de salud; (ii) conocer en qué porcentaje de casos participa la defensa pública oficial (en Córdoba conocidas como “Asesorías Letradas Penales”), qué intervención lleva a cabo en tales casos y qué deficiencias presenta el servicio brindado. Ello, con el único objetivo de evaluar acciones de mejora, como podría ser la necesidad de dotar de más personal a estas áreas, reorganizar recursos, o bien crear una unidad de defensa de internados/as involuntariamente que específicamente vele por la protección de este grupo vulnerable.

Como mencionamos anteriormente, aún no estamos en condiciones de emitir conclusiones finales al respecto debido a que la investigación del equipo se encuentra en curso, pero de los expedientes relevados -más de 150- la defensa pública oficial interviene en el 90 por ciento de los casos. Esta primera observación, como se verá, nos ha permitido identificar algunas dificultades a la hora de garantizar los derechos de las personas internadas involuntariamente.

II. Derechos de las personas internadas involuntariamente

En el año 2008 nuestro país adhirió, mediante la ley N° 26.378, a la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante CDPD), la que tuvo influencia en materia de salud mental. Lo más relevante de la adhesión a esta convención,

es que la misma introdujo el modelo social de discapacidad, y con ello el de salud mental, así como la necesidad de adaptar la normativa nacional a ese paradigma. Este modelo reconoce como central la autonomía de la persona con discapacidad para decidir respecto de su propia vida¹.

En ese contexto, se dictó en el año 2010 la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657 (en adelante LNSM). Esta ley establece que se presume la capacidad de todas las personas, es decir, la capacidad es la regla, por lo cual la internación constituye un recurso terapéutico de carácter excepcional². La LNSM, en su articulado define “enfermedad mental” desde el paradigma social, lo que implicó un cambio radical de la concepción anterior: se trata de un “proceso determinado por componentes históricos, socio-económicos, culturales, biológicos y psicológicos, cuya preservación y mejoramiento implica una dinámica de construcción social vinculada a la concreción de los derechos humanos y sociales de toda persona”³.

Asimismo, la LNSM reafirmó la condición de sujeto de derechos de las personas con padecimientos mentales y les reconoció numerosos derechos, entre ellos: el derecho a recibir atención integral de la salud mental, mediante abordajes comunitarios que tiendan a mantener los lazos sociales, familiares y laborales con el objeto de asegurar la recuperación y preservación de su salud; derecho a conocer y preservar su identidad; derecho a recibir una atención basada en fundamentos científicos ajustados a principios éticos; derecho a recibir tratamiento y a ser tratado con la alternativa terapéutica más conveniente, que menos restrinja sus derechos y libertades; derecho a ser acompañado antes, durante y luego del tratamiento por sus familiares, otros afectos o a quien la persona con padecimiento mental designe; derecho a que en el caso de internación involuntaria o voluntaria prolongada la misma sea de carácter excepcional, por el menor tiempo posible y en el caso de las coactivas sujetas a verificar la existencia de “riesgo cierto e inminente”, debiendo las condiciones de la misma ser supervisadas periódicamente por el órgano de revisión; derecho a no ser identificado ni discriminado por un padecimiento mental actual o pasado; derecho a ser informado de manera adecuada y comprensible de los derechos

¹ Palacios, A., *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Cinca, Madrid, 2008.

² Gulli, B. “Incapacidad sobreviviente, sistemas de apoyo y autonomía”. En Risso, V. y Pezzano, S. (ed.) y Bouvier, H. y Arena, F. (dir). *Derecho y control 2*. Ferreyra Editor, Córdoba, 2019, pp. 167-189.

³ Art. 3, LNSM.

que lo asisten, y de todo lo inherente a su salud y tratamiento; derecho a poder tomar decisiones relacionadas con su atención y su tratamiento dentro de sus posibilidades; derecho a recibir un tratamiento personalizado; derecho a no ser objeto de investigaciones clínicas ni tratamientos experimentales sin un consentimiento fehaciente; derecho a que el padecimiento mental no sea considerado un estado inmodificable; derecho a no ser sometido a trabajos forzados, entre otros⁴.

El modelo social de discapacidad, y en particular de salud mental, se funda en la idea de que las problemáticas de las personas no provienen de una deficiencia individual o biológica, sino que provienen de barreras construidas por la sociedad misma⁵. Lo central es que “se trata de un modelo fundado en un enfoque de derechos lo que implica que el rol estatal, mediante políticas e instituciones, debe garantizar derechos sociales basándose de manera explícita en normas y en principios que hayan sido establecidos por el derecho internacional en materia de derechos humano”⁶. La adopción de un enfoque de derechos humanos ubica al Estado como garante de las condiciones fijadas en la normativa y en los principios establecidos en el marco internacional⁷.

Este modelo se opone al modelo rehabilitador o biologicista, que se aplicaba anteriormente, que considera que el origen de la discapacidad es científico y que responde a deficiencias individuales, las que deben ser tratadas para alcanzar el parámetro de “normalidad”. Con el nuevo paradigma, “las afecciones de la psique ya no son exclusivamente visualizadas como enfermedades mentales, apegadas a un ideario en el que se conjugan lo inmodificable e insuperable como pilares de diagnósticos deterministas.”⁸.

⁴ Art. 7, LNSM. Véase también Laufer Cabrera, M., “Derechos humanos de las personas con discapacidad psicosocial. Nuevos estándares para la Defensa Pública en salud mental” en Revista del Ministerio Público de Defensa de la Nación, N° 11, diciembre 2016, p. 12.

⁵ Bersanelli, S., “Prácticas discriminatorias y estereotipos en la educación de las personas con discapacidad”. En Rosales, P.O. (dir), *Discapacidad, justicia y Estado. Discriminación, estereotipos y toma de conciencia*, INFOJUS, Buenos Aires, 2013, pp. 101-110.

⁶ *Ibidem.*, p. 171.

⁷ Ase, I. y Burijovich, J. “Capacidades estatales y nuevos derechos: El caso de los nuevos marcos normativos de salud mental”. En Rossetti, A. y Monasterolo, N. *Salud mental y derecho. Reflexiones en torno a un nuevo paradigma*, Espartaco Córdoba, Córdoba, 2016, pp. 41-64.

⁸ Monasterolo, N. “Fricciones entre salud “mental” y derecho penal en el esquema de la actual ley argentina: Desencuentros en punto a una subjetividad única”. En Rossetti, A. y Monasterolo, N. *Salud mental y derecho. Reflexiones en torno a un nuevo paradigma*, Espartaco Córdoba, Córdoba, 2016, pp. 109-122.

<i>Modelo del constructivismo subjetivista</i>	<i>Modelo biologicista</i>
Antimanicomial	Manicomial
Persona- ciudadano con padecimiento subjetivo: relación entre el medio y el individuo. Sujeto de derecho	Insano peligroso- enfermedad mental: diagnóstico determinista Objeto de tratamiento
Abordaje de tratamiento comunitario, intervienen múltiples disciplinas (psiquiatría, psicología, trabajo social, medicina, terapistas, etc.)	Abordaje psiquiátrico de la enfermedad

La LNSM recepta el paradigma social, y reconoce numerosos derechos a las personas con padecimientos subjetivos. Con respecto a las personas internadas involuntariamente, específicamente menciona el derecho a un debido proceso legal, el derecho de defensa, el derecho a recibir atención sanitaria y social con el objeto de asegurar la recuperación y preservación de su salud, el derecho a recibir tratamiento y a ser tratado con la alternativa terapéutica más conveniente, entre otros. Todo lo relativo a las internaciones involuntarias se encuentra regulado en sus arts.20 a 25. Asimismo, la Ley N° 9848 de la Provincia de Córdoba lo hace en su art. 50. Concretamente establecen los siguientes puntos:

- La internación es recurso terapéutico **excepcional**, en caso de no ser posible abordaje o tratamiento ambulatorio, y sólo podrá realizarse cuando a criterio del equipo de salud mediare situación de “riesgo cierto e inminente para sí o para terceros”.
- El **dictamen debe ser firmado por dos profesionales**, uno de los cuales debe ser psicólogo o médico psiquiatra, quienes además deberán justificar **ausencia de otra alternativa** e informar las instancias previas implementadas.
- El **juez confirma** de ese modo la **internación** y debe requerir Informes periódicos para re-evaluar la medida.

III. Oficina de Coordinación de Internaciones Judiciales Involuntarias (OCIJI)

La ciudad de Córdoba es una de las pocas a nivel nacional que cuenta con una oficina que se encarga centralizar e informar sobre las internaciones involuntarias en el fuero penal.

Las internaciones involuntarias en materia penal presentaron un cambio exponencial en su tratamiento debido a la creación de esta institución denominada “Oficina de Coordinación de Internaciones Judiciales Involuntarias” (en adelante OCIJI)⁹. Dicha oficina está orientada a la “...coordinación, apoyo técnico operativo y comunicación interinstitucional necesarias para la consecución de sus objetivos”, y el “...diseño de un protocolo de actuación y buenas prácticas para Magistrados, Fiscales, Asesores Letrados y demás operadores judiciales y extrajudiciales involucrados en la tramitación de pericias e informes, internaciones judiciales involuntarias, medidas de seguridad y externaciones; procurando la adecuación de las prácticas forenses y extrapoder relacionadas en esta materia a los actuales lineamientos normativos e institucionales.”¹⁰.

Mediante Acuerdo Reglamentario n° 1477, Serie A, de fecha 05/03/2018 se creó una guía orientativa para internaciones, la que comenzó a regir a partir del 1 de abril de 2018. No se trata de un protocolo obligatorio, los órganos judiciales pueden o no aplicarla. Será de aplicación en los casos de personas declaradas inimputables con internación provisional (art. 287 C.P.P.), personas declaradas inimputables sobreseídos con medida de seguridad curativa (art. 34 inc. 1° C.P.) y personas imputables que se encuentran internadas.

IV. Rol de la defensa pública penal

IV.1) Marco teórico y normativo

Como complemento de la tarea del juez en el control de la internación, a partir del art. 22 de la LNSM se regula, como nuevo actor de contralor, el papel del defensor. La persona internada o su representante legal tienen el derecho a designar un abogado/a y, si así no lo hiciera, el Estado debe proporcionarle uno. El defensor podrá oponerse a la

⁹ Creada mediante Acordada n° 1441, serie “A” del 22/08/2017 del TSJ de Córdoba.

¹⁰ Véase Acordada n° 1441, serie “A” del 22/08/2017 del TSJ de Córdoba.

internación y solicitar la externación en cualquier momento. Esto es central porque implica el reconocimiento de la subjetividad de la persona internada, y su derecho a defenderse, dejando atrás la idea de que solamente bastan los criterios médicos para imponer una internación, sin tener en cuenta otros criterios sociales o jurídicos.

En virtud de ello y conforme la normativa nacional e internacional, el rol de la defensa pública radica en garantizar que la persona con padecimiento mental tenga acceso a sus derechos -a los que hicimos mención *supra*- y, en particular, cuente con la posibilidad de tomar decisiones y manifestar su voluntad respecto del tratamiento que desea realizar, debiendo la defensa asistirlo/a jurídicamente. Asimismo, resulta fundamental que la defensa informe adecuadamente a la persona con padecimiento mental, en un lenguaje claro y accesible (que sea comprensible para ella), del proceso penal en el cual se encuentra involucrada y de los derechos que le asisten.

En este sentido, “la LNSM...obliga a la defensa pública a abandonar el paradigma tutelar de protección...el derecho internacional nos obliga a abandonar el modelo de sustitución de la voluntad de la persona asistida y de representación de todas sus decisiones”¹¹. Ello implica reconocer, una vez más, a la persona con padecimientos mentales como un sujeto pleno de derecho y tiene como tal el derecho a expresar su voluntad y a tomar decisiones, aún con un sistema de apoyos en caso de requerirlo.

Por lo tanto, la defensa pública, en nuestro caso de carácter penal, tiene que asegurar el derecho de la persona a ser oída durante el proceso penal que se lleva a cabo.

Finalmente, el rol de la defensa pública debería asegurar el acceso al recurso judicial de la persona, contra decisiones que no comparta vinculadas con el tratamiento o la internación, ello más allá de las opiniones personales que la defensa pueda tener respecto de la conveniencia de esa decisión sobre la salud de la persona.¹²

La guía elaborada por la OCIIJ ha determinado algunos aspectos que debieran ser tenidos en cuenta por la defensa pública oficial en las intervenciones que lleve a cabo, en la asistencia de personas que sean o podrían ser internadas involuntariamente. Entre ellas podemos mencionar las siguientes:

- El trabajo de las asesorías letradas es transversal durante todo el proceso de la internación.

¹¹ Laufer Cabrera, M., ob. cit., p. 16.

¹² Véase Laufer Cabrera, M., ob. cit., p. 16.

- Cuando se realice algún traslado a tribunales de los internados, ya sea para pericia o cualquier otro acto procesal, tales actos deben ser realizadas inmediatamente y siempre que se encuentren compensados (en relación a su estado de salud mental).
- Las pericias deben ser interdisciplinarias (psicológica y psiquiátrica) y practicadas en un único acto (en presencia de todos los profesionales). Si participan peritos de control, éstos deben contar con las conclusiones periciales el mismo día (vía digital) y además pueden revisar las constancias del expediente en la sede del órgano judicial (esto fue porque algunas fiscalías, no permite el acceso a las actuaciones). Luego de la pericia, las fiscalías deben notificar a la defensa su contenido a fin de que realice las manifestaciones que considere pertinentes.
- El Asesor puede impugnar o cuestionar las internaciones cuando carezcan de la debida fundamentación: los peritos deben describir en el dictamen las técnicas y procedimientos utilizados, usar lenguaje claro y asequible, dar fundamentos de por qué se infiere la existencia del riesgo cierto e inminente y por qué se recomienda la internación y no otros recursos terapéuticos. Asimismo, deben dar fundamentación de por qué se descartan otros recursos menos gravosos.
- Si la persona está internada, previo a la pericia debe requerirse que se informe el esquema de administración de medicamentos y la evolución de la internación.
- La internación es un recurso terapéutico de última ratio, improcedente para solucionar situaciones de vulneración social y/o para neutralizar el riesgo procesal, en el que la defensa debe tener garantizado un rol activo desde el inicio del trámite (contacto directo y personal con su asistido/a). En este sentido, la internación provisional (conf. art. 287 C.P.P.) sólo es una medida coercitiva que implica el encierro involuntario del/la paciente, pero que no pierde por ello su fundamento terapéutico.
- En las internaciones debe priorizarse la institución donde la persona desarrolle su centro de vida para que mantenga sus vínculos con el grupo familiar y/o de apoyo.

Si bien resulta muy novedosa la existencia de la OCIJI y la guía de actuación, y ha implicado una mejoría en la atención de personas internadas, en la práctica aún quedan muchas cosas por resolver. A continuación, se desarrollan algunos de los problemas que hemos podido identificar.

IV.2) Praxis: algunas deficiencias en el servicio de justicia

Como aclaración fundamental a los fines de dar cuenta de ciertas deficiencias que advertimos en el servicio de justicia de las personas internadas involuntariamente, debemos destacar que ambas autoras somos empleadas de las Asesorías Letradas Penales de la ciudad de Córdoba, por lo cual nuestro enfoque no es sólo teórico sino - y principalmente- práctico. En base a esta pertenencia institucional pasaremos a describir y analizar críticamente el rol de la defensa pública oficial al respecto:

En primer lugar, notamos que se les da prioridad de atención a las causas “con presos”. El rol más activo de los/as defensores/as se lleva a cabo en las causas penales donde hay personas privadas de su libertad en centros penitenciarios, por la urgencia que implica su situación de encierro, la ansiedad de la familia y de la persona imputada por recobrar su libertad y el eventual riesgo de condena que conlleva su prisión.

Por su parte, la persona que debe ser internada involuntariamente (“inimputable”) ocupa un lugar marginal en el proceso penal, quedando su situación relegada a lo que la clínica u hospital decida sobre su evolución de salud, permisos de salida y alta médica. Advertimos que desde la defensa pública el contacto con estos/as defendidos/as es escaso, la información que se les brinda aún más y el acceso a sus derechos se encuentra limitado a las buenas iniciativas del Asesor de turno, debido a que no se aplica el protocolo de actuación o estandarización de buenas prácticas en la asistencia letrada de personas con padecimientos subjetivos internadas, ni mecanismos de control de las mismas.

En segundo lugar, notamos que no se realizan visitas a los centros de salud donde permanecen internadas las personas o las mismas son muy escasas en comparación con las visitas a los establecimientos penitenciarios, por lo que el contacto con la persona internada se reduce solamente al momento inicial del proceso, es decir, en el momento en que la persona es llevada a tribunales para la realización de la pericia. El rol de la defensa se limita a informarle el resultado de la pericia, y que va a ser internado/a por disposición de la justicia penal.

Por último, notamos que la formación en materia de salud mental es escasa, y muchas veces se resuelve actuar de determinada manera de acuerdo a las intuiciones de los/as defensores/as, sin tener un marco teórico al cual acudir.

Las razones que explican este accionar de la defensa pueden ser de distinta naturaleza, y aún no tenemos conclusiones al respecto. Sin embargo, algunas de las razones pueden deberse a la ausencia de capacitación de los/as operadores/as jurídicos/as sobre cómo actuar en estos casos, a la idea generalizada de que estas cuestiones deben ser tratadas exclusivamente por el área de salud y no por el área jurídica, a la falta de personal y al exceso de trabajo de la defensa pública. Lo cierto es que el modelo social de salud mental, reconocido en la letra de la ley, todavía no ha terminado de consolidarse en materia penal, ni en las prácticas de los/as operadores/as del derecho, y este es un claro ejemplo de ello¹³.

V. Consideraciones finales

En el presente trabajo nos propusimos plantear un panorama inicial de la problemática, y en concreto de cuáles son las preguntas que nos realizamos y que han motivado el inicio de la investigación. Todavía nos resta terminar de realizar el relevamiento de las resoluciones y de realizar entrevistas a los Asesores Letrados, para poder hacer un análisis más profundo de la cuestión.

Sin embargo, en virtud del camino recorrido hasta el momento, podemos afirmar que consideramos necesaria y urgente la incorporación de la materia Salud Mental dentro de las capacitaciones de los/as operadores/as jurídicos/as, y también dentro de la currícula obligatoria de las facultades de derecho. Se van a cumplir 10 años desde la sanción de la LNSM, y aún existen áreas del derecho (como el sistema penal) en que no ha atravesado por completo el cambio de paradigma, y esto implica una vulneración constante de los derechos de las personas con padecimientos subjetivos.

Las investigaciones sobre la temática son escasas, y por ello decidimos abordarla de manera interdisciplinaria. Por un lado, porque es necesario identificar y sistematizar las deficiencias en la defensa de las personas internadas, que se encuentran sumergidas en la vorágine de la práctica judicial, y, por otro lado, para proponer colectivamente soluciones que puedan mejorar los derechos de los sectores vulnerables.

¹³ Monasterolo, N., *op. cit.*

VI. Referencias bibliográficas

- Ase, I. y Burijovich, J. “Capacidades estatales y nuevos derechos: El caso de los nuevos marcos normativos de salud mental”. En Rossetti, A. y Monasterolo, N. *Salud mental y derecho. Reflexiones en torno a un nuevo paradigma*, Espartaco Córdoba, Córdoba, 2016, pp. 41-64.
- Bersanelli, S., “Prácticas discriminatorias y estereotipos en la educación de las personas con discapacidad”. En Rosales, P.O. (dir), *Discapacidad, justicia y Estado. Discriminación, estereotipos y toma de conciencia*, INFOJUS, Buenos Aires, 2013, pp. 101-110.
- Gulli, B. “Incapacidad sobreviviente, sistemas de apoyo y autonomía”. En Risso, V. y Pezzano, S. (ed.) y Bouvier, H. y Arena, F. (dir). *Derecho y control 2*. Ferreyra Editor, Córdoba, 2019, pp. 167-189.
- Laufer Cabrera, M., “Derechos humanos de las personas con discapacidad psicosocial. Nuevos estándares para la Defensa Pública en salud mental” en Revista del Ministerio Público de Defensa de la Nación, N° 11, diciembre 2016, pp. 11-22. Disponible en: <https://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/revista/Revista%20MPD%202016.pdf>
- Monasterolo, N. “Fricciones entre salud “mental” y derecho penal en el esquema de la actual ley argentina: Desencuentros en punto a una subjetividad única”. En Rossetti, A. y Monasterolo, N. *Salud mental y derecho. Reflexiones en torno a un nuevo paradigma*, Espartaco Córdoba, Córdoba, 2016, pp. 109-122.
- Palacios, A., *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Cinca, Madrid, 2008.

Normativa

- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (ONU, A/ RES/ 61/ 106; 13/12/2006). Adhesión de la República Argentina mediante Ley Nacional n° 26.378 (B.O. 09/06/2008).
- Ley Nacional de Salud Mental n° 26.657 (B.O. 03/12/2010). Decreto Reglamentario n° 603/2013, del 28/05/2013.
- Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba. Acordada n° 1441, serie “A”, 22/08/2017.
- Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba. Acuerdo Reglamentario n° 1477, Serie A, 05/03/2018.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

SALUD PRIVADA, SALUD PÚBLICA... ¿SALUD FEDERAL? CONSIDERACIONES SOBRE EL SISTEMA DE SALUD ARGENTINO

Juana Marta Jutterpeker
UNLPam, FCEyJ

Sobre el derecho a la salud

El concepto de salud fue incorporando elementos que provocaron un salto cualitativo en la definición. Desde la primera asociación del término a la ausencia de enfermedad, se pasó a un complejo concepto en el que se comprende el completo estado de bienestar físico, psicológico y social, tal como lo sentenció la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En esta definición se aprecia la evolución. Los primeros intentos legislativos a nivel internacional la asociaban al ámbito de trabajo; las plagas que amenazaban y diezmaban a la población trabajadora, dieron como resultado la intervención de políticas estatales mediante las que se procuraban registros de las condiciones de vida de los obreros, y se trataba de legislar en consecuencia. Así, por ejemplo se avanzó en normas que redujeron la cantidad de horas de labor, la incorporación de mejores condiciones de higiene, o la urbanización más organizada con provisión de redes de agua potable o cloacas. Ello fue en pos de obtener un mejor rendimiento laboral. De todos modos, fueron el inicio de un camino en el que cada vez más cuenta la intervención del Estado mediante la implementación de programas y políticas en defensa del bienestar público.

Los instrumentos internacionales fueron desarrollando una concepción sobre la vida y la salud deteniéndose en diferentes particularidades. Así, a modo de ejemplo,

corresponde mencionar la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) que destacó el derecho de toda persona a tener un nivel de vida adecuado que le asegure a sí y a su familia, salud y bienestar, en especial alimentación, vestido, vivienda, asistencia

médica y servicios sociales necesarios. Asimismo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) prescribe el deber de los Estados de garantizar el derecho a la salud pública y a la asistencia médica.

Dentro de estos pactos internacionales es preciso destacar la defensa del derecho a la vida que rescata la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica- (1969), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), al definirlo como inherente a la persona humana.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) es paradigmático, en tanto desarrolla el sentido que los Estados Partes reconocen en la expresión derecho a la salud: “disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. Así lo enuncia:

ARTÍCULO 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
 - a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
 - b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
 - c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
 - d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.” (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Los pactos y convenciones internacionales tienen el mérito de haber propuesto el tema en agenda sucesivamente, y se constituyeron en el motor que permitió avanzar en los países hacia dentro de las propias legislaciones.

Tratamiento constitucional

El derecho a la salud está consagrado por la Constitución Nacional. Debe entenderse de este modo porque la ley ampara el derecho a la vida, interpretación que cabe dentro del enunciado de las garantías innominadas del artículo 33 de la Constitución de 1853.

Así lo entendió la Corte Suprema al fallar en el amparo planteado en el caso “María del Carmen Baricalla de Cisilotto c. Nación Argentina”(Fallos 310:112), al interpretar que el derecho a la salud se deduce del derecho a la vida, y en “Asociación Benghalensis y otros c. Estado Nacional” (Fallos 323:1339), al formular que la vida es un bien en sí mismo y presupuesto para el ejercicio de cualquier otro derecho de raigambre constitucional y, por ello, el derecho a la salud ante enfermedades graves está íntimamente vinculado a él.

Con la reforma de 1994, la defensa del derecho se inscribe específicamente en la invocación que hace el artículo 41 C.N., en un concepto amplio, en línea con el criterio de integralidad y omnicompreensivo del concepto en la actualidad, al mencionar el derecho ciudadano a un ambiente sano:

Artículo 41.- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. (C.N.)

Asimismo, se describe la protección del derecho en el actual artículo 42 C.N., en tanto aparece específicamente dentro de las relaciones de consumo:

Artículo 42.- Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. (C.N.)

En cuanto a la atribución de legislar en materia de salud, el precepto enunciado por el artículo 121 de la Constitución Nacional determina que las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal, y, en principio parecería que así debe ser

resuelto. Al no encontrar una precisa evocación del deber de legislar las cuestiones relativas a la salud de los ciudadanos por el Congreso Nacional, es razonable interpretar que la misión queda encomendada a las jurisdicciones provinciales.

Sin embargo, cuando se enumeran las funciones del Poder legislativo nacional, la Constitución, en el artículo 75 inciso 19, nos acerca el concepto de “desarrollo humano”, como obligatoriedad de provisión del Congreso. En ese sentido el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incluye la definición de desarrollo humano como “proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son: una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y disfrute de un nivel de vida decente”.

Algunos autores también interpretan que el inciso 18 (del mencionado artículo 75 C.N.) también refiere al tema en cuanto establece que es obligación del Congreso proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, en la interpretación que el bienestar general está integrado por el concepto de salud.

Profundizando en las facultades del Congreso, la Constitución agrega específicamente que le corresponde:

Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad (Art. 75, inciso 23 C.N.)

Más aún continúa expresando:

Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.

Los tratados internacionales al que refiere el artículo tienen también jerarquía constitucional, dispuesta en forma expresa en el artículo 75 inciso 22, por lo tanto todos aquellos que han sido ratificados por la República Argentina y aluden a la defensa del

derecho a la salud se convierten automáticamente en ley integrante de la legislación sanitaria.

Así lo entendió la Corte, y basó sus pronunciamientos en la invocación de convenios internacionales cada vez que el caso podía ser contenido en ellos: “Campodónico de Beviacqua, Ana Carina c/ Ministerio de Salud y Acción Social - Secretaría de Programas de Salud y Banco de Drogas Neoplásicas” (Fallos 323:3215), Monteserin, Marcelino c/ Estado Nacional (Ministerio de Salud y Acción Social) (Fallos 324:3571).

En el caso Beviacqua opinó que “el derecho a la vida y a la preservación de la salud reconocidos por ...la Ley Fundamental y los tratados internacionales de jerarquía constitucional, conllevan deberes correlativos que el Estado debe asumir en la organización del servicio sanitario”, conceptos también vertidos en el caso Monteserín.

Articulación normativa

Se distingue en el Estado el rol de defensa del derecho a la salud, y por lo tanto, su regulación y articulación entre los actores y efectores múltiples, en aras de conseguir la equidad que debe primar en el sistema. No se admiten las consabidas fallas del mercado y el acceso a la salud, por principio, ha de ser homogéneo y estar garantizado, independientemente de los niveles de ingreso de las personas o su condición social.

La disyuntiva es determinar a quién le corresponde dictar la legislación sanitaria y quién responde ante eventuales conflictos en los que se cuestione el derecho. ¿Son las provincias, en mérito a lo prescripto por el artículo 121 C.N.? ¿O es la Nación porque es la encargada de establecer las políticas rectoras en seguridad social, legislar sobre la promoción de medidas de acción positiva en materia de derechos humanos e impulsar los resortes que aseguren el bienestar general de la población?

También cabe considerar que el Congreso Nacional tiene la atribución de dictar los códigos que establecen el derecho de fondo, “sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones” (artículo 75, inciso 12 C.N.). Y el Código Civil y Comercial, enmarcado en estas previsiones, contiene normas respecto de derechos y actos personalísimos (artículos 51 a 61 C.C.C.), que se ajustan a los temas referidos.

La legislación sanitaria es reconocida taxativamente como una parte de la legislación general del Estado argentino. La ley 26939, que aprobó el Digesto Jurídico Argentino, la reconoció dentro de la Categoría “Administrativo- Salud” (ASA). Así lo sostiene el artículo 7° de la referida norma:

ARTÍCULO 7° - Las leyes que integren el Digesto Jurídico Argentino se identificarán por categorías con la letra correspondiente de acuerdo a la siguiente enumeración: ADM) Administrativo; ACU) Cultura, Ciencia y Tecnología; AED) Educación; ASA) Salud Pública;...

Dentro de la categoría se reconocen las leyes, decretos y demás resoluciones de carácter obligatorio y permanente dictadas por los diferentes estamentos del Estado, o sea que se reconoce en el conjunto a toda norma que haya sido emitida por el formal procedimiento legislativo del Congreso, como las que resulten de actos administrativos del Poder Ejecutivo, en el ejercicio de su poder reglamentador, las resoluciones y disposiciones de la Secretaria (ex Ministerio de Salud) y Direcciones dependientes, y también aquellas que son provenientes de los entes descentralizados específicos en materia de salud: Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología (ANMAT), Instituto Central Único de INCUCAI, Superintendencia de Seguros de Salud, entre otros. La nómina se integra, además, con las normas de las provincias y municipios.

El Artículo 125 C.N. hace lugar a los “poderes concurrentes”, con lo cual las provincias mantienen competencia legislativa en materia del poder de policía del bienestar:

Artículo 125:...Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

Frente al panorama constitucional descripto, la misión normativa ha de entenderse compartida. La Nación está habilitada para dictar leyes que establecen una base mínima sobre la que las jurisdicciones provinciales pueden sancionar leyes que ofrezcan mayor protección. Ello en consideración a los referidos artículos 75, incisos 18 y 19, 125 y Preámbulo de la Constitución Nacional. En tanto, si el Estado federal dictara

leyes que obligasen a las provincias, cabe señalar que deberá proveer los recursos que aseguren el compromiso.

Provincias y Nación podrían dictar leyes sobre aspectos especiales de un tema concerniente al derecho a la salud, que genere conflictos entre las normas sanitarias. En ese supuesto, haciendo valer el principio *pro homine*, se resolverá en dirección a la ley que provea la solución más satisfactoria a la persona humana, que promuevan sus derechos y respeten las garantías inherentes a su condición (artículo 75 inciso 22 C.N.)

Los actores y los temas

Un capítulo importante lo constituye la conformación del sistema de prestadores. Argentina reconoce en primera instancia tres subsectores: público, de la seguridad social y privado. El sistema público incluye una extensa red de hospitales y centros de salud de la Nación, las provincias y los municipios con diferentes niveles de complejidad, que abarcan desde el primer nivel de atención hasta aquellos que cuentan con profesionales de las diferentes áreas de la salud, capacitados con mayor especialidad y los recursos tecnológicos necesarios para ocuparse de patologías más severas.

En tanto, la seguridad social incluye las obras sociales sindicales y las que representan organismos especiales, tales como el Instituto Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), obras sociales de universidades nacionales, o el Programa de Atención Médica Integral (PAMI) del Instituto Nacional de Seguridad social de Jubilados y Pensionados (INSSJP), las obras sociales provinciales, como el Servicio Médico Previsional (SEMPRE) en La Pampa o el Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA) de la provincia de Buenos Aires. Por último, el subsector privado que nuclea la atención particular y las obras sociales de medicina prepaga.

Las comisiones interprovinciales, Consejo Federal de Salud (COFESA), integrado por los Ministros de Salud, Consejo Federal Legislativo de Salud (COFELESA), que incluye los órganos deliberativos, en uno y otro caso, de Nación y las provincias, entre otros, tienen como misión estudiar, analizar y dictaminar en cuestiones de interés para el área, y si bien sus dictámenes no tienen carácter obligatorio, constituyen un foco de atención sobre el cual conviene dirigir la mirada.

El cuidado de la salud de la persona humana muestra en la legislación un universo tuitivo variado y complejo. Se trata de regulación que abarca desde la

anticoncepción hasta la fertilización asistida; vinculada a cuestiones de genética y clonación; salud sexual y reproductiva; la protección en las diferentes etapas de la vida; que incluye desde la prevención hasta la asistencia y los cuidados paliativos; resoluciones sobre drogas, medicamentos y farmacias; disposiciones sobre residencias y practicantados de los diferentes profesionales de la salud; cuestiones de naturaleza bromatológica y epidemiológica; sobre productos alimenticios; legislación sobre colegios profesionales; cuestiones que rozan la filosofía como las que se relacionan con la bioética, genoma humano, investigación; normas que resguardan la accesibilidad de la sangre, órganos y tejidos; o que apelan a la voluntad de los individuos en la imposición del consentimiento informado. Es una extensa nómina con final abierto, por la infinita gama de temas como por la multiplicidad de aristas que cada uno presenta.

En la normativa son consideradas cuestiones destinadas en forma indiscriminada a todos los estamentos del sistema de prestadores, como la inclusión de las prestaciones médicas obligatorias (PMO), y otras que están dirigidas a sectores específicos, como las que regulan el sistema de residencias y concurrencias médicas. Desde normas que se fundamentan en el altruísmo, como las leyes de sangre o de ablación de órganos, hasta aquellas que fijan regulaciones para el establecimiento de expendio de medicamentos. Las que surgen de resoluciones de entes descentralizados para prohibir la distribución de un medicamento o alimento en todo el territorio de la República y las que son resultado de la labor parlamentaria del Congreso Nacional como la Ley de los Derechos del Paciente, que invita a la adhesión legislativa de las cámaras provinciales.

Las provincias hacen lo propio dentro de sus jurisdicciones. Producto del trabajo límites adentro, la provincia de La Pampa, por ejemplo, presenta un régimen especial para agentes empleados en salud pública (Ley N°1279), dictó una ley específica de actividades de la salud (N°2079), es la primer provincia en reglamentar la prevención de eventos de muerte súbita en espacios de concurrencia masiva (Decreto N°4621/18). Más aún, cuenta con un vademécum de medicamentos propio, dictó leyes de manipulación de residuos patológicos, de colegios profesionales, etc. entre una prolífica lista de normas entre las que también se contabiliza una importante actividad ministerial.

Los municipios participan en el tejido normativo mediante el dictado de ordenanzas en los tópicos que le son propios, tales como especificaciones en el área de habilitación de establecimientos, o la adhesión a leyes nacionales o provinciales que los

invitan a incluirse en la protección, así, por ejemplo, en los municipios pampeanos, el caso citado de la ley de prevención de eventos de muerte súbita en espacios de concurrencia masiva.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció siempre el tratamiento que cabe a las jurisdicciones en materia de derecho a la salud. Ya en 1887, se pronunció en el fallo recaído en el caso “Saladeristas de Barracas” (Fallos, 31:274), en el que se consideró la legitimidad de normas que dictara la Provincia de Buenos Aires a los fines de evitar que los saladeros vertieran efluentes tóxicos o contaminantes del río. La Corte validó las disposiciones, que emanan del poder de policía en sentido estricto, al manifestar que “ninguno puede tener un derecho adquirido de comprometer la salud pública, y esparcir en la vecindad la muerte y el duelo con el uso de su propiedad...”

Conclusiones

La matriz constitucional argentina levanta las banderas del republicanismo, la representación de las provincias y el pueblo de la Nación en las dos Cámaras, y el federalismo, en tanto intenta promover las autonomías regionales, y fija atribuciones específicas para las provincias que integran el país, al tiempo que sienta preceptos para materias en las que el Congreso nacional, por la delegación recibida, es el encargado de cumplir con la obra legislativa que le fija el mandato.

La facultad de legislar sobre el derecho a la promoción y protección de la salud es una materia que pone en juego la distribución de las competencias, para disponer del ejercicio del “poder de policía”, que es la facultad de reglamentar el ejercicio de los derechos que la Constitución destinó a los ciudadanos de la República. En este diseño constitucional la solución surge de los artículos 14, 75, 121 y 125 C.N.

En mérito a las consideraciones que pueden inferirse de los artículos mencionados, cabe interpretar la competencia concurrente entre la Nación y las provincias, cada quien dentro del marco de sus atribuciones constitucionales, e incluso pueden integrarse las jurisdicciones municipales cuando ello resulte de obligaciones previamente asumidas. De ningún modo podrá entenderse, en contrario, que si un estado provincial no es capaz de garantizar el goce del derecho, la Nación está habilitada para descuidar su protección.

Tampoco podrán negarse las jurisdicciones estatales cuando su intervención sea requerida: así lo dispuso la Corte en el caso “Policlínica Privada c. Municipalidad de Buenos Aires” (Fallos 321:1684), cuando falló a favor de la internación de una niña en un instituto público ante la negativa de una entidad privada a que permaneciera en terapia intensiva. La acción de la Corte Suprema de Justicia para interpretar las leyes que aparecen en la Constitución es necesaria para el sostenimiento de la estructura federal.

Por sobre todo, el principio “pro homine” se alza, supremo, ante cualquier diferencia. La solución que se invoque, entonces, ha de provenir de la jurisdicción que otorgue la respuesta más satisfactoria en la protección del derecho.

Bibliografía

- Bidart Campos, Germán J. (2000), *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*; T. I-A. Buenos Aires, Ediar.
- Canosa, Armando N. *Derecho constitucional y salud*, recuperado de <http://www.salud.gob.ar/dels/entradas/derecho-constitucional-y-salud>.
- Casal, Ana, *Federalismo y Salud en Argentina. Tensión nación-provincias*, recuperado de www.asociacionag.org.ar, 20/06/2019.
- Casal, Ana (2007), *Medicina Prepaga, Políticas Públicas y Derecho a la Salud*, Buenos Aires, Editorial Proa XXI.
- Clérico Laura ¿El argumento del federalismo vs. El argumento de igualdad? El derecho a la salud de las personas con discapacidad, *Revista jurídica de la Universidad de Palermo*, recuperado de https://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-11/11Juridica05.pdf, 18/06/2019
- Garay, Oscar E. (2008) *Competencia de la Nación y de las Provincias para legislar en materia sanitaria*, La Ley 2008-A, 941.
- Garay, Oscar E., *La legislación sanitaria*, recuperado de <http://www.salud.gob.ar/dels/entradas/la-legislacion-sanitaria>, 15/07/2019
- Garay, Oscar Ernesto (2012), *Tratado práctico de la Legislación sanitaria*, 1º edición, T. I, Buenos Aires, La Ley.
- Katz, J. y Muñoz, A. (1988), *Organización del sector salud. Puja distributiva y equidad*, CEAL-CEPAL, Buenos Aires.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

LA LEX MERCATORIA: CAUSALES QUE DETERMINARON SU NACIMIENTO EN LA EDAD MEDIA. INSTITUTOS QUE PERDURAN EN NUESTRO DERECHO POSITIVO VIGENTE ARGENTINO

Rosana Gallo
UBA, Facultad de Derecho; Instituto Ambrosio Gioja

1.El entorno socio-económico que da nacimiento a la Lex Mercatoria

Al caer el Imperio Romano de Occidente se quebró la unidad jurídica de la Europa romana al fraccionarse la soberanía política por la invasión de los pueblos bárbaros, que introdujeron su sistema legal, vemos que el orden jurídico logrado por los romanos se desvaneció. Con estos acontecimientos desaparecieron la seguridad material de las personas y bienes, el tráfico se tornó inseguro y se extinguió el comercio entre las ciudades próximas. (Halperin 1972: 5)

El derecho en la Edad Media era considerado como una obra de Dios, encontrándose plasmado en la naturaleza. Su religiosidad se manifestaba en las prácticas de las ordalías y del juramento como también en la administración de justicia en los atrios de las iglesias. (Levaggi 1986: 151)

Las rutas comerciales, los puertos marítimos o fluviales, y todo lo relacionado con el eje de la vida mercantil se encontraba junto al viejo *castrum* feudal, núcleo militar o religioso. Era el nuevo barrio de los negocios, del mercado y del tránsito de mercaderías. El desarrollo de las ciudades estaba sujeto a los progresos del comercio y dentro del marco urbano hay que situar al auge del mercader medieval. (Le Goff 1984:15). Sin embargo, esta revolución industrial no se dio en todas las ciudades sino que se concentró básicamente en el Mediterráneo y el Mar del Norte –dominio musulmán y dominio

eslavo-escandinavo-. Por eso tenemos el predominio en la Europa Medieval de dos mercaderes, el italiano y el hanseático. (Ibídem: 15-16; Pirenne 2011: 51)

En el siglo IX surgió el feudalismo fundado en una economía agrícola- pastoril. La clase mercantil había desaparecido y la condición del hombre se determinaba con su relación con la tierra. (Pirenne 2009: 17) Encontramos a la Iglesia en la máxima jerarquía, imponiendo al resto la ignorancia, reservándose el monopolio de la lectura y la escritura. Todos los príncipes y reyes deben recurrir a ella para proveerse de sus cancilleres, secretarios, notarios. (Ibídem: 18) Del siglo IX al XI toda la alta administración quedó en sus manos. (Idem)

Por otra parte, en el siglo IX los musulmanes afianzaron cada vez su dominio en el mar (Pirenne 2011: 23) y esto no fue un detalle menor para el intercambio de bienes.

Se dio una auténtica revolución en lo comercial en la Cristiandad medieval entre los siglos XI y XIII, merced a diversos factores. (Le Goof 1984: 14; Le Goff 2012: 63)

A fines de la Alta Edad Media se produjo el fenómeno de la repoblación de las ciudades. (Levaggi 1986: 59)

En el siglo XI se dio un gran cambio, con una era de prosperidad para Europa Central. Se reanudó el comercio entre las ciudades y dominios feudales al darse una relativa seguridad al tráfico terrestre. (Halperin 1972: 5)

Los señores feudales aseguraron el abastecimiento de sus súbditos mediante las ferias y los mercados. (Idem) Las ferias fueron un factor muy importante en la evolución de la economía de la Edad Media. Se dieron en todos los países. Su época de apogeo fue la del comercio errante. (Pirenne 2009: 89) Sólo el príncipe territorial tenía derecho a fundar una feria. (Ibídem: 90)

En el siglo XIII el objetivo más importante del mercader errante eran las ferias de Champaña. (Le Goof 1984: 23) Estas ferias tenían lugar en Lagny, en Bar-sur-Aube, en Provins y en Troyes. Se sucedían a lo largo de todo el año, rotando los meses en los diversos lugares. Por ende, encontrábamos en Champaña un mercado casi permanente del mundo occidental. (Idem) Para acudir a las ferias los mercaderes realizaban un viaje largo y difícil. Mercaderes y habitantes gozaron de importantes privilegios. El auge y persistencia de las ferias estuvieron relacionados con el poder

creciente de los condes de Champaña y su política liberal. (Ibídem: 24-25) Estas liberalidades se manifestaron con los salvoconductos acordados por toda la extensión de las tierras condales, con la exención de todo impuesto servil sobre los terrenos donde se construyeron alojamientos y locales destinados a alojar a los mercaderes, los habitantes de los burgos quedaron exentos de tributos y de *toltes* a cambio de impuestos fijos rescatables, las *banalités* –poyas- fueron abolidas o limitadas, los comerciantes no tenían que abonar derechos de represalias por delitos cometidos o por las deudas contraídas fuera de la feria, ni de marca, ni derecho de albarranía y de precio. (Ibídem: 25) Se suspendían las acciones judiciales y las medidas de ejecución mientras duraba la paz de la feria. (Pirenne 2009: 91) Los condes aseguraban la policía de las ferias, controlaban la legalidad y la honestidad de las transacciones y garantizaban las operaciones comerciales y financieras. A tal fin, se crearon funcionarios específicos, los guardias de ferias, que por lo general eran desempeñados por los burgueses hasta el año 1284, en que los reyes de Francia, propietarios de la Champaña, designaron a funcionarios reales. (Le Goof 1984: 25) Estas ferias declinaron a principios del siglo XIV, por diversas causas, entre ellas, la inseguridad reinante en el territorio francés por la Guerra de los Cien Años, el desarrollo de la industria textil italiana (Ibídem: 25-26) y al hecho de que los mercaderes se vuelven sedentarios. (Pirenne 2009: 18)

Lo que caracterizaba a un mercader era la pertenencia a una ciudad, en cuanto a su actividad podía desarrollarse en ella o preparar caravanas para ofrecer sus productos a lugares más lejanos. (Etcheverry 1998: 18) Los mercados eran su ámbito de trabajo permanente, mientras que las ferias el discontinuo, si bien en ambos se intercambiaban mercancías, se rendían cuentas y se liquidaban las deudas. La venta al menudeo se daba por lo general en el mercado, a donde la población concurría a satisfacer sus demandas. A las ferias concurrían los mercaderes profesionales a fin de intercambiar sus productos al mayoreo. Requerían una preparación larga. (Ibídem: 18-19). Los mercados eran semanales y su radio muy limitado. (Pirenne 2009: 89)

El comercio hizo del mercader un hombre libre. Así como en la civilización agraria el hombre era un siervo afectado a la tierra, el comercio produjo que el comerciante gozara de un estado de libertad, adquirido por uso y prescripción, ya que jamás la reclamaron. (Pirenne 2011: 76) La autoridad pública los tomó bajo su protección.

(Idem) Los comerciantes se habían desarraigado al abandonar su tierra natal, teniendo en cuenta que la mayoría eran hijos de siervos. (Idem)

Con todos estos cambios surgió una nueva clase social, desprendida del orden feudal a pesar de coexistir con él durante mucho tiempo: la burguesía. Sus miembros buscaron condiciones de vida más favorables en el comercio o en el libre ejercicio de los oficios. Se agruparon en las nuevas ciudades o en otras nuevas que fueron surgiendo. (Romero 1979: 75)

Los burgueses buscaron un nuevo ordenamiento jurídico que los beneficiara, con jurisdicción propia, seguridad en las personas y en los traslados de los humanos y de las mercaderías y libertad para negociar. (Etcheverry 1998: 17) En estas ferias y mercados se fue gestando el derecho de los comerciantes medievales a través de la elaboración de la costumbre comercial. (Pirenne 2011: 77)

Esto se alcanzó cuando se aceptó la *Lex Mercatoria*, sustentada en usos y costumbres y normas que regulaban la actividad de los mercaderes, sean pequeños o grandes. Estas normas de contenido jurídico era el “estatuto del comerciante”, con matiz subjetivo y profesional. (Etcheverry 1998: 17)

Para Jean Guyénot el derecho comercial se forma con las costumbres, edictos y ordenanzas reales, decisiones reglamentarias de los parlamentos y con las normas del derecho romano. Atribuye a dos razones la formación de este derecho propio: 1) la necesidad de tener reglas más sencillas que el derecho común, que era demasiado formalista, a fin de facilitar la celeridad de las operaciones mercantiles; 2) A partir de este momento el comercio adquirió una relevancia internacional en donde mercaderes y comerciantes debían disponer de un conjunto de normas jurídicas que le fuesen comunes. (Idem)

Tanto comerciantes como mercaderes consideraron que los jueces de la justicia ordinaria no podían atender sus intereses, ya que no cualquiera estaba preparado para aplicar el derecho consuetudinario mercantil y los estatutos. (Ibídem: 23) La ley comercial aseguraría más estabilidad y seguridad a los negocios en beneficio ante todo de los mercaderes. (Le Goff 1984: 34)

A consecuencia de ello aparecieron los primeros árbitros mercantiles. Eran los comerciantes de mayor prestigio. (Etcheverry 1998: 23)

Posteriormente se creó la jurisdicción consular, con especialización para la aplicación de la justicia ante el orden creado por las costumbres y el consentimiento formal dado por las partes. (Ibídem: 23-24) Estos cónsules no eran letrados, si bien siglos después lo fueron. Sus resoluciones se sustentaban en la buena fe, la costumbre y la equidad. (Ibídem: 24) Los principios de este derecho, que en su mayor parte era mobiliario, fueron la celeridad, la libertad en las formas, internacionalidad y libre creación en las estructuras de los negocios. (Idem) Primaba el consentimiento entre las partes en la celebración de los acuerdos mercantiles y en caso de codeudores, la solidaridad pasiva frente al acreedor. (Halperin 1972: 5)

Se aplicaron también en las sentencias mercantiles las regulaciones reales o municipales de policía o registro y los estatutos o reglamentos corporativos. (Etcheverry 1998: 24) En algunos casos se utilizó el derecho romano, sea adaptándolo o renovándolo, a las exigencias del caso. (Idem)

El cónsul prestaba juramento en el cual se comprometía a aplicar las normas y las costumbres de la corporación. Los juramentos se redactaban por escrito, se compilaban en forma ordenada y se lo denominaban estatutos. Si eran aprobados por el magistrado supremo o el príncipe, su autoridad era igual a la de la ley civil. Lo significativo era que si no estaban aprobados de todas formas eran utilizados como la ley comercial aplicable. ((Idem)

Las normas jurídicas de los estatutos, comenzando por los de las ciudades italianas, son las bases del derecho comercial. Se disponía sobre las diversas formas asociativas, acerca de diversos contratos comerciales que tenemos en la actualidad, el corretaje, la representación y la quiebra. (Idem)

Los tribunales consulares debían aplicar de modo obligatorio todas estas disposiciones legales. (Idem) La jurisdicción mercantil que en un principio estaba destinada a dirimir conflictos entre comerciantes, se fue extendiendo a otros individuos, que sin ejercer actividades mercantiles o sin pertenecer a una corporación, intervenían en materia mercantil. (Idem)

La *lex mercatorum* surgió por ende, por un lado, por los propios comerciantes, y por otro, de la jurisdicción especial, la que recibió el nombre de consulado.

En cuanto al dominio del comercio internacional los italianos fueron los iniciadores en Europa, si bien aprendieron de los bizantinos y los musulmanes, con una civilización más avanzada en la materia. Fueron los italianos los promotores de las sociedades comerciales, los creadores del crédito y los restauradores de la moneda. (Pirenne 2009: 140)

En líneas generales, teníamos una ciudad medieval fortificada, con habitantes libres, muchos de ellos consagrados al comercio y a la industria artesanal, con un derecho especial y cierta autonomía. Desde lo jurídico, la ciudad se alzaba sobre la base del privilegio, ya que las actividades económicas de los burgueses que la habitaban eran incompatibles con el régimen señorial. (Levaggi 1986: 59) El burgués se diferenciaba del noble y del campesino. El contraste entre el campo y la ciudad era notorio, como lo era entre el siervo y el ciudadano. (Ibídem: 59-60)

2. Algunos Institutos del derecho comercial originados en la Edad Media

2.1 Las sociedades comerciales

Si bien tenemos históricamente acreditadas la constitución de sociedades comerciales en la antigua Grecia y Roma, son las que surgieron en la Italia del Medioevo las que dieron características a las actuales que lucen en nuestra legislación.

Las sociedades colectivas se formaban en forma espontánea con el fallecimiento del causante entre los herederos, que continuaban con sus negocios. (Richard y Muíño 1998: 4)

De estas sociedades colectivas surgió la sociedad en comandita simple, en la cual a los socios colectivos que actuaban a nombre colectivo con los bienes *pro indiviso*, se agregaron aportes de socios que se mantenían en reserva, ocultos, originariamente eran nobles, clérigos, quienes así obtenían réditos y podían participar en las transacciones comerciales sin ser sancionados desde lo moral o material, acorde a su posición en la sociedad. (Idem)

Otra de las sociedades que podemos encontrar en la Edad Media, antecedente de las actuales, es la anónima, en el siglo XV en la ciudad de Génova, constituida como el Banco de San Jorge, (Idem) fundada en 1407.(Pirenne 2009: 183) ¹

Cabe destacar que las sociedades comerciales se dieron dentro del instituto del mercader sedentario, quien alcanzó su apogeo en los siglos XIV y XV, cuando buscó capitales al margen de sus propios recursos, luego de superar las complicaciones que la Iglesia y la sociedad le impusieron desde lo religioso y lo moral, respectivamente, (Le Goff 1984: 27) a pesar de que la usura siempre fue condenada en el Medioevo y fue uno de los grandes problemas del siglo XIII, (Le Goff 1999: 14) ya que el préstamo a interés era considerado una abominación por parte de la Iglesia. (Pirenne 2009: 19)

Fueron diversos los tipos de asociaciones que le permitieron al mercader salir de su aislamiento y extender sus negocios. (Le Goff 1984: 27- 28)

Una de las formas esenciales de asociación ha sido el contrato de *commenda*, conocido también como *societas maris* en Génova y *Collegantia* en Venecia. En estas los contratantes se presentaban como asociados, en tanto hubiera reparto de riesgos y beneficios mientras que en lo demás sus relaciones eran las de prestamista y deudor. (Ibídem: 28)

En el contrato de *commenda* pura y simple un comanditario anticipaba a un mercader errante el capital necesario para un viaje de negocios. Si había pérdidas, eran por cuenta del prestamista y el deudor sólo perdía su trabajo. En caso de ganancias, el prestamista, sin haberse movido, recobraba su capital y recibía una parte de los beneficios, que por lo general era las tres cuartas partes. (Idem)

En la *commenda* denominada *societas* o *collegantia*, el comanditario que no viajaba anticipaba los dos tercios de capital, mientras que el deudor contribuía con el otro tercio y su trabajo. Si había pérdidas, éstas se repartían en proporción al capital aportado.

¹ A criterio de Pirenne el Banco de de San Jorge parece ser el primer banco de los tiempos modernos, al punto de poder comparar la cotización de sus acciones con la de los “consolidados ingleses” de los siglos XVII y XVIII dada la importancia y la influencia sobre la situación financiera de la época en que dicha banca operó. Otros bancos, como el de los Centurioni en Génova; el de los Soranzò en Venezia, y el de los Médici en Florencia, combinaban el comercio del dinero con el de mercancías y rivalizaron con aquella por la amplitud de sus capitales y operaciones.

Si había ganancias, se dividían a medias. (Idem) Por lo general este tipo de contrato se firmaba por un viaje. (Idem)

La diversidad de contratos de sociedad superaba en número al comercio terrestre. Pueden ser resumidos en dos tipos fundamentales: la *compagnia* y la *societas terrae*. (Ibídem: 29) En cuanto a los primeros ejemplos de estos contratos son venecianos, los *fraterna compagnia*. (Idem) En la *compagnia* los contratantes estaban unidos entre sí y se repartían los riesgos, los beneficios y las pérdidas. En la *societas terrae* el prestamista corría con todos los riesgos de pérdida mientras que las ganancias se repartían a medias –en esto podía coincidir con la *commenda*- pero había cláusulas más flexibles en donde observamos que la proporción de capital invertido podía variar mucho, en cuanto a la duración no se limitaba a un negocio o un viaje sino que se definía por un período de tiempo, oscilando entre 1 a 4 años. (Ibídem: 20)

En los siglos XIII y XIV tenemos verdaderas casas comerciales fuertemente centralizadas, que tenían a la cabeza a uno o varios mercaderes que poseían una serie de sucursales y eran representados por empleados asalariados fuera de la sede principal. (Ibídem: 30)

2.2. La letra de cambio

Además del tráfico de mercancías en las ferias de Champaña los mercaderes cancelaban sus obligaciones mediante el pago. Si éste no podía darse en efectivo por intermedio de la moneda se ideó otra modalidad para proceder a la cancelación de deudas. No sólo se abonaban las deudas contraídas en la feria actual, sino las adquiridas a largo plazo, en ferias anteriores. A partir del siglo XII comenzó a funcionar una organización de crédito, a la cual probablemente se remonta el origen de la letra de cambio. La iniciativa de este título de crédito fue de los italianos, (Pirenne 2009: 93) a causa del florecimiento de sus grandes ciudades, como Génova, Florencia, Venecia, entre otras. (Cámara 1970: 14) Es tan italiano el origen de este instituto como lo son sus términos: *trassant*, *acceptant*, *gira*, *a vista*, *a dirittura*, difundidos en todo el mundo conocido. (Ibídem: 16) El nombre de su inventor y la fecha exacta de su creación quedó en el anonimato. Constituyó el fruto de comerciantes y banqueros y con interferencia de la doctrina de la Iglesia sobre la usura, a la par de las ferias de Lyon, Lille y Provençe en

Francia, de Niovi y Piacenza en Italia, entre otras, donde concurrían *i mercatori e cambiatori* portadores de letras pagaderas en ferias. Siendo esta la conclusión sobre su origen más generalizada en la doctrina. (Ibídem: 17)

Consistían en simples promesas por escrito de pagar una cantidad de dinero en un lugar diferente de aquel en que se contrajo la deuda; el firmante se comprometía a pagar en otra plaza al remitente o a su *nuntius*, o sea, a su representante -cláusula activa- o a mandar a pagar dicho instrumento por un *nuntius* que actuaba como su representante -cláusula pasiva- (Pirenne 2009: 93)

Como era muy activa la frecuencia con la cual se concurría a las ferias de Champaña se estipulaba que sería pagadera en una de ellas la mayor parte de las obligaciones contraídas en otro lugar. No sólo se referían a deudas comerciales sino también a simples préstamos contraídos por particulares, por príncipes o establecimientos religiosos. (Ibídem: 94) Le Goff sostiene que “*el auge de la letra de cambio debemos situarlo dentro de la evolución monetaria*” (1984: 134)

Para Raymond de Roover la letra de cambio era

Una convención por la cual el deudor suministraba una suma de dinero al arrendador y recibía a cambio un compromiso pagadero a término -operación de crédito-, pero en otro lugar y en otra moneda -operación de cambio-. Por lo tanto, todo contrato de cambio engendraba una operación de crédito y una operación de cambio, ambas íntimamente unidas. (Ibídem: 41)

Caracterizaba a la letra de cambio el instituto de la aceptación por parte de quien se comprometía a pagar por el librador. (Le Goff 2012: 134) ²

² Podemos reproducir una letra de cambio extraída de los archivos de Francesco di Marco Datini de Prato: “En el nombre de Dios, el 18 de diciembre de 1399, pagaréis por esta primera letra ‘de uso’ a Brunacio di Guido y Cía (...) CCC-CLXXII libras X sueldos de Barcelona, de las cuales 472 libras y 10 sueldos que valen 900 escudos a 10 sueldos, 6 denarios por escudo me han sido pagadas aquí por Riccardo degl’ Alberti y Cía. Pagadlas en buena y debida forma y ponedlas en mi cuenta. Que Dios os guarde.

Ghiuglielmo Barbieri.

Saludos desde Brujas.

De otra mano:

Aceptada el 12 de enero de 1399 (1400).

En el dorso:

La letra de cambio respondía a cuatro deseos del mercader y le ofrecía cuatro posibilidades:

- a) medio de pago de una operación comercial.
- b) El medio de transferir fondos entre plazas que utilizaban monedas diferentes.
- c) Una fuente de crédito.
- d) Una ganancia financiera al jugar con las diferencias y las variaciones del cambio en las diferentes plazas. (Ibídem: 42-43)

Sin embargo, el mercader medieval ignoraba dos prácticas cambiarias que surgirán posteriormente: el endoso y el descuento. (Ibídem: 43)

2.3. Los estatutos y libros de comercio

Los estatutos pueden ser definidos como el conjunto de normas, derechos y obligaciones que rigen una actividad determinada. Son estos estatutos los que rigieron la actividad de los mercaderes y comerciantes en la Edad Media, cuando la costumbre pasa a la Lex Mercatoria, aplicable a todos los que desempeñaban una actividad mercantil. Las sociedades mercantiles, tenían el “libro secreto” que era el contrato por la cual se regían, y éste en definitiva era su estatuto con el cual se estipulaban los derechos y las obligaciones entre los firmantes.

Las operaciones mercantiles debían asentarse en libros a la par de los progresos de la contabilidad. La teneduría de libros de comercio se hace más precisa, los métodos más sencillos y la lectura más fácil. La contabilidad se dispersaba en numerosos registros, a saber, los “libros de las sucursales”, de las “compras”, de las “ventas”, de las “materias primas”, de los “depósitos de terceros”, de los “obreros a domicilio” y el denominado por A. Saporì, el “libro secreto” donde se consignaba el texto de la asociación, la participación de los asociados en el capital, los datos que permitían calcular en cualquier momento la posición de dichos asociados en la sociedad y la distribución de los beneficios y de las pérdidas. (Ibídem: 43-44)

Francesco di Marco y Cía., en Barcelona Primera (letra)”

Como se extendió la costumbre de hacer un presupuesto, todas las grandes firmas recurrieron a un doble juego de registros para las cuentas abiertas a sus corresponsales en el extranjero: el *compto nostro* y el *compto vostro*, equivalentes a nuestras cuentas corrientes, y que facilitaban los pagos por compensación mediante un juego de asientos sin transferencia de numerario. Se desarrolló la contabilidad por partida doble que fue calificada como de “revolución de la contabilidad”. (Ibídem: 44)

Los progresos en la contabilidad y libros no fue igual en todas las regiones, advirtiéndose un monopolio de los mercaderes y banqueros italianos en la Edad Media, merced a su avanzada técnica comercial. (Idem)

Tenemos a un conjunto de contadores, comisionistas, representantes y empleados –los agentes- que obedecen en el extranjero al mercader-banquero sedentario. (Ibídem: 45) Además recibía una fluida correspondencia comercial. (Idem)

3. Institutos de la Edad Media analizados que perduran en el presente

De los institutos del derecho mercantil analizados en la Edad Media todos han llegado al presente. Si bien este trabajo no tiene como finalidad analizar cómo han llegado a la actualidad, sí mencionaremos su actual vigencia en el derecho positivo argentino.

Los actos de comercio y el estatuto del comerciante individual –incluidos minoristas y mayoristas- fueron derogados por el actual Código Civil y Comercial de la Nación, que rige desde el mes de agosto de 2015, Ley N° 26.994. Mientras estuvo en vigencia el derogado Código de Comercio de la Nación los encontrábamos desde el art. 1 al 74 inclusive. El actual Código unificado sólo tiene un artículo que refiere a todos los que realicen una actividad mercantil, el 320:

Obligados. Excepciones. Están obligadas a llevar contabilidad todas las personas jurídicas privadas y quienes realizan una actividad económica organizada o son titulares de una empresa o establecimiento comercial, industrial, agropecuario o de servicio. Cualquier otra persona puede llevar contabilidad si solicita su inscripción y la habilitación de sus registros o la rubricación de sus libros, como se establece en esta misma Sección.

Sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales, quedan excluidas de las obligaciones previstas en esta Sección las personas humanas que desarrollan profesiones liberales o actividades agropecuarias y conexas no ejecutadas u organizadas en forma de empresa. Se consideran conexas las actividades dirigidas a la transformación o a la enajenación de productos agropecuarios cuando están comprendidas en el ejercicio normal de tales actividades. También pueden ser eximidas de llevar contabilidad las actividades que, por el volumen de su giro, resulta inconveniente sujetar a tales deberes según determine cada jurisdicción local.

El artículo citado impone llevar un régimen de contabilidad, y por ende, los libros de comercio que correspondan, a todas las personas humanas o jurídicas que desempeñen alguna actividad mercantil.

En cuanto a las sociedades, en la anterior Ley N° 19.550 que rigió hasta la entrada en vigencia del Código Unificado, se denominaban “Sociedades Comerciales”. La actual Ley N° 19.550 es la “Ley General de Sociedades”. En ella tenemos legisladas no sólo a las que hemos analizado sino a los otros tipos que fueron apareciendo con posterioridad: sociedad colectiva, sociedad en comandita simple, sociedad de capital e industria, sociedad de responsabilidad limitada, sociedad anónima, sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, y sociedad en comandita por acciones. La nueva legislación en su art. 1 incorporó la posibilidad de constituir una sociedad anónima unipersonal, pero esto no quiere decir que se haya creado un nuevo tipo de anónima.

La letra de cambio y el vale o pagaré lo tenemos en el Decreto-Ley 5965/63 vigentes al presente.

Se ha mencionado el préstamo, en nuestra legislación tenemos al mutuo en los arts. 1525 al 1532, inclusive. Los contratos bancarios, del art. 1378 al 1441, en sus diversas variantes. En cuanto a las entidades financieras son regidas por la Ley N° 21.556 de Entidades Financieras.

También figuran los auxiliares de comercio, entre ellos los factores y los corredores; el contrato de mandato, el arbitraje mercantil y la quiebra –Ley N° 24.522 de Concursos y Quiebras.

Se mencionó a la costumbre mercantil como fuente de derecho por excelencia entre los comerciantes medievales. En la actualidad, sigue siendo fuente de derecho, pero en el siguiente orden taxativo y de prelación: 1) la Ley, 2) la Jurisprudencia, 3) La costumbre y, 4) la Doctrina.

4. Conclusión

Hemos recorrido el nacimiento de la Lex Mercatoria en la Alta Edad Media, merced al incremento del comercio, al emerger de una economía interna, destinada al consumo personal. Con la caída del Imperio romano, la invasión de los bárbaros que impusieron sus leyes, la inseguridad de los caminos, el comercio cayó en una especie de letargo. Recién cuando los príncipes dieron seguridad a los mercaderes al transitar por sus territorios, se impulsó el desarrollo de esta actividad. Ya no se producía para un abastecimiento interno de una ciudad sino también para trasladar mercancías y productos a otros lugares, con un fin de lucro mayor. Comenzó el auge de las ferias y con ella el advenimiento de otros institutos propios necesarios para la agilidad del comercio: las sociedades comerciales, la letra de cambio, una jurisdicción propia mercantil, una contabilidad específica, la celeridad de los negocios, todos ellos bajo el amparo de la Lex Mercatoria.

Todo esto fue el aporte de esta época de la humanidad al derecho mercantil actual. Esos institutos que se gestaron allí, se perfeccionaron con los siglos; y, adaptados a la evolución que requieren las transacciones comerciales continúan vigentes en la actualidad.

Bibliografía consultada

Cámara, Héctor, (1970), *Letra de cambio y vale o pagaré, (Vol. I)*. Buenos Aires: Ediar.
Código Civil y Comercial de la Nación Argentina, Erreius por Errepar, S.A., Buenos Aires, 2014.

Código Civil y Comercial de la Nación Argentina. Ley N° 26.994. Leyes complementarias, (2015). (segunda edición). Buenos Aires: Ediciones del País.
Código de Comercio de la República Argentina, (1999). (decimonovena edición). Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Etcheverry, Raúl A., (1998), *Derecho Comercial y Económico. Parte General*. (segunda reimpresión). Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma.

- Halperin, Isaac, (1972), *Curso de Derecho Comercial*. (tercera edición, Vol. I.). Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Legislación Cambiaria*, (2001). Buenos Aires: Víctor P. de Zavalía.
- Le Goff, Jacques, (1999), *La bolsa y la vida. Economía y religión en la Edad Media*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Le Goff, Jacques, (2012), *La Edad Media y el dinero. Ensayo de antropología histórica*. España: Ediciones Akal.
- Le Goff, Jacques, (1984), *Mercaderes y banqueros de la Edad Media*. (décima edición) Buenos Aires: Eudeba, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Levaggi, Abelardo, (1986), *Manual de Historia del Derecho Argentino*. (Vol. I). Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Ley N° 19.550. Ley General de Sociedades*, (2015). (26ta. Edición). Buenos Aires: Ediciones del País.
- Ley N° 24.522, Concursos y Quiebras*, (2017). Buenos Aires: Ediciones del País.
- Pirenne, Henri, (2009), *Historia económica y social de la Edad Media*. Buenos Aires: Editorial Claridad.
- Pirenne, Henri, (2011), *Las ciudades de la Edad Media*. Buenos Aires: Editorial Claridad.
- Richard, E. H. y Muiño, O. M., (1998), *Derecho societario*. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma.
- Romero, José Luis, (1979), *La Edad Media*. (undécima reimpresión). Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

DEBIDA DILIGENCIA REFORZADA, PROTECCIÓN ESPECIAL Y NO REVICTIMIZACIÓN EN CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL CONTRA NIÑAS, NIÑOS O ADOLESCENTES: NUEVOS ESTÁNDARES JURISPRUDENCIALES DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Esteban Torroba
Cecilia Bertolé

UNLPam, FCEyJ, CICJ

1. Introducción

A través de una vasta jurisprudencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha logrado delimitar los contornos de las obligaciones estatales de investigar y juzgar las violaciones de derechos humanos, así como, en su caso, sancionar a los eventuales responsables. Las mismas se derivan, en esencia, del derecho de las víctimas, sus familiares e incluso la sociedad misma a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido en un tiempo razonable, incluyendo el acceso a recursos judiciales efectivos y sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal.¹

Estas obligaciones deben ser asumidas por los Estados como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de

¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, párr. 91; Caso Gutiérrez Hernández y otros Vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de agosto de 2017, párr. 147; y Caso Bulacio Vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 18 de Septiembre de 2003, párr. 114.

las víctimas o de sus familiares, o de la aportación privada de elementos probatorios.² Para que la investigación sea efectiva en términos convencionales debe ser llevada adelante por el órgano responsable con debida diligencia, esto es realizando todas aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias para procurar el resultado que se persigue.³

Por otra parte, el Tribunal Interamericano ha desarrollado estándares específicos sobre debida diligencia en casos de violencia y violación sexual en contra de mujeres adultas. Para ello, he interpretado que las obligaciones de garantizar la protección judicial y las reglas del debido proceso legal de la Convención Americana se ven complementadas y reforzadas por las obligaciones que se desprenden de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. De este modo, ante un acto de violencia contra una mujer, sea cometido por un agente estatal o por un particular, resulta especialmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con determinación y eficacia, teniendo en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra las mujeres y las obligaciones de los Estados de erradicarla y de brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección.⁴

En estas situaciones particulares, para que las investigaciones y los procesos penales sean sustanciados con la debida diligencia es necesario que los Estados creen un adecuado marco jurídico de protección y hagan una aplicación efectiva del mismo. Como mínimo, deben lograr: políticas de prevención y fortalecimiento institucional; prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias;⁵ funcionarios capacitados en perspectiva de género y en atención a víctimas de discriminación y violencia por razón de género; ambientes cómodos y seguros que brinden a las víctimas privacidad y confianza para declarar; mecanismos de registración adecuada de los testimonios de las

² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 177; y Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de noviembre de 2015, párr. 143.

³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de marzo de 2005, párr. 83; y Caso Pacheco León y otros Vs. Honduras, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de noviembre 2017, párr. 75.

⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Fernández Ortega y otros Vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 193; y Caso Gutiérrez Hernández y otros Vs. Guatemala, *supra*, párr. 149.

⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 258; y Caso Favela Nova Brasilia Vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de febrero de 2017, párr. 243.

víctimas, de forma tal que se evite o limite la necesidad de su repetición; atención médica, sanitaria y psicológica para la víctima, tanto de emergencia como de forma continuada si así se requiere, mediante un protocolo de atención cuyo objetivo sea reducir las consecuencias de la violación; realización inmediata de exámenes médicos y psicológicos, completos y detallados, por personal idóneo y capacitado, en lo posible del sexo que la víctima indique, ofreciéndole que sea acompañada por alguien de su confianza si así lo desea; documentación y coordinación de los actos investigativos; conducción diligente de la prueba, tomando muestras suficientes, realizando estudios para determinar la posible autoría del hecho, asegurando otras pruebas, investigando de forma inmediata el lugar de los hechos y garantizando la correcta cadena de custodia; acceso a asistencia jurídica gratuita a la víctima durante todas las etapas del proceso.⁶

En esta ponencia analizaremos los progresos específicos que la jurisprudencia de la Corte ha dado, a partir de la sentencia en el Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua, del 8 de marzo de 2018, para definir las obligaciones de debida diligencia reforzada, protección especial y no revictimización que los Estados deben cumplir en investigaciones, procesos penales y medidas posteriores, relativas a casos de violencia sexual contra niñas, niños o adolescentes.

2. Antecedentes del caso

El 16 de octubre de 2001 la señora V.P.C. llevó a su hija, en ese momento de nueve años de edad, a una consulta médica privada. Los profesionales que atendieron a la niña V.R.P. determinaron que había sido víctima de violación sexual y le diagnosticaron una enfermedad venérea.

A partir del relato efectuado por la propia niña, el 20 de noviembre de 2001 la señora V.P.C. denunció al padre de su hija ante el Juzgado de Distrito del Crimen de Jinotega, Nicaragua, por el delito de violación sexual.

El 13 de abril de 2002 el Tribunal de Jurados designado para la causa emitió su veredicto, de acuerdo a su íntima convicción, declarando al procesado inocente del delito de violación en perjuicio de V.R.P.

⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, supra, párr. 455; Caso Fernández Ortega y otros Vs. México, supra, párrs. 194, 251 y 252; Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, párrs. 242 y 252, y Caso Favela Nova Brasilia Vs. Brasil, supra, párr. 254.

Ante la decisión del Tribunal de Jurados, la acusación privada interpuso incidente de nulidad, por supuesto cohecho de los miembros del jurado. El 13 de mayo de 2002 el Juzgado de Distrito de lo Penal de Jinotega declaró la nulidad del veredicto. La decisión fue recurrida en apelación por la defensa el 14 de mayo de 2002. La apelación fue admitida. El abogado de la acusación presentó recurso de reposición, el cual fue declarado improcedente el 15 de mayo de 2002 y la causa remitida al Tribunal de Apelaciones.

El 13 de enero de 2003 la Sala Penal del Tribunal de Apelaciones de la Circunscripción Norte de Matagalpa declaró la nulidad sustancial y absoluta del proceso.

El 9 de agosto de 2005 el Juez de Distrito para lo Penal de Juicio de Jinotega dictó una nueva sentencia en la que declaró la validez del veredicto del Tribunal de Jurados y, en consecuencia, concluyó que el mismo se encontraba firme y con todos los efectos jurídicos que respaldaban la inocencia del imputado.

Durante el proceso se produjeron múltiples situaciones que llevaron a la niña a ser revictimizada y a recrudecer la vulneración de sus derechos, incluidas revisiones ginecológicas reiteradas; omisiones, falencias y coacciones en los exámenes médicos forenses; procedimientos de reconstrucción de los hechos encontrando a la víctima con el presunto agresor; entrevistas en ambientes inadecuados; así como ausencia de acompañamiento y atención integral durante la sustanciación del proceso y con posterioridad, para lograr su recuperación, reintegración y rehabilitación.

Paralelamente, la señora V.P.C. realizó otras gestiones para denunciar presuntas irregularidades en la investigación y en el proceso, entre ellas, presentó quejas contra el médico forense y la fiscal auxiliar departamental, así como contra la jueza a cargo del proceso y la jueza de derecho que cumplió tareas como presidenta del Tribunal de Jurados.

A raíz de las quejas presentadas por V.P.C., la fiscal auxiliar departamental, el médico forense, una integrante del Tribunal de Jurados y la jueza de derecho y presidenta del Tribunal de Jurados, presentaron acciones contra V.P.C. y sus familiares por los delitos de injurias y calumnias. Los abogados que apoyaron legalmente dichas acciones se encontraban relacionados con el imputado.

El 6 de diciembre de 2002, como consecuencia de las situaciones vivenciadas, la señora V.P.C. salió de Nicaragua junto con sus dos hijas, e ingresó a los Estados Unidos donde se les concedió asilo.

El trámite ante la Comisión Interamericana se inició con una petición de la señora V.P.C., el 28 de octubre de 2002, en la cual alegó la responsabilidad internacional de Nicaragua por las supuestas irregularidades y situación de impunidad en el proceso penal seguido por el delito de violación sexual cometido en contra su hija V.R.P. El 11 de febrero de 2009 la Comisión aprobó el Informe de Admisibilidad 3/09 en el que concluyó que la petición era admisible. El 13 de abril de 2016 emitió el Informe de Fondo 4/16, de conformidad con el artículo 50 de la Convención, en el cual llegó a una serie de conclusiones y formuló varias recomendaciones al Estado para subsanar la vulneración de derechos humanos de la niña V.R.P. y su familia.

El Estado de Nicaragua no dio respuesta alguna al Informe de Fondo de la Comisión. Como consecuencia de ello, el 25 de agosto de 2016 la Comisión sometió el caso a la jurisdicción de la Corte Interamericana, indicando que el caso se refería a la responsabilidad internacional del Estado de Nicaragua por la supuesta falta de respuesta estatal frente a la violación sexual cometida contra una niña por su progenitor.

Luego se llevó adelante el procedimiento ante la Corte Interamericana. En la sentencia, emitida el 8 de marzo de 2018, el Tribunal declaró responsable internacionalmente a la República de Nicaragua por la violación de los derechos a la integridad personal y prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes (artículo 5), a las garantías judiciales (artículo 8), a la protección judicial (artículo 25), a la vida privada y familiar (artículo 11), a la protección de la familia (artículo 11) y de residencia (artículo 22), en relación con las obligaciones generales de respeto, garantía, no discriminación (artículo 1.1) y protección especial de niñas, niños y adolescentes (artículo 19), de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como por el incumplimiento de la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (artículo 7.b), en perjuicio de la niña V.R.P. y de su grupo familiar.

3. Nuevos estándares jurisprudenciales

Además de recordar sus estándares establecidos en casos de violencia sexual contra mujeres adultas, la Corte comenzó por señalar que los Estados deben adoptar, en el marco del acatamiento del artículo 19 de la Convención Americana, medidas particularizadas y especiales en casos donde la víctima es una niña, niño o adolescente, sobre todo ante la ocurrencia de un acto de violencia sexual y, más aún, en casos de violación sexual.

Las medidas especiales de protección que deben adoptar se basan en el hecho de que las niñas, niños y adolescentes se consideran más vulnerables a violaciones de derechos humanos, lo que además está determinado por distintos factores, como la edad, las condiciones particulares de cada uno, su grado de desarrollo y madurez, entre otros. Esta situación especial de vulnerabilidad se produce porque a su edad no han concluido aún su crecimiento y desarrollo neurológico, psicológico, social y físico.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos coincide con el Comité de los Derechos del Niño en cuanto a que esta forma de violencia suele tener un componente de género, pues la vulnerabilidad se complementa y potencia debido a factores de discriminación histórica que han contribuido a que las mujeres y niñas sufran mayores índices de violencia sexual, especialmente en la esfera familiar.⁷

También concuerda con los estudios que ha realizado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para concluir que las niñas son las principales víctimas de violencia sexual y que los agresores son generalmente del sexo masculino, con algún grado de parentesco o relación con las víctimas; ya sean padres, padrastros, hermanos, primos, novios o cónyuges. Esto lleva a afirmar que la violencia sexual contra niñas y mujeres es una de las manifestaciones más claras de una cultura patriarcal que fomenta el control del cuerpo y la sexualidad de las mujeres. La situación y los niveles de violencia sexual y de impunidad tampoco son alentadores en el caso de las mujeres indígenas, las migrantes, y las mujeres afrodescendientes, y la gran mayoría de los casos frente al sistema de justicia permanecen en la impunidad.⁸

⁷ Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 13: “Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia”, UN Doc. CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011, párrs. 19 y 72.f).

⁸ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63, 9 de diciembre de 2011, Resumen Ejecutivo, párr. 21.

En lo que se refiere a la respuesta estatal con miras a garantizar el acceso a la justicia para víctimas de violencia sexual, la Corte advierte que las niñas, niños y adolescentes pueden enfrentarse a diversos obstáculos de índole jurídico y económico que menoscaban la posibilidad de hacer valer sus derechos e intereses en los procesos que los conciernen. Estas barreras no solo contribuyen a la denegación de justicia, sino que resultan discriminatorios, pues impiden que se ejerza el derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad.

A partir de estas ideas básicas, se colige un necesario robustecimiento de las medidas estatales que deben adoptarse a partir de la obligación de garantía. Esa especial intensidad se traduce en el deber estatal de organizar el sistema de justicia, de forma tal que la actuación de las autoridades conforme a la debida diligencia implique la adopción de una serie de medidas y el desarrollo de un proceso adaptado a las niñas, niños y adolescentes.

Además, la Corte advierte que las niñas, niños y adolescentes víctimas, en particular de violencia sexual, experimentan graves y dañosas consecuencias físicas, psicológicas y emocionales causadas por el hecho violatorio de sus derechos, así como una frecuente nueva victimización a manos de los órganos del Estado a través de su participación en los procesos penales, cuya función debería ser justamente la protección de sus derechos. También es frecuente que sufran un trauma emocional diferenciado de los adultos y un impacto sumamente profundo cuando el agresor mantiene un vínculo de confianza y autoridad con la víctima.

El proceso adaptado a las niñas, niños y adolescentes importa que exista una justicia apropiada para cada uno de ellos, debiendo establecerse un conjunto de garantías y componentes diferenciados, bajos las premisas de que su participación no puede darse en las mismas condiciones que un adulto y que es necesario asegurar un acceso al sistema en condiciones de igualdad, garantizar un efectivo debido proceso y velar por que el interés superior se erija en una consideración primordial en todas las decisiones administrativas o judiciales que se adopten.

En su jurisprudencia anterior sobre casos de violencia sexual, la Corte ya había señalado una serie de garantías específicas para llevar adelante el proceso con la debida diligencia necesaria, entre las que se destacan que: la declaración de la víctima se realice en un ambiente cómodo y seguro, que le brinde privacidad y confianza; la declaración de

la víctima se registre de forma tal que se evite o limite la necesidad de su repetición; se brinde atención médica, sanitaria y psicológica a la víctima, tanto de emergencia como de forma continuada si así se requiere, mediante un protocolo de atención cuyo objetivo sea reducir las consecuencias de la violación; se realice inmediatamente un examen médico y psicológico completo y detallado por personal idóneo y capacitado, en lo posible del sexo que la víctima indique, ofreciéndole que sea acompañada por alguien de su confianza si así lo desea; se documenten y coordinen los actos investigativos y se maneje diligentemente la prueba, tomando muestras suficientes, realizando estudios para determinar la posible autoría del hecho, asegurando otras pruebas como la ropa de la víctima, investigando de forma inmediata el lugar de los hechos y garantizando la correcta cadena de custodia; se brinde acceso a asistencia jurídica gratuita a la víctima durante todas las etapas del proceso; se brinde atención médica, sanitaria y psicológica a la víctima, tanto de emergencia como de forma continuada si así se requiere, mediante un protocolo de atención cuyo objetivo sea reducir las consecuencias de la violación; y, asimismo, en casos de supuestos actos de violencia contra la mujer, la investigación penal debe incluir una perspectiva de género y realizarse por funcionarios capacitados en casos similares y en atención a víctimas de discriminación y violencia por razón de género.⁹

El Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua le permitió a la Corte analizar los componentes esenciales de la debida diligencia reforzada y protección especial para casos que involucran violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes, y así admitir garantías con un mayor grado de especificidad para el colectivo. De esta manera, el núcleo de garantías reconocido se hace, frente a estos casos, más profuso.

Para ello, analizó las presuntas violaciones en base a los instrumentos internacionales de violencia contra la mujer y los de protección de las niñas y los niños, bajo una idea de *corpus iuris*. Además, aplicó de manera concreta los cuatro principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño, esto es el principio de no discriminación, el principio del interés superior del niño, el principio de respeto al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y el principio de respeto a la opinión de la niña en todo procedimiento que la afecte, de modo que se garantice su participación.

⁹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, supra, párr. 455; Caso Fernández Ortega y otros Vs. México, supra, párrs. 194, 251 y 252; Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú, supra, párrs. 242 y 252, y Caso Favela Nova Brasilia Vs. Brasil, supra, párr. 254.

a) El derecho de la niña, niño o adolescente víctima a participar en el proceso penal, en función de su edad y madurez, y siempre que no implique un perjuicio en su bienestar

Los Estados tienen la obligación de que las niñas, niños o adolescentes involucrados en el proceso penal participen en todas y cada una de sus diferentes etapas. A estos efectos, tienen el derecho a ser oídos, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por la autoridad competente, y a que su opinión sea tenida en cuenta en forma debida.

Entre las disposiciones normativas integrantes de la Convención sobre los Derechos del Niño, que la Corte trae a colación como parte del *corpus iuris* aplicable, el artículo 12 plasma el derecho de niñas, niños y adolescentes a expresar sus opiniones y ser escuchados en todo asunto que pudiese afectarlos y que se otorgue el debido peso a las mismas, conforme a su edad y madurez. El texto reza:

1. Los Estados partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.
2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Esta norma encierra dos preceptos distintos pero estrechamente vinculados. El párrafo primero, de manera general, busca garantizar a toda niña, niño y adolescente que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que pudiesen afectarlo, teniendo debidamente en cuenta sus opiniones en función de su edad y madurez. El párrafo segundo, desde una perspectiva más específica, reconoce para estos sujetos el derecho a ser escuchados y que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta en todo procedimiento judicial o administrativo que pudiese afectarlos.

El Comité de los Derechos del Niño aprobó en 2009 la Observación General N° 12 acerca de “El derecho del niño a ser escuchado” para definir los alcances interpretativos del artículo 12 de la Convención.

En este documento interpretativo indicó que el derecho a ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño es aplicable sin limitaciones, incluyendo situaciones de conflicto con la ley penal, victimización de violencia u otros delitos y mecanismos alternativos como la mediación y el arbitraje, entre otros.¹⁰

También sostuvo que el niño víctima y el niño testigo de un delito deben tener la oportunidad de ejercer plenamente su derecho a expresar libremente y a su manera sus opiniones y preocupaciones en cuanto a la participación en el proceso judicial.¹¹

Sin embargo, también resaltó que debe tomarse conciencia de las posibles consecuencias negativas de una práctica desconsiderada de este derecho en casos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido víctima de delitos penales, abusos sexuales, violencia u otras formas de maltrato. La participación en el proceso no puede convertirse nunca en una nueva victimización a manos de los órganos del Estado, por lo que debe existir un especial cuidado en la selección de las diligencias y actuaciones en las que puede intervenir, evitando siempre toda presencia o interacción con su agresor.

Corresponde a los Estados adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que se ejerza el derecho a ser escuchado asegurando la plena protección del niño, y para ello existen un conjunto de condiciones básicas para que el ejercicio del derecho sea adecuado, cuidado y no una mera práctica ritual intrascendente o perjudicial para su interés genuino, incluyendo instancias de preparación, audiencia, evaluación de las capacidades, información sobre la consideración otorgada a las opiniones y alternativas recursivas, y cuidando especialmente que los procedimientos sean transparentes e informativos, voluntarios, respetuosos, pertinentes, adaptados a los niños, incluyentes, apoyados en la formación, seguros, atentos al riesgo y responsables.¹²

¹⁰ Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 12: “El derecho del niño a ser escuchado”, UN Doc. CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párr. 32.

¹¹ Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 12: “El derecho del niño a ser escuchado”, UN Doc. CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párrs. 62 a 64.

¹² Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 12: “El derecho del niño a ser escuchado”, UN Doc. CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párrs. 21, 40 a 47 y 134.

Tomando como base esas ideas, la Corte indica que si bien la participación de niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos en un proceso penal puede resultar útil para contribuir con el desarrollo efectivo de dicho proceso, no puede concebirse esa participación sólo en términos probatorios porque llevaría a desconocer su calidad de sujeto de derecho.

Señala también que el espectro del derecho se extiende a todo proceso, desde el inicio e inclusive hasta las medidas posteriores de recuperación, rehabilitación y reintegración social, teniendo a niñas, niños y adolescentes como su centro con miras a la protección de su interés superior.

Además, la participación no se agota en un simple rol testimonial sino que es necesario, entre otras cosas: habilitar su intervención en todo tipo de diligencias en el proceso; brindarles información completa y adecuada; realizar todas las actuaciones con su consentimiento; proporcionarles servicios de asistencia jurídica, de salud y demás medidas de protección disponibles; valorar sus opiniones de acuerdo a su entendimiento y madurez, pero siempre debiendo motivar la valoración que se ha hecho en las decisiones sobre la opinión del niño y en consideración de su interés superior.

Siempre es importante, a fin de asegurar efectivamente el derecho de participación, que el proceso se desarrolle en un entorno que no sea intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado a la edad de la niña, niño o adolescente y que el personal encargado de recibir el relato esté debidamente capacitado en la materia, de modo que aquél se sienta respetado y seguro al momento de expresar su opinión en un entorno físico, psíquico y emocional adecuado.

Las niñas, niños y adolescentes deben ser tratados a lo largo del proceso penal con tacto y sensibilidad para evitar daños de manera coetánea o posterior al mismo, respetando en todo momento su intimidad y confidencialidad y evitando su participación en una cantidad excesiva de intervenciones o su exposición al público.

b) El derecho de la niña, niño o adolescente víctima a disponer una asistencia jurídica independiente, especializada y gratuita

La participación de la niña, niño o adolescente víctima de un delito en el proceso con la amplitud referida también conlleva la necesidad de garantizar su asistencia jurídica. El acceso a la justicia no solo implica habilitar los mecanismos necesarios para que las

niñas, niños y adolescentes puedan denunciar, sino que incluye la posibilidad de que participen activamente en los procesos judiciales, con voz propia y asistencia letrada, en defensa de sus derechos, según la edad y grado de madurez.

El Comité de los Derechos del Niño, en la misma Observación General N° 12, explicó también que la expresión “Ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado”, implica —una vez que ya se ha definido la participación de la niña, el niño o el adolescente en un procedimiento, de acuerdo a su capacidad progresiva, en función de sus aptitudes y competencias reales— la posibilidad de hacerlo personalmente o por intermedio de un representante.¹³

La norma convencional, al referirse a la participación por medio de un representante, no define un formato específico, con lo que quedan incluidos órganos estatales, abogados, psicólogos, asistentes sociales y cualquier otro profesional u órgano idóneo cuya intervención representativa, según las circunstancias del caso, sea requerida.

En 2013, el Comité de los Derechos del Niño, al emitir la Observación General N° 14 sobre “El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”, fue más preciso aún. Cuando abordó las garantías procesales necesarias para resguardar el interés superior del niño indicó:

El niño necesitará representación letrada adecuada cuando los tribunales y órganos equivalentes hayan de evaluar y determinar oficialmente su interés superior. En particular, cuando se someta a un niño a un procedimiento judicial o administrativo que conlleve la determinación de su interés superior, el niño debe disponer de representación letrada, además de un curador o representante de su opinión, cuando pueda haber un conflicto entre las partes en la decisión.¹⁴

Esta interpretación apunta a resaltar el derecho de representación letrada como una garantía sustancial imprescindible en todos los procedimientos judiciales y administrativos en los que esté en debate el interés superior del niño. También lo complementa con la figura del representante de su opinión frente a casos de posibles conflictos de intereses con sus progenitores.

¹³ Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 12: “El derecho del niño a ser escuchado”, UN Doc. CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párrs. 35 a 37.

¹⁴ Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 14 sobre “El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”, UN Doc. CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013, párr. 96.

En 2016, terminó de concretar esta idea en la Observación General N° 20 sobre “La efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia”, al señalar:

De conformidad con el artículo 12 de la Convención, los Estados partes deben adoptar medidas para garantizar el derecho de los adolescentes a expresar sus opiniones sobre todas las cuestiones que los afecten, en función de su edad y madurez, y velar por que estas se tengan debidamente en cuenta, por ejemplo, en decisiones relativas a su educación, salud, sexualidad, vida familiar y a los procedimientos judiciales y administrativos. (...) Como complemento de las medidas, es necesario introducir mecanismos de denuncia y reparación seguros y accesibles con competencia para examinar las denuncias formuladas por los adolescentes y brindarles acceso a servicios jurídicos gratuitos o subvencionados y otros tipos de asistencia apropiada.¹⁵

En base a estas disposiciones y algunos documentos complementarios¹⁶ la Corte Interamericana confirma que una interpretación armónica e integral del derecho a ser oído de niñas, niños y adolescentes, junto con el principio de autonomía progresiva, conlleva a garantizar la asistencia jurídica de las niñas, niños y adolescentes víctimas en los procesos penales.

Los alcances de este derecho implican la intervención de un abogado independiente de la figura del fiscal, especializado en niñez y adolescencia, proporcionado por el Estado de manera gratuita, independientemente de los recursos económicos de sus progenitores y de las opiniones de éstos últimos, con facultades amplias para representarlo y constituirse en calidad de parte procesal, oponerse a medidas judiciales, interponer recursos y realizar todo otro acto procesal tendiente a defender sus derechos en el proceso.

¹⁵ Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 20: “La efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia”, UN Doc. CRC/C/GC/20, 6 de diciembre de 2016, párr. 23.

¹⁶ Como, por ejemplo: UNICEF-UNODC, “Manual sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos para uso de profesionales y encargados de la formulación de políticas 2010, págs. 54 y 55; UNODC, Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal, 2013, Principio 2; o Consejo de Derechos Humanos, UN Doc. A/HRC/25/L.10, 25 de marzo de 2014, punto 9.

c) El derecho de la niña, niño o adolescente víctima a contar con servicios de atención y acompañamiento integrales, especializados y multidisciplinarios

Retomando su jurisprudencia relativa a casos de violencia contra la mujer, la Corte reafirma que en casos de violencia sexual contra niñas, niños o adolescentes, el Estado debe, una vez conocidos los hechos, brindar asistencia inmediata y profesional, tanto médica como psicológica y psiquiátrica, a cargo de profesionales específicamente capacitados en la atención de víctimas de este tipo de delitos y con perspectiva de género y niñez.¹⁷ Además, el acompañamiento debe mantenerse durante el proceso penal, procurando que sea el mismo profesional que realice la atención.

Además, en base a lo señalado por el Comité de los Derechos del Niño en la Observación General N° 13 sobre el “Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia”¹⁸, especifica que es trascendental que durante el proceso de justicia los servicios de apoyo se tomen en cuenta, sin discriminación alguna, la edad, el nivel de madurez y de comprensión, el sexo, la orientación sexual, el nivel socioeconómico, las aptitudes y capacidades de la niña, niño o adolescente, así como cualquier otro factor o necesidad especial en la que se encuentren. Todo ello con el fin de brindar a la víctima el apoyo y los servicios necesarios, conforme a sus vivencias y entendimientos, y de acuerdo a las vulneraciones sufridas. Por ello, se entiende como necesaria la existencia de servicios y protección específicos para las víctimas de determinados delitos, como los referidos a agresiones sexuales, especialmente la violación sexual.

Nuevamente, bajo una idea de niñas, niños o adolescentes como sujetos de derecho, tomando en cuenta su interés superior, destaca que el objetivo no solo consiste en evitar la revictimización, sino que, a través de las protecciones especiales y acompañamiento especializado, se deben generar las condiciones adecuadas para pueda participar de forma efectiva en el proceso penal.

¹⁷ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Fernández Ortega y otros Vs. México, supra, párr. 194, y Caso Favela Nova Brasilia Vs. Brasil, supra, párr. 254.

¹⁸ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 13: “Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia”, UN Doc. CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011, párr. 54.b). Además menciona a: Consejo Económico y Social, Resolución 2005/20, “Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos”, UN Doc. E/2005/INF/2/Add.1, 22 de julio de 2005, directrices 8, 10 a 14, 16, 17, 19, 21 a 31 y 40; y a la Organización Mundial de la Salud, “Responding to children and adolescents who have been sexually abused”, WHO Clinical Guidelines, 2017, págs. 15 a 22.

En este sentido, la actuación estatal debe estar encaminada a la protección reforzada de sus derechos, a través de la actuación multidisciplinaria y coordinada de las agencias estatales de protección y apoyo psicosocial, investigación y juzgamiento, entre ellas el ministerio público, las autoridades judiciales, las y los profesionales de salud, los servicios sociales y legales, la policía nacional, entre otros, desde que el Estado conozca la violación de sus derechos y de forma ininterrumpida, hasta que esos servicios dejen de ser necesarios, a fin de evitar que su participación en el proceso penal les cause nuevos perjuicios y traumas adicionales, revictimizándolos.

La Corte expresa que no sólo las y los profesionales que asisten a niñas, niños o adolescentes deben poseer capacitación adecuada en la atención de víctimas de este tipo de delitos y con perspectiva de género y niñez, sino que la exigencia se hace extensiva a todas las autoridades estatales intervinientes, incluyendo las administrativas y las judiciales.

Por otra parte, la atención integral a una niña, niño o adolescente víctima no solo se circunscribe a las actuaciones de las autoridades judiciales durante el desarrollo del proceso penal con el fin de proteger sus derechos y asegurar una participación no revictimizante, sino que esta atención debe ser integral y multidisciplinaria antes, durante y después de las investigaciones y proceso penal. Asimismo, debe existir un enfoque coordinado e integrado que brinde distintos servicios de atención y apoyo a la niña, niño o adolescente víctima para salvaguardar su bienestar actual y posterior desarrollo. Paralelamente, las y los profesionales involucrados en el abordaje deben estar específicamente capacitados en la atención de víctimas de este tipo de delitos y con perspectiva de género y niñez.

Las medidas también deben ser adoptadas con posterioridad a la finalización del proceso penal con el objetivo de lograr la recuperación, rehabilitación y reintegración social de la niña, niño o adolescente, teniendo en cuenta su derecho a la supervivencia y al desarrollo integral, y haciéndolas extendidas además a los familiares de las víctimas, en lo que corresponda. Es decir que, la atención especial médica, psicológica y social se debe adoptar en forma inmediata y desde conocidos los hechos, y mantenerse de forma continuada, si así se requiere, más allá del proceso.

Además, la existencia de personal capacitado también apunta a que la comunicación con las niñas, niños y adolescentes se dé en lenguaje y terminología

adecuadas a su edad, para que relaten los hechos ocurridos o sus vivencias de la manera que elijan, y reciban la asistencia que requieren, sin la utilización de un lenguaje ofensivo, discriminatorio o estigmatizante.

La Corte también brinda algunas precisiones en lo que respecta a la declaración de la niña, niño o adolescente en tanto víctima del delito. Al respecto manifiesta que la entrevista debe llevarla a cabo una persona profesional en psicología o en disciplinas afines, debidamente capacitada en la toma de este tipo de declaraciones. Esta precaución se justifica en el hecho de que la entrevista tiene el objetivo de obtener información precisa, confiable y completa de lo ocurrido a través del relato de la víctima, para lo cual todo el entorno debe ser seguro y no intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado, que les brinde privacidad, confianza y le permita expresarse de la manera que elija y de forma adaptada a sus requerimientos, no pudiendo ser interrogada en forma directa por el tribunal o las partes.

Por último, específicamente en cuanto a los peritajes ginecológicos de las víctimas, la Corte expresa que las autoridades deben evitar que sean sometidas a más de una evaluación física, ya que podría ser revictimizante. El examen médico en estos casos debe ser realizado por un profesional con amplio conocimiento y experiencia y debe buscar minimizar y evitar causarles un trauma adicional o revictimizarlas. Es recomendable que la víctima, o de corresponder su representante legal, pueda elegir el sexo de la persona profesional y que sea especialista en ginecología infanto-juvenil, con formación específica para realizar los exámenes médicos forenses en casos de abuso y violación sexual. Asimismo, el examen médico debe llevarse a cabo luego del consentimiento informado de la víctima o de su representante legal, según su grado de madurez, tomando en cuenta el derecho de la niña, niño o adolescente a ser oído, en un lugar adecuado, y se respetará su derecho a la intimidad y privacidad, permitiendo la presencia de un acompañante de confianza de la víctima. La procedencia de un peritaje ginecológico debe ser debidamente fundada y considerada sobre la base de un análisis realizado caso por caso, tomando en cuenta el tiempo transcurrido desde el momento en que se alega que ocurrió la violencia sexual y, en caso de no ser procedente o no contar con el consentimiento informado de la víctima, el examen debe ser omitido, lo que en ninguna circunstancia debe servir de excusa para desacreditarla o impedir una investigación.

Todas estas ideas refuerzan el enfoque de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, concibiéndolos como eje central del proceso penal y ya no como un elemento probatorio necesario para el esclarecimiento del caso.

d) El derecho de la niña, niño o adolescente víctima a recibir información completa, accesible, atenta a la diversidad y adaptada a su edad y capacidad

La Corte se detiene a desarrollar una idea ya precisada en términos más generales por el Comité de los Derechos del Niño en la Observación General N° 12, cuando afirma que todos los procesos en que sean escuchados y participen un niño o varios niños deben ser transparentes e informativos. Esto implica que debe darse a los niños información completa, accesible, atenta a la diversidad y apropiada a la edad acerca de su derecho a expresar su opinión libremente y a que su opinión se tenga debidamente en cuenta y acerca del modo en que tendrá lugar esa participación y su alcance, propósito y posible repercusión, de conformidad con los artículos 17 y 42 de la Convención sobre los Derechos del Niño.¹⁹

El derecho de la niña, niño o adolescente víctima a recibir la información relativa al proceso penal que lo comprende es un requisito necesario para el ejercicio de cualquier participación, sea en su forma más básica para poder expresar su testimonio u opinión, o en una más compleja para asumir en forma directa un rol de parte procesal cuando lo permiten su edad y madurez y recibe asistencia letrada.

Para ello, el Tribunal insiste en la necesidad de que se brinde a la niña, niño o adolescente, desde el inicio del proceso y durante todo el transcurso del mismo, la información relativa a su desarrollo en formatos adaptados a su edad y capacidad respecto de todas las cuestiones que les interesan. Así, este derecho se convierte en una condición previa e imprescindible para que existan decisiones claras por parte del niño y que procuren la mejor protección de su interés superior.

Esto es aplicable a la información relacionada con sus derechos, las actuaciones que los afecten, la legislación, la reglamentación y las normas nacionales, los servicios locales y los procedimientos de apelación y reclamación. Ello debe incluir información mínima y adaptada sobre el asesoramiento, la promoción, incluido el apoyo a la

¹⁹ Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 12: “El derecho del niño a ser escuchado”, UN Doc. CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párr. 134.

autopromoción, el papel del niño víctima o testigo, la forma en que se realizará el interrogatorio, la razón y utilidad de las diligencias a llevarse a cabo o la naturaleza de los peritajes a los cuales se le someterá, el acceso a procedimientos independientes de denuncia y a los tribunales con la asistencia letrada y de otra índole necesaria.

Paralelamente, el encargado de adoptar decisiones debe informar al niño del resultado del proceso y explicar cómo se tuvieron en consideración sus opiniones. La comunicación de los resultados al niño es una garantía de que las opiniones del niño no se escuchan solamente como mera formalidad, sino que se toman en serio. La información puede mover al niño a insistir, mostrarse de acuerdo o hacer otra propuesta o, en el caso de un procedimiento judicial o administrativo, presentar una apelación o una denuncia.

Pero además, en los procesos penales, el derecho del niño víctima y testigo también consiste en ser informado de cuestiones tales como la disponibilidad de servicios médicos, psicológicos y sociales, los mecanismos de apoyo a disposición del niño cuando haga una denuncia y participe en la investigación y en el proceso judicial, las fechas y los lugares específicos de las vistas, la disponibilidad de medidas de protección, las posibilidades de recibir reparación y las disposiciones relativas a la apelación.

e) El derecho de la niña, niño o adolescente víctima a no padecer revictimizaciones ni violencia institucional

Un asunto que atraviesa transversalmente la totalidad del análisis de fondo del caso es el derecho de la niña, niño o adolescente víctima a no sufrir revictimizaciones ni violencia institucional a manos del Estado en el transcurso del proceso penal, como un corolario de la obligación de debida diligencia reforzada.

La Corte advierte que la participación de la víctima, cualquiera sea su formato, debe tener como norte la protección reforzada de sus derechos y de su interés superior. Para la investigación, juzgamiento y sanción de los eventuales responsables del delito, que son las razones por las que se lleva adelante el proceso penal, jamás deben generarse consecuencias que lleven a la víctima a reeditar aquellas experiencias que les han producido graves daños físicos, psicológicos y emocionales.

Las víctimas de un delito, especialmente de una violación sexual, deben participar en las diligencias que sean estrictamente necesarias. Y si se trata de niñas, niños

o adolescentes deben extremarse los recaudos para evitar su revictimización o un nuevo impacto traumático.

Esta obligación de evitar una renovada experimentación de la profunda experiencia traumática tiene como base la situación agravada de vulnerabilidad en la que se encuentra al haber sido víctima de violencia sexual.

Sin embargo, el Estado no puede utilizar la necesidad de evitar revictimizaciones como una excusa para eludir el esclarecimiento de la verdad y garantizar la impunidad de las personas responsables. En cambio, debe forjar las protecciones y los acompañamientos especializados, multidisciplinarios y coordinados necesarios para generar las condiciones adecuadas para que la niña, niño o adolescente pueda participar de forma efectiva en el proceso penal sin quedar expuesto a situaciones revictimizantes.

En el Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua, para analizar si el Estado había incurrido en una violación de su deber de no revictimización, la Corte evalúa la totalidad de los actos que involucraban a la niña víctima. En particular, se detiene a analizar las conductas estatales frente a la niña en su examen médico forense, su declaración testimonial, su participación en la inspección ocular y la reconstrucción de los hechos y la falta de acompañamiento y atención integral durante todo el proceso y con posterioridad a su finalización.

La aplicación del principio del interés superior del niño exige que en cada caso particular se analice qué conductas o prácticas deben ser suprimidas, modificadas o complementadas con cuidados especiales, para evitar reactualizar la situación traumática de la víctima, protegiéndola y brindándole mecanismos de contención que la hagan sentirse segura, entendida y escuchada en el desarrollo de la diligencia.

Sin embargo, la Corte no detiene allí su lectura. Concluye que la víctima puede sufrir una doble violencia: por un lado, la violencia sexual por parte de un agente no estatal; y, por el otro, la violencia institucional durante el procedimiento judicial, por las prácticas que generan revictimización. La víctima y su familia acuden al sistema judicial en busca de protección y para obtener la restitución de sus derechos vulnerados. Sin embargo, si el Estado no solo no cumple con la debida diligencia reforzada y protección especial requerida en el proceso judicial donde se investiga una situación de violencia sexual, sino que responde con una nueva forma de violencia, esta vez institucional porque es perpetrada o tolerada por los agentes estatales, la afectación debe ser catalogada como

un trato cruel, inhumano y degradante en los términos del artículo 5.2 de la Convención Americana.

f) El derecho de la niña, niño o adolescente víctima a gozar de un criterio reforzado de celeridad

Como señalamos, el derecho de acceso a la justicia implica que la realización de todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y sancionar a los responsables se haga en un plazo razonable. Una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación a las garantías judiciales.

La Corte, a través de algunos antecedentes de su jurisprudencia, ya había señalado que en lo relativo a la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso, si el paso del tiempo incide de manera relevante en su situación jurídica, resulta necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve.²⁰ Esto venía a complementar los otros tres elementos clásicos establecidos para poder determinar la razonabilidad del plazo de un proceso, entre los que se reconocía la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado y la conducta de las autoridades judiciales.²¹

En la sentencia bajo análisis el Tribunal Interamericano utiliza esas ideas para resaltar que tratándose de una niña víctima de violencia sexual es exigible un criterio reforzado de celeridad, en el cual la garantía de plazo razonable debe analizarse junto con el deber del Estado de actuar sin dilaciones y con la debida diligencia para investigar y sancionar la violencia contra la mujer. Esta conclusión se desprende de una interpretación armónica del artículo 8.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 19 de la misma y el artículo 7.b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

En nuestra opinión, al margen de la referencia normativa que permite utilizar un instrumento internacional específico para la protección de los derechos de las mujeres, el mismo criterio reforzado de celeridad debe utilizarse para niños y adolescentes.

²⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008, párr. 155, y Caso Pacheco León y otros Vs. Honduras, párr. 120.

²¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 29 de enero de 1997, párr. 77.

Ya en la Observación General N° 14, el Comité de los Derechos del Niño señaló que

Los niños y los adultos no tienen la misma percepción del paso del tiempo. Los procesos de toma de decisiones que se demoran o toman mucho tiempo tienen efectos particularmente adversos en la evolución de los niños. Por tanto, conviene dar prioridad a los procedimientos o procesos que están relacionados con los niños o les afectan y ultimarlos en el menor tiempo posible.²²

Así, esta postura que unifica la exigibilidad de un criterio reforzado de celeridad para procesos penales que involucran a niñas, niños o adolescentes víctimas no es contradictoria con la jurisprudencia de la Corte, pues es evidente que nos encontramos frente a personas a las que el paso del tiempo incide de manera relevante en su situación jurídica, a las que una demora excesiva en su tramitación generará revictimizaciones o daños adicionales.

4. Conclusiones

Con independencia del acto de reparación que encierra en sí mismo la sentencia en el Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua, nos encontramos frente a un esfuerzo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por continuar perfeccionando y reforzando los derechos y garantías de las víctimas de distintas manifestaciones de violencia.

A los estándares para casos de violencia sexual en contra de mujeres adultas, la Corte viene a complementarlos con otros adicionales sobre debida diligencia reforzada, protección especial y no revictimización para casos de violencia sexual contra niñas, niños o adolescentes.

La sentencia manda a edificar todo un sistema de justicia adaptado a las niñas, niños y adolescentes, de modo que sea accesible y apropiado a cada uno de ellos, que los comprenda como únicos y singulares en su individualidad. La ausencia de estas adaptaciones permite la perpetuación de situaciones de denegación de justicia, de barreras discriminatorias y de prácticas revictimizantes.

²² Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 14 sobre “El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”, UN Doc. CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013, párr. 93.

Esta imposición responde a la realidad de que las personas que integran este colectivo resultan más vulnerables a violaciones de derechos humanos y enfrentan diversos obstáculos jurídicos y económicos que menoscaban la posibilidad de hacer valer sus derechos e intereses en sistemas de justicia que han sido ideados para un mundo adulto. Además, en el caso particular de la violencia sexual, experimentan consecuencias físicas, psicológicas y emocionales más graves y dañosas que los adultos, así como frecuentes nuevas victimizaciones a manos de los órganos del Estado a través de su participación en los procesos penales.

El presupuesto básico del sistema adaptado consiste en tomar como eje los principios fundamentales reconocidos en la Convención de los Derechos del Niño, en la que su organización y funcionamiento estén guiados por el principio del interés superior y el derecho a la participación con base en las capacidades en constante evolución de las niñas, niños y adolescentes, conforme a su edad, grado de madurez y nivel de comprensión, y sin discriminación alguna.

Entre las medidas estatales que llevan a robustecer con una particular intensidad la obligación general de garantía, para configurar debida diligencia reforzada, protección especial y no revictimización, la Corte, bajo el formato de derechos de la niña, niño o adolescente víctima, reconoce a: participar en el proceso penal, en función de su edad y madurez, y siempre que no implique un perjuicio en su bienestar; disponer una asistencia jurídica independiente, especializada y gratuita; contar con servicios de atención y acompañamiento integrales, especializados y multidisciplinarios; recibir información completa, accesible, atenta a la diversidad y adaptada a su edad y capacidad; no padecer revictimizaciones ni violencia institucional; gozar de un criterio reforzado de celeridad.

En general, los casos resueltos por la Corte Interamericana suelen convertirse en casos emblemáticos, y en una fuente de inspiración doctrinaria y jurisprudencial para los tribunales nacionales. En la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por ejemplo, existe una fuerte propensión a receptar en sus pronunciamientos los dictados del derecho internacional de los derechos humanos, tanto en lo que hace al respeto por las cláusulas de los instrumentos internacionales como a la interpretación de los órganos jurisdiccionales y de supervisión de los distintos sistemas protectorios en la materia, tanto interamericano como universal.

Así, se fortalece una tendencia a que el efecto expansivo de las sentencias de la Corte Interamericana no tenga únicamente impacto en el ordenamiento del Estado cuya responsabilidad se declara en el caso concreto, sino a todos los Estados que integran el sistema regional. Sin duda alguna, el sistema del control de convencionalidad también contribuye a esta realidad.

Por otra parte, muchos de los casos en los que la Corte Interamericana interviene están vinculados a situaciones estructurales de violaciones de derechos humanos e imponen la necesidad de adoptar medidas coordinadas por parte de distintas autoridades estatales para evitar que sigan provocando nuevas víctimas. Así, las garantías de no repetición terminan configurando una forma de enfrentar las causas de fondo de este tipo de violaciones a los derechos humanos, tienen un objetivo más amplio que la satisfacción del goce y ejercicio de un derecho respecto de una víctima individual y trabajan ante todo en un formato preventivo; y esos alcances más generales y no individualizados de las garantías de no repetición permiten asentar fuertemente su proliferación en los Estados que integran el sistema regional.

En la sentencia bajo análisis esta forma de reparación tiene una particular relevancia y se destacan las siguientes: medidas para el fortalecimiento de la capacidad institucional para enfrentar de forma integral la violencia sexual contra las niñas, niños y adolescentes; y capacitación de funcionarios públicos. En todos los casos, esas medidas se requieren bajo los estándares determinados en la sentencia, en la jurisprudencia de la Corte en relación con la violencia de género y protección de los derechos del niño, así como en los estándares internacionales en la materia.

Las primeras, a su vez, se desdoblaron en: adopción de protocolos estandarizados de investigación y atención integral para casos de violencia sexual en perjuicio de niñas, niños y adolescentes; y creación de una figura especializada y gratuita para la representación jurídica de niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos en materia penal.

Los protocolos son tres: de investigación y actuación durante el proceso penal para casos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual; sobre abordaje integral y valoración médico legal para casos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual; y de atención integral para niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual.

La figura del abogado de niñas, niños y adolescentes debe tener las siguientes características: aptitud para representar como querellante particular y defender sus intereses durante las investigaciones y el proceso penal de manera autónoma como sujeto de derechos, diferenciada de los adultos; especializado en materia de violencia sexual, género y niñez; brindado por el Estado de forma gratuita; de libre elección, por lo que debe ofrecerse y brindarse si así lo requiere, en función de su edad y madurez, a menos que cuente con patrocinio jurídico propio.

Las segundas, por su parte, se fraccionan en adopción e implementación de capacitaciones y cursos, de carácter permanente, para: funcionarios públicos que por su función en el sistema de administración de justicia trabajen con temáticas de violencia sexual; profesionales médicos y personal que conforma el sistema público de salud que intervienen en la detección, el diagnóstico y tratamiento de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual, así como a los médicos forenses y demás personal del Poder Judicial, con el objetivo de brindar formación sobre el trato adecuado a las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia y violación sexual durante los exámenes médicos.

En función de lo expuesto, la provincia de La Pampa, de acuerdo con la distribución federal de competencias, debe avanzar en la adopción de medidas que compatibilicen su sistema de justicia con los estándares establecidos de diligencia reforzada, protección especial y no revictimización para casos de violencia sexual contra niñas, niños o adolescentes. Si bien se han realizado algunos avances en la materia, entre los que sin duda alguna se destaca el Protocolo para la intervención en situaciones de Abuso Sexual contra Niñas, Niños y Adolescentes, emitido por el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia en el mes de abril de 2017, así como la reforma al Protocolo de Procedimiento para la Atención para pacientes que soliciten prácticas de aborto no punible en 2018, restan muchos avances por realizar en este tipo de situaciones.

En materia de protocolos estandarizados, el consensuado por el Consejo Provincial cumple una función crucial de información y capacitación de toda la sociedad, permitiéndoles a los actores institucionales, sociales y a cualquier persona conocer cómo proceder ante estas vulneraciones, lo que facilita respuestas iniciales adecuadas y articuladas, así como compromete a toda la sociedad en la búsqueda de mecanismos de protección de la infancia y garantía de sus derechos. Sin embargo, es posible avanzar, en otros protocolos específicos sobre investigación y actuación durante el proceso penal,

abordaje integral y valoración médico legal y de atención integral para niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual.

En lo que respecta a la figura del abogado de niñas, niños y adolescentes, el artículo 102.5) de la Ley provincial 2574 Orgánica del Poder Judicial, reformada por la Ley 2859, establece un mecanismo en el que los Defensores que integran el Ministerio Público de la Defensa quedan facultados para patrocinar a las personas de escasos recursos económicos, en las demandas o querellas que hubieren de promover ante la jurisdicción penal; pudiendo para ello constituirse en querellante particular y mandatario en las querellas. En la práctica, a su vez, viene cumpliendo esa función de manera extendida en los casos de violencia de género. A pesar de ello, debería avanzarse en la recepción de una figura con competencia específica para asumir la representación de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual en los procesos penales, con amplia capacitación sobre sus derechos y los de las mujeres, así como sobre la temática puntual de violencia sexual.

Por último, es una deuda pendiente, sobre todo en el ámbito del Poder Judicial, la adopción e implementación de capacitaciones y cursos permanentes para funcionarios públicos y agentes que trabajan con temáticas de violencia sexual y para profesionales médicos que intervienen en la detección, el diagnóstico, peritaje forense y tratamiento de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual.

5. Bibliografía

a) Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de enero de 1997.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Bulacio Vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 18 de Septiembre de 2003.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de marzo de 2005.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Fernández Ortega y otros Vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de agosto de 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2014.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de noviembre de 2015.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Favela Nova Brasilia Vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de febrero de 2017.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gutiérrez Hernández y otros Vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de agosto de 2017.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pacheco León y otros Vs. Honduras, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 15 de noviembre 2017.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso V.R.P., V.P.R. y otros Vs. Nicaragua, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 08 de marzo de 2018.

b) Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño.

- Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 12: “El derecho del niño a ser escuchado”, UN Doc. CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009.
- Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 13: “Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia”, UN Doc. CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011.
- Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 14 sobre “El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”, UN Doc. CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013.
- Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 20: “La efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia”, UN Doc. CRC/C/GC/20, 6 de diciembre de 2016.

c) Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63, 9 de diciembre de 2011.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

DERECHOS SEXUALES Y (NO) REPRODUCTIVOS EN LA PAMPA. EL CAMINO HACIA LA PROTOCOLIZACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO (ILE)¹

Gina Paola Rodríguez
UNLPam, FCEyJ, CICJ

Introducción

El papel modelador del derecho en las decisiones de salud sexual y reproductiva de las mujeres ha sido materia de estudio reciente en Argentina a propósito de los debates por la despenalización del aborto (Checa, 2006; Bergallo, 2012; Brown, 2014; Bergallo, Jaramillo y Vaggione, 2019). Sin embargo, aquello consignado en el corpus de normas (que va desde los Tratados Internacionales y el Código Penal hasta los protocolos de Salud, pasando por las regulaciones del trabajo, la violencia y la relación Estado-Iglesia, entre otros ámbitos) viene repercutiendo desde hace décadas en el modo en que las mujeres encaran sus experiencias sexuales y reproductivas. En simultáneo, los alcances y enfoques de lo legislado han evolucionado conforme a las luchas sociales por el reconocimiento y concreción de los derechos de todas las mujeres a decidir con autonomía e información sobre sus vidas y sus cuerpos. En este sentido, el concepto de derechos sexuales y (no) reproductivos es un producto histórico dinámico que no sólo condensa décadas de disputa sino que alberga en su construcción distintos alcances y significados.

¹ Esta ponencia es un avance de un capítulo más grande en preparación en el marco del proyecto de investigación "Derechos humanos, sistemas internacionales de protección y políticas públicas. Experiencias y retos desde La Pampa", dirigido por Cecilia Bertolé y co-dirigido por Lucía Colombato y la autora con sitio en la FCEyJ, UNLPam.

A los efectos del presente análisis, retomamos el esquema de Brown (2014:165) para definir los derechos sexuales, reproductivos y (no) reproductivos como un “concepto que incluye tres aspectos: 1. La seguridad en la reproducción y los eventos relacionados con ella. 2. Anticoncepción y aborto, o aspectos de la opción no reproductiva, y 3. El libre ejercicio de la sexualidad”. Esta definición incorpora el proceso histórico en el que convergen por un lado, la demanda por el aborto legal y por el control de los métodos anticonceptivos librada en las décadas del 70 y 80 y por otro, la demanda por el ejercicio de otras sexualidades (no heterosexuales y no reproductivas) en la década del 90. El (no) implica un llamado de atención acerca de los derechos que deben asistir a las personas sobre eventos no reproductivos, anticoncepción y aborto. Al mismo tiempo, fija un posicionamiento crítico frente a una ley y una política pública que privilegia como sujetas de intervención a las mujeres adultas, heterosexuales y en pareja reproduciendo su rol tradicional de madres y reproductoras. En este sentido, es un concepto útil para alimentar el debate acerca de los deberes del Estado con la sexualidad y la vida reproductiva de otras poblaciones como los varones, los colectivos LGTBIQ, los niños, niñas y adolescentes y los ancianos.

El camino hacia la protocolización de la ILE

Desde comienzos de los noventa, la provincia de La Pampa ha sido pionera en la aprobación de leyes y resoluciones en materia de derechos sexuales y (no) reproductivos. A la temprana expedición del Programa Provincial de Procreación Responsable (Ley N° 1363/91), le siguieron la sanción de la ley que reconoció como práctica médica la contracepción quirúrgica (Ley N° 2079/03) y más recientemente, la expedición de un protocolo hospitalario para la atención y asistencia sanitaria integral de prácticas de aborto no punible (Resolución N° 656/12 y su modificatoria Resolución N° 1789/18). El Protocolo, en sus dos versiones, expandió la prevalencia del modelo de causales o indicaciones como mecanismo de regulación del aborto a partir de decisiones judiciales como el fallo F.A.L. (2012), que transformaron las interpretaciones restrictivas de normas que durante años habían previsto causales de descriminalización que no se concebían como instancias de aborto legal. Aunque estas reinterpretaciones llevaron a aceptar nuevas o más amplias indicaciones para el aborto legal, el proceso de implementación en La Pampa ha enfrentado momentos de pausa en la implementación de

la política pública así como distintas barreras formales e informales que eventualmente han dificultado el acceso a estos servicios de manera oportuna y segura.

En el año 2012, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) se pronunció acerca de los alcances del supuesto legal para interrumpir el embarazo en casos de violación, a través del fallo “F.A.L. s/medida autosatisfactiva”. El caso comenzó cuando la madre de una niña de 15 años solicitó a la justicia de la provincia de Chubut que dispusiera la interrupción del embarazo que cursaba su hija como producto de una violación. En el caso se discutía si el Código Penal habilitaba únicamente el aborto cuando la víctima padecía una discapacidad intelectual o psico-social (interpretación restrictiva), o si la opción estaba disponible para cualquier mujer víctima de abuso (interpretación amplia). Aunque el aborto ya se había practicado, el caso llegó a conocimiento de la Corte Suprema el 30 de junio de 2010. En su sentencia del 13 de marzo de 2012, el Máximo Tribunal dejó en claro que la Constitución y los tratados de derechos humanos no sólo impiden interpretar el supuesto legal en sentido restrictivo, sino que obligan a una interpretación amplia, de acuerdo a la cual no es punible el aborto practicado sobre cualquier embarazo que sea consecuencia de una violación, con independencia de la capacidad mental de la víctima.

Tras fijar el alcance de la norma cuestionada, la Corte determinó distintas pautas de implementación a fin de asegurar el acceso seguro, oportuno y efectivo a los abortos legales y la vigencia de los derechos humanos de las mujeres. Como sintetiza la Asociación por los Derechos Civiles (2015), entre otros contenidos mínimos, los protocolos de atención, a partir del fallo F.A.L. deben garantizar que:

- Toda mujer embarazada como resultado de una violación pueda acceder a un aborto, sin importar si se trata de una mujer con o sin discapacidad;
- No se exija autorización judicial, ni denuncia policial previa en ningún caso;
- El único requisito habilitante para el aborto sea una declaración jurada de la mujer en la que manifieste que el embarazo es producto de una violación
- Se proporcione información completa y adecuada a la usuaria y se garantice la confidencialidad de la práctica;

- Se eviten procedimientos administrativos o períodos de espera que retrasen el acceso a la práctica;
- Se eliminen los requisitos que no estén médicamente indicados;
- Se articulen mecanismos que permitan resolver los desacuerdos que pudieran existir, entre el profesional interviniente y la paciente, respecto de la procedencia del aborto;
- Se disponga un adecuado sistema que permita al personal sanitario ejercer su derecho de objeción de conciencia;
- La objeción de conciencia sea manifestada en el momento de la implementación del protocolo o al inicio de las actividades en el establecimiento de salud correspondiente;
- Se sancione a los profesionales que dificulten o impidan el acceso a los abortos no punibles;
- Se asegure la asistencia psicológica inmediata y prolongada de la víctima;
- Se asegure el asesoramiento legal del caso.

Como analiza la Defensora General de la Nación, el fallo F.A.L puso en evidencia la ilegalidad de ciertas prácticas extendidas, que demoran o impiden el acceso a los abortos permitidos, y que contrarían los estándares constitucionales e internacionales. En adición, el Tribunal consideró que el Estado, como garante del sistema de salud pública, debe asegurar las condiciones necesarias para que los abortos no punibles se lleven a cabo de manera rápida, segura y accesible, y exhortó a las autoridades nacionales y locales a implementar y hacer operativos protocolos hospitalarios de atención de los abortos no punibles. La Corte extendió así su preocupación en torno a la inaccesibilidad a todos los supuestos de aborto legal contemplados, y no únicamente al referido a la situación particular de la demandante (Martínez, 2014).

La decisión de la CSJN fue fundamental para el avance de los derechos sexuales y (no) reproductivos en Argentina en la medida en que saldaba una disputa interpretativa y buscaba superar los obstáculos impuestos por la sistemática denegación de los abortos permitidos desde 1921. No obstante el compromiso de la máxima magistratura con los

derechos de igualdad, autonomía, salud e integridad personal de todas las mujeres, expresado en el fallo F.,A.L, dichos objetivos han sido alcanzados de manera parcial y diferenciada en el territorio nacional.

La situación de La Pampa luego del fallo mostraba niveles de respeto insuficientes. Si bien se procedió prontamente a la redacción de un Protocolo de Aborto no punible (Resolución N° 656/2012), este no cumplió del todo con los estándares fijados por la Corte Suprema. Como narra Cintia Jacobi, directora de Maternidad e Infancia:

En la Pampa se venían realizando interrupciones en toda la provincia y si nos remitimos al protocolo que se crea después del año 2012, era un protocolo muy restrictivo, pues solo habilitaba a los hospitales niveles IV, por ejemplo el Hospital Molas de Santa Rosa, El Centeno de General Pico y los hospitales de Victorica, Guatraché y Realicó dejando por fuera todo el resto de los efectores. La realidad de la provincia era que se venían haciendo interrupciones en los primeros niveles, en menor cantidad, pero se hacían. Entonces eso reflejaba que el Protocolo no nos permitía trabajar (C. Jacobi, comunicación personal, 24 de junio de 2019).

También el Foro Pampeano por el Aborto Legal, Seguro y gratuito reportó las dificultades del protocolo de 2012 en un informe de observaciones presentado a la Dirección de Maternidad e Infancia y firmado por numerosos agentes de salud y por la entonces Vice-Gobernadora Norma Durango.

Además de la restricción a establecimientos del Nivel IV de salud, el Protocolo de 2012 solicitaba la intervención de los organismos de infancia y niñez en los casos en que los pacientes fueran menores de 18 años. Se imponían así barreras no previstas por el fallo F.A.L. y se abría la puerta para procesos dilatorios de la ILE. Asimismo, la exigencia de conformación de equipos interdisciplinarios para la aplicación de la práctica, se configuró en una barrera que desconocía la realidad de las instituciones de salud provincial, que no cuentan con personal de estas características.

A estas tres áreas problemáticas del Protocolo de 2012 se suman otras dificultades formales para la implementación de la ILE como la falta de publicidad de los

profesionales objetores de conciencia y la falta de mecanismos claros acerca de quién debía realizar la práctica en caso de objeción de conciencia.

La Guía ILE 2018

Con miras a corregir los defectos del Protocolo de 2012, el Ministerio de Salud expidió la Resolución N° 1789/18 (que modificó a su antecesora, la Resolución N° 656/12) y creó la Guía Provincial de Atención Integral de las Personas con Derecho a la Interrupción Legal del Embarazo. La Guía ILE 2018 se acoge a las normas internacionales en derechos humanos con rango constitucional en Argentina, que reconocen el acceso a abortos legales y seguros como fundamental para el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las mujeres y jóvenes. En tal sentido se rige por los principios de accesibilidad, no judicialización, confidencialidad, privacidad, celeridad/rapidez y transparencia activa (Guía ILE, 2018: 10).

La realización de las ILEs se inscribe en el paradigma de Salud Integral que constituye una comprensión amplia de los componentes mentales, físicos y sociales que afectan a la salud de las personas y no sólo la ausencia de enfermedad o afecciones. Además, adopta un enfoque de género al dirigir el dispositivo a todas las personas que pueden gestar (mujeres, niñas, adolescentes y varones trans) y que tienen derecho a la interrupción legal del embarazo.

El tránsito hacia una Guía ILE que garantizara los estándares de aborto no punible prescritos por la Corte Suprema, fue el producto de varios movimientos dentro de la política argentina. Por un lado, en el contexto provincial, la presión ejercida por el Foro Pampeano, junto a otras organizaciones sociales que realizaron acciones de cabildeo, presentaciones públicas, salidas en medios de comunicación, como los programas especiales realizados en el Canal CPE, donde se insistía en la necesidad de que el protocolo se modificara. También entre los efectores de salud de la provincia, venía siendo una necesidad la modificación del Protocolo a la realidad de La Pampa. Como nos cuenta la Directora de Maternidad e Infancia,

A partir de estas disposiciones (fallo F.A.L.) se realizan reuniones con los directores de los hospitales principales, los jefes de zona, de áreas sanitarias, los

servicios de ginecología, salud mental y trabajo social de la provincia y se empieza a diagramar y a pensar en esta Guía con estas modificaciones tomando bastante del protocolo nacional, pero adecuándolo a la provincia de La Pampa. (C. Jacobi, Comunicación personal, 24 de junio de 2019)

Por otra parte, en el contexto nacional, fue trascendental el rol que jugó la Provincia de La Pampa en la discusión del proyecto de despenalización y legalización del aborto en la Cámara de Diputados. No sólo por la legitimidad que alcanzó el tema a nivel político y social tras la enorme movilización de las mujeres en todo el país, sino por el papel de los diputados pampeanos Ariel Rauschenberger y Melina Delú en la definición de la media sanción del proyecto. De algún modo, el debate nacional ambientó las condiciones para que se produjese la modificación del protocolo. Así, a la media sanción ocurrida el 14 de junio de 2018, le siguió la expedición de una nueva Guía ILE provincial en el mes de julio que eliminaba las restricciones del protocolo de 2012.

Desde antes de la modificación, la Provincia venía dando una serie de pasos importantes en materia de aborto no punible. Por ejemplo, accediendo a la compra de misoprostol para proveer los centros públicos de salud, si bien lo ideal sería que también comprara mefisterona. Sin embargo, entre los profesionales sanitarios persistía la contradicción porque, en realidad, la normativa no los habilitaba:

Parece un juego de palabras: atención por estrategia de reducción de daños y riesgos, porque estás haciendo lo mismo, estás acompañando a una mujer en la decisión de interrumpir un embarazo, pero si te hubieran querido demandar legalmente, lo hubieran podido hacer, porque no era la misma situación legal ni para el médico ni para la mujer, ni era el mismo reconocimiento de un derecho. Entonces, la clandestinidad le tocaba a la mujer, pero también nos tocaba a los profesionales y a los equipos” (P. Galende, comunicación personal, mayo 15 de 2019).

En cuanto a las fallas a enmendar respecto del Protocolo de 2012, la nueva Guía Provincial aclara que si bien “es de vital importancia contar con equipos interdisciplinarios para llevar de manera integral el abordaje de las solicitudes de ILE, el no contar con el equipo constituido o que por alguna eventualidad faltare alguno de ellos, **NO RESULTA CONDICIONANTE PARA NO GARANTIZAR EL ACCESO A LOS**

SERVICIOS DE SALUD” (Guía ILE, 2018:16, mayúsculas en el original). Esta aclaración es importante, porque dentro de la realidad de la provincia no siempre existen equipos conformados con tocoginecólogos, psicólogos, trabajadores sociales, etc. En el protocolo de 2012, se aspiraba a que existiese siempre una evaluación previa del equipo interdisciplinario y esto exigía, por ejemplo, contar con una evaluación psicológica y una evaluación social para definir la causal del aborto, lo que en la práctica limitaba el acceso a la ILE.

Un segundo aspecto a subrayar es la provisión de mejores instrumentos para la definición de las causales (riesgo para la vida, riesgo para la salud y violación) que incluyen indicadores de evaluación del estado y condiciones de la persona solicitante. Según la experiencia referida por profesionales de la salud entrevistados para este artículo, entre 2012 y 2018, el acompañamiento en abortos no punibles se concentró en mujeres cuya situación se enmarcaba definitivamente en la causal violación, mientras que resultaba más difícil otorgar igual tratamiento a aquellos casos encuadrados en la causal salud integral. Este concepto amplio de salud es el mayor avance interpretativo del fallo F.A.L. por lo que es destacable su recepción y difusión por parte de colectivos como IPAS y la Red de Profesionales por el Derecho a Decidir que han impulsado la adecuada interpretación de la causal salud a fin de remover los obstáculos legales y de accesibilidad a los servicios de ILE en el sistema de salud argentino (Berra y Galli, 2019).

En tercer lugar, con la nueva Guía se amplía el mapa sanitario para la realización de las ILEs determinando que la prestación de las prácticas de abortos no punibles se realizarán en todos los establecimientos médico asistenciales que componen el sistema de salud de La Pampa. Con el Protocolo anterior, los acompañamientos se hacían principalmente en el Hospital Molas de Santa Rosa, mientras que en el resto de establecimientos, la mayoría de los médicos y equipos que acompañaban a las personas gestantes lo hacían desde una estrategia de reducción de riesgos y daños, esto es, dando consejería, ofreciendo alguna receta para el aborto medicamentoso o vigilando a la paciente, sin que el abordaje estuviera enmarcado en las causales de la ILE, y por lo tanto, sin reconocerle a la persona gestante su legítimo derecho no reproductivo. En estas circunstancias, la sensación del personal médico era la de estar acompañando algo que seguía estando en una zona gris: “se acompañaba para que ese aborto clandestino fuera más seguro, para que se hiciera según la indicación, para que tomara bien la medicación,

sin reconocerle al solicitante su derecho a encuadrarse dentro de una ILE” (P. Galende, comunicación personal, 15 de mayo de 2019).

Un cuarto avance se produjo en materia de abordaje de los casos de solicitantes adolescentes. La Guía 2018 se adaptó al régimen legal para el consentimiento autónomo en el cuidado del propio cuerpo previsto en el artículo 26 del Nuevo Código Civil y Comercial. El interés superior del niño y el principio de autonomía progresiva fungen ahora como marco para la decisión de interrumpir o no un embarazo en las personas gestantes. Hasta los 13 años las solicitantes deben brindar su consentimiento con asistencia de un adulto. Entre los 13 y los 16 años, pueden consentir toda práctica que no implique riesgo grave para su salud o para su vida, y en caso que el riesgo esté presente, la solicitud deberá estar acompañada de la firma un adulto responsable. Por último, las adolescentes entre los 16 y los 18 años se consideran con capacidad plena para tomar decisiones sobre su cuerpo, como si fueran adultas. Solo en este último rango de edad, la interrupción legal del embarazo se llevará a cabo de manera ambulatoria, para todos los demás, es decir, para las gestantes menores de 16 años, será necesaria la internación para que la interrupción se garantice. Surge aquí un eventual obstáculo, pues aun pudiendo decidir sobre su propio cuerpo, las solicitantes deberán dar cuenta de su internación a sus padres o tutores con lo cual pueden verse limitadas o constreñidas para el ejercicio de su derecho a la ILE. En cualquier caso, como reconoce una de nuestras entrevistadas, “con la nueva Guía hay una mirada más amplia y más contemplativa con las adolescentes acerca de lo que significa un riesgo para la salud integral, esto es, de lo que implica continuar un embarazo no deseado de manera forzada por debajo de los 16 años”. (P. Galende, comunicación personal, 15 de mayo de 2019).

El cambio en el Protocolo habilitó la salida de la clandestinidad tanto de las personas gestantes como de los equipos sanitarios encargados del acompañamiento, respondiendo así a una demanda de médicos, pacientes y organizaciones sociales. Dentro de las modificaciones destacadas, cabe mencionar que la universalización de la ILE a todos los establecimientos de salud públicos y privado permitió a médicos generalistas (antes sólo podían proceder ginecólogos) y otros profesionales como psicólogos, trabajadores sociales, obstétricas, enfermeros a trabajar en ILE. Incluso el personal administrativo deberá estar sensibilizado con la temática y facilitar la accesibilidad de las personas a información sobre los derechos que los asisten. A esto apunta el principio de

transparencia activa, según el cual “los profesionales de la salud y las autoridades públicas tienen la obligación de suministrar toda la información disponible de forma dinámica y a lo largo de todo el proceso de atención, incluso si no hay una solicitud explícita. Dicha información debe ser actualizada, completa, comprensible y brindada en lenguaje accesible (Guía ILE, 2018: 10).

Con la incorporación de los efectores de los primeros niveles de salud, se ha hecho necesario iniciar un trabajo de difusión y formación por parte de la Dirección de Maternidad e Infancia que empezó a recorrer las localidades de La Pampa presentando la Guía 2018 y apostando a que se construyan equipos interdisciplinarios. Según ha informado esta Dirección, hasta la fecha “se cubrieron las cinco zonas sanitarias y se continúa capacitando aquellos lugares en los que se ven dificultades y en todos los espacios que podemos trabajar la difundimos” (C. Jacobi, comunicación personal, junio 24 de 2019). Desde el punto de vista del personal médico, el avance a lo largo de la provincia es desigual. En Santa Rosa se abrieron mucho más los centros de salud y empezaron a acompañar la ILE, en el área de General Pico, un poco menos. En el interior, Santa Isabel, Anguil, Macachín, General Acha, Victorica, Realicó, Castex, son algunas de las localidades que han llevado adelante este trabajo con mayor éxito. Además de la familiarización con la Guía, el Ministerio de Salud provee el misoprostol a los centros de salud y realiza acompañamiento para los tratamientos ambulatorios (previos a la semana 12 de gestación).

Desafíos de la implementación de la nueva Guía ILE

La ausencia de un sistema estadístico unificado que contemple todos los casos de interrupción del embarazo, tanto legales como clandestinos, en un análisis longitudinal es uno de los primeros retos de política pública. La opacidad de las cifras de abortos en La Pampa es tan dramática como su falta de sistematización y difusión. En comunicación personal, se nos informó que en los cinco primeros meses de 2019 se realizaron 115 interrupciones legales en gestantes de menos de 14 semanas y cinco en personas con tiempo de gestación superior (C. Jacobi, comunicación personal, 24 de junio de 2019).

Las cifras de años previos han sido divulgadas parcialmente por las autoridades de salud en medios de comunicación. Según registró el diario La Arena, el subsecretario de salud Gustavo Vera informó que en los cuatro primeros meses de 2018 se registraron

317 interrupciones legales del embarazo en los hospitales públicos pampeanos, mientras que en 2017 hubo 300 y 483 en 2016. El funcionario explicó el salto en los números en las mayores garantías que ofrecen ahora los hospitales para llevar adelante los procedimientos y aclaró que el 40% de estos se realizan en el Hospital Molas, el 30% en el Centeno de General Pico, y el resto, en otros centros del interior provincial. Además indicó que el 90% de las interrupciones se realizaban mediante el procedimiento medicamentoso (“En 2018 se practicaron”, La Arena, 4 de julio de 2018).

Por otra parte, se encuentran disponibles en internet las sistematizaciones de *Socorristas en Red*, una red de feministas que acompañan e informan a las mujeres que deciden abortar. Según cifras de esta organización, en 2015 se acompañaron 44 casos, en 2016 el número ascendió a 126 y en 2017 la cifra llegó a 140. De las 126 mujeres que decidieron abortar en 2016, el 51% vivían en Santa Rosa; el 24%, en General Pico; el 17%, en el resto de las localidades de pampeanas y el 8%, en el Oeste de Buenos Aires. Las Socorristas ofrecen además información de la mayor relevancia al momento de evaluar la implementación de políticas provinciales de salud reproductiva:

De todas las mujeres que concurrieron al primer encuentro, el 80,6% fueron acompañadas por socorristas y un 8% accedió a un aborto seguro a partir de las redes que tendieron con efectores de salud y sin el acompañamiento sistematizado. El porcentaje restante (12,4%) decidió continuar el embarazo, tuvo un aborto espontáneo o no volvió a contactarse con ellas. “Es interesante reconocer las variaciones en la cantidad de acompañamientos a lo largo de los años. El número de mujeres acompañadas por las socorristas disminuye: 90,1% en 2015, 83,30% en 2016 y 74,6% en el 2017. Este descenso se da en consonancia con la suba de los abortos de las mujeres con seguimiento únicamente del sistema de salud en nuestra provincia” (Acompañaron para abortar, 2018, El Diario, 7 de agosto).

Un segundo desafío y quizás el más acuciante se vincula con la formación de los equipos de salud. No obstante la protocolización de la causal salud dentro de la ILE en la Provincia, subsisten prácticas entre los efectores de salud que obstaculizan su aplicación e impiden a las personas gestantes acceder a estos servicios de manera segura y oportuna. Al respecto, vale decir que el problema principal no reside en los objetores de conciencia, pues desde el fallo F.A.L, todo centro de salud debe contar con recursos humanos

suficientes para garantizar en forma permanente el derecho de la mujer a acceder a un aborto no punible. El nudo gordiano son los efectores no objetores que por acción u omisión terminan convirtiéndose en obstructores: al intentar disuadir a la persona gestante para que desista de su decisión (cualquiera que ella sea), al no brindar información o dar información errada, al no derivar oportunamente al paciente con profesionales que brinden servicios de ILE haciendo que avancen las semanas de gestación, etc. Los obstructores suponen casos distintos y más obstaculizantes que los propios objetores de conciencia, pues mientras que estos últimos deben ejercer su derecho dentro de ciertos límites y en respeto del principio de no maleficencia, los obstructores dilatan y disuaden el acceso a la ILE sin movilizar al paciente hacia la resolución de su situación.

Tanto desde el Foro Pampeano, como desde la Red de Profesionales de la salud por el Derecho a Decidir, se considera que el mayor reto en la actualidad es trabajar con aquellos equipos que desconocen la Guía o que no quieren comprometerse con su cumplimiento, De ahí el llamado para que el personal sanitario realice una adecuada interpretación de la causal salud con base en una visión integral. Como anotan Berra y Galli (2019:6) para ello es importante “entender el contenido de las leyes que consagran la causal salud en su sentido literal, sin agregar calificaciones que obstaculicen el acceso de las mujeres a la ILE” y, en caso de dudas, “optar la interpretación que mejor se ajuste con los derechos protegidos de acuerdo con el principio *pro homine*”. Lo anterior implica que la causal salud sea entendida de la manera más amplia posible para abarcar la mayor cantidad de situaciones fácticas.

En un sentido similar, la directora de Maternidad e infancia identifica como un desafío fundamental “que todos los efectores de salud, independientemente de que sean objetores o no apliquen el principio rector de la transparencia activa” (C. Jacobi, comunicación personal, 24 de junio de 2019).

El sector privado es uno de los núcleos difíciles a trabajar, ya que si bien se realizan abortos en estas instituciones, estos procedimientos mantienen su carácter clandestino y no responden a la normativa prevista por la Guía Provincial. Como práctica generalizada, el sector privado deriva al sistema público los casos encuadrados en ILE, incluso cuando por la edad gestacional podrían resolverse ambulatoriamente. Nos encontramos así con un nuevo obstáculo: al dilatar la ILE y extender la gestación más allá

de la semana 12, el procedimiento deberá realizarse con internación, lo que genera un cuello de botella en las instituciones sanitarias del sistema público.

Aunque ni el fallo F.A.L. ni la Guía Provincial hacen referencia a un tiempo límite para la realización de la ILE, en la práctica la semana 12 suele imponerse como plazo para su realización ambulatoria. La Guía menciona que a partir de este momento, el personal médico deberá definir si existe algún riesgo para la salud de la persona gestante. Surge así el debate acerca de quién define la causal: si sigue siendo potestad del personal médico o si por el contrario, es un derecho adquirido por las gestantes. Como problematiza una médica generalista entrevistada,

La realidad es que sigue habiendo mucho poder de los equipos de salud en el Hospital Molas. El Hospital Centeno, por su parte fue durante muchos años un núcleo duro para la garantía de las ILEs porque no había nadie que las realizara y casi se había declarado una objeción de conciencia a nivel institucional pese a lo sancionado por el fallo F.A.L. Esta situación empezó a resolverse a medida que se nombró personal que se hizo cargo de las ILEs y que empezó a descomprimir una situación en la que las mujeres de Pico y del interior de la provincia tenían que viajar a Santa Rosa para atenderse. Actualmente el Hospital Centeno está abordando estas situaciones con más amplitud que el Hospital Molas, por arriba de la semana 12. El Molas viene haciendo una selección de los casos de abordaje de la ILE desde un encuadre más médico de los causales que desde una mirada amplia e integral de la salud. Así, en relación a situaciones de violación no suele haber inconvenientes, tampoco si hay una situación de mucho riesgo para la vida de la mujer o en caso de incompatibilidad con la vida del feto. Pero lo que se sale de este encuadre sigue teniendo problemas de abordaje. (P. Galende, comunicación personal, 15 de mayo de 2019).

Si las personas gestantes conocieran su derecho desde los primeros días de embarazo y los efectores de salud activaran la resolución de su situación sin demora, no sólo se estaría garantizando en su plenitud el derecho sino que se evitarían estos cuellos de botella. De ahí el imperativo de trabajar con pacientes y efectores para eliminar miedos, estigmas, ideas de criminalidad en torno al aborto, y avanzar en su despenalización moral y judicial.

Un tercer desafío es la difusión masiva de la Guía entre todos los pampeanos. Hoy por hoy, la principal barrera para que las personas gestantes no concurren a un servicio de salud es que desconocen que tienen esta posibilidad y que pueden exigirla por ley. Es importante que la campaña sea estatal y oficial, más allá de que organizaciones como el Foro Pampeano y las Socorristas en Red ya vienen haciendo tareas de divulgación. En el mismo sentido, es necesario que las autoridades públicas ofrezcan abiertamente claridad y tranquilidad a médicos y pacientes respecto de la imposibilidad de judicialización por la práctica de la ILE en La Pampa.

Actualmente se está haciendo una modificación de la Guía de 2018 para subsanar estas zonas grises. Se espera definir explícitamente qué procedimientos deben ser considerados invasivos o peligrosos para la salud de las personas gestantes de tal manera que requieran internación y exijan la autorización de un adulto. Además se aspira a reducir la internación compulsiva de adolescentes entre los 13 y los 16 años, dando pie a que el equipo médico pueda evaluar junto con la paciente la necesidad o no de hacer una internación, así como evaluar el marco afectivo de acompañamiento en la internación sin que sea un requisito la autorización de un adulto para acceder a la ILE. De este modo, todas las interrupciones medicamentosas podrán realizarse sin la firma de un adulto, respetando y cumplimentando el derecho a decidir de las adolescentes.

A manera de conclusión

A lo largo de este capítulo reconstruimos el camino recorrido por la provincia de La Pampa en materia de derechos sexuales y (no) reproductivos. Identificamos sus principales hitos legislativos y nos concentramos en el análisis del componente no reproductivo de este plexo normativo: anticoncepción e interrupción legal del embarazo. El barrido histórico nos mostró un camino sinuoso y conflictivo hacia la liberalización gradual de estos derechos, que ha logrado algunos cambios en lo que por décadas fue una regulación restrictiva intocable. El modelo de tres causales dirimido por el fallo F.A.L y el paradigma de salud integral suscrito por las autoridades de salud de la provincia, sumados a la discusión pública por la despenalización del aborto, ha tenido efectos positivos para la ampliación de derechos. Así, se ha alcanzado un consenso general en torno a la causal violación y se ha podido disminuir la criminalización social de las mujeres que deciden interrumpir su embarazo. Además se ha empezado a poner coto al

aborto clandestino gracias a la acción de la Red de Profesionales del sistema público y organizaciones de la sociedad civil como el Foro Pampeano y las Socorristas en Red. Estos actores han sabido identificar y disminuir las barreras de acceso y los obstáculos a la efectivización de derechos, como muestran los cambios operados en el Protocolo de 2012 y la Guía ILE 2018.

Las barreras formales e informales a la ILE identificadas en este capítulo, la actuación de grupos antiderechos y las declaraciones públicas de ciertos funcionarios provinciales, ameritan una mayor acción estatal en materia de consecuencias administrativas, civiles e incluso penales frente a casos de responsabilidad por obstrucción y/o falta de provisión de servicios, y conforman un contexto que sigue dificultando el pleno ejercicio del derecho a optar por la interrupción del embarazo. Con todo y esto, el avance de la política sanitaria en el último año y la vigilancia constante de las organizaciones comprometidas con el derecho a decidir, ofrecen argumentos y datos que permiten creer que La Pampa se halla más cerca de garantizar los derechos sexuales y (no) reproductivos que otras provincias de la Argentina.

Referencias bibliográficas

- Asociación por los Derechos Civiles (ADC) (2015). “A tres años del fallo “F.A.L.”, el Estado nacional y las provincias deben garantizar el derecho al aborto no punible”. Recuperado el 11 de junio de 2019 de: <https://adc.org.ar/a-tres-anos-del-fallo-f-a-l-el-estado-nacional-y-las-provincias-deben-garantizar-el-derecho-al-aborto-no-punible/>
- Berra, A. y Galli, B. (2019). *Interrupción Legal del embarazo en Argentina. Causal Salud*. Argentina: IPAS, Red de Profesionales por el Derecho a Decidir.
- Bergallo, P.; Jaramillo Sierra, I. C. y Vaggione, J. M. (comps.) (2019). *El Aborto en América Latina. Estrategias jurídicas para luchar por su legalización y enfrentar las resistencias conservadoras*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bergallo, P. (2012). “El derecho como modelador de las decisiones reproductivas y los límites del giro procedimental”, en Revista *Derecho Privado* Año 1- N° 1 – Mayo 2012, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Gustavo Caramelo - Sebastián Picasso Directores, pp. 207-269
- Brown, J. L. (2014). *Mujeres y ciudadanía en Argentina: debates teóricos y políticos sobre derechos (no) reproductivos y sexuales (1990-2006)*. Buenos Aires: Teseo.
- Checa, S. (comp.) (2006). *Realidades y coyunturas del aborto: Entre el derecho y la necesidad*. Buenos Aires: Paidós.
- CSJN Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012). Caso “F.A.L. s/ medida autosatisfactiva”, expediente 259/2010, tomo 46, letra F, sentencia del 13/3/2012

- Guía ILE (2018). Guía Provincial de Atención Integral de las Personas con Derecho a la Interrupción Legal del Embarazo –ILE- Ministerio de Salud de La Pampa, Santa Rosa.
- Martínez, S. M. (2014). Aborto no punible: a casi un siglo de su regulación y a más de un año del fallo "F.A.L." Recuperado de <https://www.mpd.gov.ar/index.php/programas-y-comisiones/55-comision-sobre-tematicas-de-genero/608-aborto-no-punible-a-casi-un-siglo-de-su-regulacion-y-a-mas-de-un-ano-del-fallo-f-a-l>
- OMS (1948). Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Disponible en: <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/SP/constitucion-sp.pdf?ua=1>

Artículos de prensa

- Acompañaron a 300 mujeres para abortar en tres años, 2017. El Diario, 7 de agosto. Recuperado de: <https://www.eldiariodelapampa.com.ar/index.php/edicion-digital/locales/48060-acompanaron-a-300-mujeres-para-abortar-en-tres-anos>
- En 2018 se practicaron 317 interrupciones legales de embarazos en La Pampa, 2018. La Arena, 4 de julio. Recuperado de: <http://www.laarena.com.ar/audio-en-2018-se-practicaron-317-interrupciones-legales-de-embarazos-en-la-pampa-2001529-147.html>

Leyes consultadas

- Código Penal de la Nación Argentina (1921). Libro Segundo, Título I, Capítulo I.
- Código Civil y Comercial de La Nación (2014). Capítulo 2
- Ley Nacional 26.061/05 de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes
- Ley Nacional 26.130/06 por la que se establece el Régimen para las intervenciones de contracepción quirúrgica
- Ley Nacional 26.150/06 por la que se crea el Programa Nacional de Educación Sexual Integral
- Ley Nacional 26.485/09 de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres
- Resolución N° 989/05 Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación por la que se aprueba la Guía para el mejoramiento de la atención post-aborto y se la incorpora al Programa Nacional de Garantía de la calidad médica
- Ley de la provincia de La Pampa 1363/91 de creación del programa provincial de procreación responsable.
- Ley de la provincia de La Pampa 2079/03 Sobre el ejercicio de las actividades de la salud. Derogación decreto n° 504/69 ley y modificación de diversas normas vigentes. (Legalización de la contracepción quirúrgica).
- Decreto 155/ 07 Boletín Oficial Provincia de La Pampa N° 2767 del 21 de diciembre de 2007.
- Resolución 755/06 Ministerio de Salud de la Provincia de La Pampa, Programa Médico Obligatorio - Cobertura total ligadura de trompas y vasectomía.
- Resolución N° 656/12 Ministerio de Salud de la Provincia de La Pampa, que establece el Protocolo de procedimiento para la atención de pacientes que soliciten prácticas de aborto no punible.

Resolución 1789/18 que modifica la Resolución N° 656/12 y establece la Guía Provincial de Atención Integral de las Personas con Derecho a la Interrupción Legal del Embarazo –ILE-

Entrevistas

Ercoli, Cristina. Integrante Mujeres por la Solidaridad y Foro Pampeano por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito, Santa Rosa, La Pampa, 30 de abril de 2019.

Fiorucci, Mirta. Integrante del Foro Pampeano por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito. Santa Rosa, La Pampa, 18 de mayo de 2019.

Galende, Pilar. Integrante de la Red de Profesionales por el derecho a decidir. Santa Rosa, La Pampa, 15 de mayo de 2019

Jacobi, Cintia. Directora de Maternidad e Infancia, Ministerio de Salud de La Pampa. Santa Rosa, La Pampa, 24 de junio de 2019

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

DERECHOS HUMANOS CON JERARQUÍA CONSTITUCIONAL VS. INTERESES

Rocío Sánchez
UNLPam, FCEyJ, CICJ

I. Introducción

La Constitución Nacional es reformada en 1994 y en su artículo 75 inciso 22 incorpora once tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional. Cuando hablamos de aplicación de normas con jerarquía constitucional y específicamente de tratados internacionales, inmediatamente surge la pregunta de la inmediata exigibilidad de los tratados de derechos humanos, y en especial de los DESC, allí contemplados.

En Argentina, la reforma de la Constitución Nacional, reconoció derechos colectivos y difusos, y mejoró y amplió los mecanismos y sujetos autorizados para su tutela judicial.

En este sentido, es necesario efectuar una investigación de la jurisprudencia y decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia ambiental, como así también, de órganos internacionales con competencia en materia de derechos humanos.

Por su parte, derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es necesario también para la realización de diversos derechos humanos, como el derecho a la vida, a la alimentación, al desarrollo, a una vivienda digna, el derecho a la salud y a la educación, en consonancia con las características de indivisibilidad, universalidad e interdependencia de todos los derechos humanos.

Se adhiere a la concepción que sostiene que los DESC forman parte de los derechos humanos, que resultan indivisibles e interdependientes, pero penosamente - muchas veces- intereses económicos y/o políticos -contrariamente a lo que pregonan-,

generan su incumplimiento. Su indiscutible operatividad se maquilla en el enfrentamiento contra los poderes de turno quienes ceden frente a los referidos intereses.

II. La reforma constitucional de 1994: artículo 75 inciso 22

A fines de 1993 se celebró el “Pacto de Olivos” entre los líderes políticos del Partido Justicialista y de la Unión Cívica Radical, Carlos Menem y Raúl Alfonsín. Este pacto manifestaba la intención de realizar una reforma a la Constitución.

En diciembre de ese año, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 24.309, la cual declaraba la necesidad de reformar la Constitución.

Entre las modificaciones más importantes introducidas por la Reforma de 1994, podemos mencionar –entre otras- la preservación del Medio Ambiente y la forma de integrar Tratados Internacionales y forma de darles jerarquía. Con respecto a la preservación del Medio Ambiente, el artículo 41 de la Constitución Nacional establece que todo habitante tiene el derecho a gozar de un ambiente sano, y el deber de preservarlo para generaciones presentes y futuras. El derecho a un ambiente sano depende de cada lugar y tiempo, y se logra a través de acciones que protejan el medio ambiente, y de sanciones para quienes lo dañan. Por otro lado, con relación a la forma de integrar Tratados, en la Argentina para concluir un tratado en buena y debida forma debe llevarse a cabo en primer lugar la negociación del mismo por parte del Poder Ejecutivo. Éste Poder –además- lleva a cabo la adopción y la autenticación del texto. Luego de ello, la aprobación del tratado es llevada a cabo por el Congreso. Finalmente procede la ratificación internacional, por parte del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, el artículo 31 de la Constitución Nacional dispone que la Constitución, como las leyes nacionales y los tratados internacionales conforman un conjunto de normas que son superiores al resto. Del principio general establecido en el artículo 27 de la Constitución Nacional a saber: “El Gobierno Federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución”; y de lo establecido en el artículo 75, inciso 22 (1° párr.): “...Los Tratados y Concordatos tienen jerarquía superior a las leyes...”, queda claro que en primer plano se encontraría la Constitución Nacional, en segundo lugar los Tratados Internacionales y por último, las leyes nacionales.

Ahora bien, con la reforma de 1994 algunas cuestiones cambiaron, y es por ello que resulta tener en cuenta algunas modificaciones plasmadas en el artículo 75, inciso 22 (2° párr.)

El artículo 75, inciso 22 (2° párr.), menciona a once Instrumentos Internacionales de derechos humanos –entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-, y dispone respecto a ellos que “en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos...”.

A su vez, el artículo mencionado en su último párr. agrega también que los demás tratados sobre derechos humanos podrán adquirir jerarquía constitucional con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara del Congreso.

Eso fue lo que ocurrió posteriormente, en el año 1997, 2003 y en el año 2014, con la “Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas”, con la “Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad”, y con la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, respectivamente.

Por lo tanto en la actualidad, son catorce los Instrumentos Internacionales con jerarquía constitucional.

II.1. La Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos se aprobó en 1969 y entró en vigor en 1978. Argentina la incorpora en su legislación en 1984 por Ley N° 23.054. La Convención define los derechos humanos que los Estados ratificantes se comprometen internacionalmente a respetar y a dar garantías para que sean respetados. Asimismo, crea la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) y define los procedimientos tanto de la Corte IDH, como de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH).

Con respecto a los DESC la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 26: “Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional,

especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

II.1.a) Antecedentes² de la elaboración del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³

En la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos hubo tres posturas distintas en un marco polémico de discusión: la que consideraba que no debía hacerse referencia a los derechos económicos, sociales y culturales en la Convención; la que propugnaba la necesidad de contar en el Pacto de San José con una enunciación muy prolija de los derechos económicos, sociales y culturales; y la que pretendía conciliar las anteriores posiciones, relacionando los derechos económicos, sociales y culturales, pero de una manera vaga y generalizada, con compromisos de progresividad⁴.

A los fines de este trabajo, se detallará la posición del gobierno argentino, la primera redacción y la finalmente adoptada.

Proyecto de Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos.

Primera redacción: Artículo 25 1. Los Estados Partes en la presente Convención reconocen la necesidad de dedicar sus máximos esfuerzos para que en su derecho interno sean adoptados y, en su caso, garantizados los demás derechos consignados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y que no hubieran quedado incluidos en los artículos precedentes. 2.

² Para más información con relación a este punto véase: Ventura Robles, Manuel, “Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales” en Revista n. 40, San José, Costa Rica, Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, pp. 93-104.

³ Cfr.: Actas y Documentos de la Conferencia Interamericana sobre Derechos Humanos de 1969 (trabajos preparatorios o *travaux préparatoires*) donde se adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁴ Véase: Urquilla Bonilla, Carlos, “Los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la reforma al sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, en Revista n. 31, San José, Costa Rica, Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, pp. 264-265.

Los Estados Partes manifiestan, además, su propósito de consagrar y, en su caso, de mantener y de perfeccionar, dentro de sus legislaciones internas, las prescripciones que sean más adecuadas para: el incremento sustancial y auto sostenido del producto nacional per cápita; distribución equitativa del ingreso nacional; sistemas impositivos adecuados y equitativos; modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas; y fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fines; industrialización acelerada y diversificada, especialmente de bienes de capital e intermedios; estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo económico sostenido y el logro de la justicia social; salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos; erradicación rápida del analfabetismo y ampliación para todos, de las oportunidades en el campo de la educación; defensa del potencial humano mediante la extensión y aplicación de los modernos conocimientos de la ciencia médica; nutrición adecuada, particularmente por medio de la aceleración de los esfuerzos nacionales para incrementar la producción y disponibilidad de alimentos; vivienda adecuada para todos los sectores de la población; condiciones urbanas que hagan posible una vida, sana, productiva y digna; promoción de la iniciativa y la inversión privadas en armonía con la acción del sector público, y expansión y diversificación de las exportaciones.

Artículo 26 Los Estados Partes informarán periódicamente a la Comisión de Derechos Humanos sobre las medidas que hubieran adoptado para los fines señalados en el artículo anterior. La Comisión formulará las recomendaciones que sean adecuadas y, cuando exista una aceptación generalizada de dichas medidas, promoverá la celebración de una Convención especial o de Protocolos complementarios de la presente Convención a fin de incorporarlos al régimen de la misma, o al que se estime pertinente

Artículo 41 1. Los Estados Partes se comprometen a presentar a la Comisión informes periódicos sobre las medidas adoptadas con el fin de garantizar la observancia de los derechos mencionados en el Artículo 25, párrafo 1. 2. La

Comisión determinará la periodicidad que tendrán estos informes. 3. Cuando se trate de un informe que ha de ser presentado originalmente a uno de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas o de la Organización de los Estados Americanos, el Estado Parte cumplirá lo prescrito en el párrafo 1 precedente, mediante el envío de una copia del mismo informe o la Comisión”.

Observaciones y comentarios del gobierno argentino al anteproyecto de Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos.

[Artículo 25, segunda parte y 26: Se observa que, si bien la segunda parte del artículo 25 es una transcripción textual del artículo 31, de la Carta de la O.E.A., reformada por el Protocolo de Buenos Aires, el artículo 26 obliga a los Estados a informar periódicamente a la Comisión de Derechos Humanos sobre las medidas que hubieran adoptado para lograr los fines mencionados en el artículo 25. Además el artículo 26 reconoce a la Comisión el derecho a formular recomendaciones al respecto, a los Estados, lo que, con toda evidencia, escapa y excede a su competencia y posibilidades. Por otra parte no se da a los Estados posibilidad de formular observaciones a las citadas recomendaciones de la Comisión. Por lo expuesto, se sugiere la revisión y reconsideración del artículo 26].

Proyecto de Convención sobre Derechos Humanos (Artículos revisados por la Comisión de Estilo)⁵ Capítulo III DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos y se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía, legislativa u otros medios apropiados.

⁵ Cfr: Actas y Documentos de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos de 1969, pág. 318.

Artículo 27. Control del Cumplimiento de las Obligaciones

Los Estados Partes deben remitir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos copia de los informes y estudios que en sus respectivos campos someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social y del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que aquélla verifique si se están cumpliendo las obligaciones antes determinadas, que son la sustentación indispensable para el ejercicio de los otros derechos consagrados en esta Convención.

Finalmente se aprueba el Artículo 26 sin sufrir ninguna alteración y se suprime el Artículo 27.

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados

Resulta pertinente rescatar que la Convención ha sido complementada por el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -Protocolo de San Salvador- adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en El Salvador, el 17 de noviembre de 1.988 (en 1.999 entró en vigor), el cual consta de 22 artículos, y en su artículo 1º dispone: “Obligación de Adoptar Medidas. Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”.

La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos son los órganos encargados de vigilar el cumplimiento de los DESC por parte de los Estados que ratificaron la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la misma relativo a los DESC. Para proteger los derechos reconocidos por el Protocolo, el mismo establece que los Estados Partes se comprometen a presentar informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el respeto a los derechos protegidos por este instrumento.

II.2. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC) fue aprobado en 1966 y entró en vigor en 1976. Argentina lo incorporó en su derecho interno por Ley N° 23.313 en el año 1986.

El artículo 2 del PIDESC en sus apartados 1 y 2 respectivamente, dispone:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Cuando hablamos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante DESC) se hace referencia a un conjunto mínimo de derechos básicos que no pueden ser desconocidos ni desatendidos por parte del Estado a fin de garantizar el desarrollo de una vida plena para las personas que habitan en su territorio. En este conjunto incluimos el derecho a la alimentación, a la atención de la salud, a la vivienda y a la educación básica –entre otros derechos-. De manera general, se puede afirmar que los DESC hacen referencia a las condiciones de vida y el acceso a bienes mínimos adecuados a la dignidad inherente a las personas.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además prevé entre otros, el derecho a la igualdad entre el hombre y la mujer en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (Art.3)

El PIDESC⁶ esboza una serie de principios importantes para la realización de los DESC que, a menudo, están incluidos también en otros tratados relacionados con los DESC. Bajo el PIDESC, un Estado tiene la obligación de tomar medidas progresivas “con el máximo de sus recursos disponibles” hacia la plena realización de los DESC. En concreto, un Estado tiene las siguientes obligaciones: a) Respetar los DESC -abstenerse de violarlos-; b) Proteger los DESC -impedir que otros los violen-; c) Cumplir los DESC -tomar las medidas necesarias para hacerlos efectivos, como aprobar legislación, disponer partidas presupuestarias y otros procesos administrativos-; y d) Buscar y proporcionar asistencia y cooperación internacional en la realización de los DESC.

Se adhiere a la concepción que sostiene que los Derechos Económicos, Sociales y Culturales forman parte de los derechos humanos, que resultan indivisibles e interdependientes.

La tendencia de los tribunales internacionales de derechos humanos, es hacia la ampliación de la vigencia y exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Resulta pertinente aclarar que en lo que se refiere a la vigilancia de la aplicación del Pacto, existe el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Frente a éste Comité los Estados partes presentan informes periódicos con relación a la aplicación y avances en materia de DESC.

II.3. Exigibilidad de los tratados de derechos humanos

Los tratados internacionales de derechos humanos no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes.

⁶ Cfr: <https://www.escr-net.org/es/derechos>

Un punto central para la incorporación plena y la vigencia real de los derechos humanos a nivel nacional se relaciona con la adecuación legislativa del sistema jurídico interno a los estándares internacionales de protección. Cuando un país firma y ratifica un documento internacional de derechos humanos asume el compromiso de crear y adecuar su legislación y sus políticas públicas para promover y garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos.

La reforma constitucional de 1994 significó un gran avance en ese sentido al otorgar –en su artículo 75 inciso 22- jerarquía constitucional a un conjunto de instrumentos comprendidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Estos instrumentos se encuentran por encima de otros tratados internacionales y de la legislación nacional y provincial. Resulta pertinente destacar que el carácter asignado a estos instrumentos implica que el Estado no puede ampararse en una norma interna para incumplir un tratado, ello en virtud del artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados (1969).

Como ya se sostuvo –*supra*-, con la reforma de 1994 estos instrumentos con jerarquía constitucional forma parte del Bloque de Constitucionalidad Federal, lo que implica que deben cumplirse como la Constitución misma.

Ante el incumplimiento de alguna de las obligaciones asumidas mediante estos instrumentos internacionales, las personas pueden interponer acciones ante órganos internacionales de protección de los Derechos Humanos, previo agotamiento de las vías administrativas y judiciales internas. Todos los derechos humanos son exigibles y constituyen obligaciones de los Estados que se han comprometido a la aplicación de las normas internacionales relacionados con los mismos.

III. La vigencia y exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales en el derecho interno de la Argentina

El derecho internacional de derechos humanos ha reconocido y proclamado derechos individuales y colectivos en lo civil, político, cultural, económico y social, los cuales son aplicables en su totalidad a todas las personas.

Los Pactos Internacionales de Derechos Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales desarrollan los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Las características más importantes de estos dos instrumentos son

la universalidad, generalidad y obligatoriedad, teniendo fuerza de ley para los países que lo ratifican

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos, proporciona una lista de derechos referidos a la tutela de la libertad, la seguridad y la integridad física de la persona, así como su derecho a participar de la vida pública.

En general, estos derechos son descriptos en forma negativa; es decir, se trata de libertades e inmunidades que el Estado debe respetar –en principio- absteniéndose. Pero, en realidad, se trata de situaciones en la cual el Estado tiene la obligación de organizarse de modo tal que le asegure al ciudadano, a través de las leyes e instituciones, el ejercicio efectivo de sus derechos (Morlchetti, 2006).

Los DESC pueden ser derechos de carácter individual o para ser ejercidos y gozados por grupos de personas.

Ahora bien, como consecuencia de la redacción del artículo 2º del PIDESC, se suele describir a este Pacto como más flexible, que dice que “Cada Estado Parte se obliga... al máximo de sus recursos disponibles...”. Los países han tratado de argumentar que la frase obligación progresiva y hasta el máximo de los recursos que disponga que establece el Art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁰, significa que sólo una vez que un Estado haya alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico deben hacerse efectivos los derechos proclamados en el Pacto. En realidad, como lo indica claramente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, esa no es la intención de la cláusula. Al contrario, el Pacto en cuestión obliga a todos los Estados Partes, independientemente de cuál sea su nivel de riqueza nacional, a avanzar de inmediato y lo más rápidamente posible hacia la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales y que los derechos pertinentes se ejerzan sin discriminación.

La redacción del artículo referido exige que todos los Estados Parte comiencen a “adoptar medidas” encaminadas a conseguir el pleno goce de los DESC consagrados en el Pacto, la cuales pueden ser medidas administrativas, judiciales, políticas, económicas, incluidas las medidas legislativas para adaptar la legislación nacional conforme a los compromisos contraídos al ratificar el Pacto. En especial si las leyes existentes son claramente incompatibles con las obligaciones contraídas en virtud del Pacto.

El concepto de aplicación progresiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena realización de todos los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no se puede lograr en un corto lapso de tiempo, pero no significa que el Estado pueda aplazar indefinidamente su cumplimiento o hasta que haya alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico.

Ahora también implica una obligación de resultados en cuanto adoptar medidas “para lograr progresivamente...la plena efectividad de los derechos” reconocidos en el Pacto. Esto quiere decir que el Estado está obligado a demostrar el progreso, los avances cuantitativos y cualitativos logrados en sus esfuerzos por alcanzar la plena realización de los DESC, y también entraña una limitación al Estado en cuanto a la adopción de medidas regresivas, por el principio de no-regresión aplicable a los derechos humanos.

La expresión "hasta el máximo de los recursos de que disponga", se ha utilizado para justificar la demora en el reconocimiento pleno y efectivo de ciertos derechos y así evitar la responsabilidad por el incumplimiento en la aplicación de los derechos del Pacto, por escasez de recursos. Sin embargo, como se reconoce en los Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, este requisito obliga a los Estados Partes a garantizar la efectividad de los derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico de un país determinado y la escasez de recursos no exonera al Estado de su responsabilidad de satisfacer ciertas obligaciones mínimas.

Cuando se habla de recursos, esto se aplica tanto a los recursos nacionales como a la asistencia o la cooperación internacional de carácter económico y técnico de que disponga el Estado Parte. En la utilización de los recursos disponibles deberá darse prioridad a hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto, teniéndose en cuenta la necesidad de garantizar a todos la satisfacción de las necesidades de subsistencia, así como la de suministrar los servicios esenciales. La carga de demostrar que los recursos disponibles se están utilizando, hasta el máximo posible, recae sobre el Estado parte (Morlachetti, 2006).

III.1. Obligaciones contraídas por los Estados respecto de los DESC

La obligación de respetar requiere que los Estados partes se abstengan de interferir en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en los instrumentos de derechos humanos.

La obligación de proteger requiere que los Estados partes impidan la violación de los DESC por parte de terceros. (Por ejemplo, el no asegurar que los empleadores privados cumplan las normas básicas de trabajo podría constituir una violación al derecho a trabajar o a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias)

La obligación de realizar abarca las obligaciones estatales de facilitar el acceso a la plena efectividad de los DESC y de garantizar la plena efectividad de dichos derechos. (Así, podría constituirse una violación si el Estado no proporciona la atención primaria de salud esencial a las personas que lo necesiten)

La obligación de facilitar entraña las obligaciones de promover y hacer efectivo cada derecho humano; es decir, el Estado debe adoptar medidas que faciliten el goce de los derechos humanos por toda la población (medidas legislativas, de política pública, de asignación de recursos, etc.) para lograr la plena realización de los derechos humanos.

III.1.1 Violaciones a los DESC

Las Directrices de Maastricht definen dos categorías de violaciones estatales: actos de comisión (acción directa del Estado o de otras entidades no reglamentadas adecuadamente por el Estado) o actos de omisión (incumplimiento del Estado con sus obligaciones legales).

Es obligación del Estado garantizar, por medio de la regulación diligente la conducta de actores no estatales, que tanto las entidades privadas como los individuos no perjudiquen los derechos económicos, sociales y culturales de las personas.

La violación de un derecho de aplicación progresiva se da cuando el Estado no asigna los recursos necesarios para garantizar dicho derecho o cuando haya regresión en la asignación de recursos con el paso del tiempo. Para determinar si existe o no una violación de aplicación progresiva, se debe analizar factores como la disponibilidad de recursos, alternativas y decisiones políticas, y cambios negativos con el paso del tiempo por lo que suele ser muy difícil identificar violaciones de aplicación progresiva (Morlchetti, 2006).

Las Directrices de Maastricht sobre las Violaciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establecen que “Un Estado incurre en una violación del Pacto cuando no cumple lo que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denomina "una obligación mínima esencial de asegurar la satisfacción de por lo menos los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos [...]. Estas obligaciones mínimas esenciales son aplicables independiente de la disponibilidad de recursos en el país de que se trate o cualquier otro factor o dificultad.”

III.2. El derecho a la protección judicial en relación a los derechos económicos, sociales y culturales

A pesar que desde el punto de vista teórico la jurisprudencia no deberíamos establecer diferencias entre la exigibilidad de los derechos civiles y políticos y la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, todavía tiende a prevalecer la idea práctica de que no es indispensable la existencia de recursos judiciales frente a las violaciones de los últimos.

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales esa creencia, sin embargo, “no está justificada ni por la naturaleza de los derechos ni por las disposiciones pertinentes del Pacto”. Además, sería violatoria del principio de que los dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes” y “reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad” (Morlachetti, 2006).

El Comité de DESC ha afirmado en su Observación general N° 3 (1990) que: “Entre las medidas que cabría considerar apropiadas, además de las legislativas, está la de ofrecer recursos judiciales en lo que respecta a derechos que, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, puedan considerarse justiciables...” (Párr. 5.)

La obligación del Estado de brindar recursos judiciales efectivos en esta materia ha sido claramente establecida por el Comité de DESC. Si bien el Pacto de DESC, no contiene expresamente esta obligación, a diferencia del art. 2.3 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Comité ha considerado que de todos modos surge del art. 2.1 del PIDESC, y que se trata de una de las medidas apropiadas que el estado debe adoptar (Observación General Nro. 3, párrafo 5). Esta interpretación concuerda con los Principios de Limburgo (Principio 19).

Claro que “la condición de justiciabilidad requiere identificar las obligaciones mínimas de los Estados en relación a los derechos económicos, sociales y culturales y es este quizás el principal déficit del derecho internacional de los derechos humanos.”

No es raro enfrentarse con opiniones que, negando todo valor jurídico a los derechos económicos, sociales y culturales, los caracterizan como meras declaraciones de buenas intenciones, de compromiso político y, en el peor de los casos, de engaño o fraude tranquilizador. Aunque se acepte la privilegiada jerarquía normativa de los tratados internacionales, los instrumentos que establecen derechos económicos, sociales y culturales son considerados documentos de carácter político antes que catálogos de obligaciones jurídicas para el Estado, como es el caso de la gran mayoría de los derechos civiles y políticos.

De acuerdo a esta visión, estos últimos son los únicos derechos que generan prerrogativas para los particulares y obligaciones para el Estado, siendo exigibles judicialmente.

Sin embargo, la adopción de tratados internacionales que consagran derechos económicos, sociales y culturales generan obligaciones concretas al Estado, que –asumiendo sus particularidades– muchas de estas obligaciones resultan exigibles judicialmente, y que el Estado no puede justificar su incumplimiento manifestando que no tuvo intenciones de asumir una obligación jurídica sino simplemente de realizar una declaración de buena intención política (Victor Abramovich & Christian Curtis, 2002).

Ahora bien, afirmar que los derechos sociales, económicos y culturales en la Constitución argentina son exigibles significa también que son iguales en valor y jerarquía a los demás derechos constitucionales, incluyendo los civiles y políticos, y oponibles contra el Estado y contra los particulares. Se trata, asimismo, de derechos universales, eficaces y determinables. Como derechos garantizados, son justiciables. También son obligatorios para todos los poderes y organismos del Estado. Por último, estos derechos son definidos y exigidos, en última instancia, por la sociedad, en un proceso permanente y colectivo. (Etchichury, 2013: 304).

IV. El derecho humano al agua: el caso del río Atuel

En América Latina se han dado grandes avances en materia de cobertura de agua. El primer reconocimiento explícito del derecho humano al agua -no incluye el

saneamiento-se realizó en el año 2002 a través de la Observación General Número 15 que se realizó a los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, que estableció el “derecho de todas las personas a contar con agua suficiente, segura, de calidad aceptable y accesible tanto en precio como físicamente, para usos personales y domésticos”. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2002). Este documento es de suma importancia, primero por ser el primer precedente de tipo legal emitido por un organismo internacional y que en este caso tiene valor de jurisprudencia internacional por ser este comité el encargado de interpretar el pacto.

Algunas de las conclusiones más relevantes del Comité fueron:

...2. El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica

...6. El agua es necesaria para diversas finalidades, aparte de los usos personales y domésticos y para el ejercicio de muchos de los derechos reconocidos en el Pacto. Por ejemplo, el agua es necesaria para producir alimentos (el derecho a una alimentación adecuada) y para asegurar la higiene ambiental (el derecho a la salud). El agua es fundamental para procurarse un medio de subsistencia (el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (el derecho a participar en la vida cultural)

7. El Comité señala la importancia de garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada (véase la Observación general N° 12 (1997). Debe hacerse lo posible para asegurar que los agricultores desfavorecidos y marginados, en particular las mujeres, tengan un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión del agua, incluidas las técnicas sostenibles de recogida del agua de lluvia y de irrigación. Tomando nota de la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 1 del Pacto, que dispone que no podrá privarse a un

pueblo «de sus propios medios de subsistencia», los Estados Partes deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la subsistencia de los pueblos indígenas. (Scovenna, 2011)

Sin embargo, no es sino hasta el 28 de julio de 2010, que se produce un salto cualitativo en el reconocimiento de este derecho cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución en la que declara “el derecho al agua potable y al saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos” (Asamblea General A/64/L.63/Rev.1, 2010). Esa resolución es fundamental. Primero porque se incorpora el saneamiento como parte inherente de este derecho, pero además porque al ser reconocido por la Asamblea General pasa a formar parte del sistema internacional de derechos humanos.

El 30 de septiembre de ese año, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU emite una resolución en la que reconoce explícitamente el acceso al agua y el saneamiento, como parte de este derecho, e insta a los países a tomar medidas para su cumplimiento efectivo (Consejo de Derechos Humanos, 2010). Este Consejo afirma que el derecho humano al agua potable y al saneamiento “se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado, y está asociado al derecho a la salud, así como al derecho a la vida y la dignidad humana”, todos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Consejo de Derechos Humanos, 1976). Asimismo, “exige que los Estados impidan a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua. Por terceros se entiende particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como quienes obren en su nombre”. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2002), y llama en su última resolución (Consejo de Derechos Humanos, 2014) a los Estados a velar porque los operadores no estatales, incluidas transnacionales, ONGs o empresas nacionales, respeten los distintos componentes de este derecho. (Portuguez & Dubois Cisneros, 2015).

A partir del dictado de ambas Resoluciones, han quedado absolutamente disipadas cualquier tipo de dudas o interpretaciones sobre si el agua, esencial a la vida, es un Derecho Humano reconocido explícitamente en el Derecho Internacional.

Haciendo referencia a lo establecido ut-supra, la Resolución 64/292 de Naciones Unidas, reconoció al agua como un Derecho Humano esencial e intrínseco al desarrollo sustentable.

Por otra parte, el reconocimiento explícito sobre la temática llega con la Convención de los Derechos del Niño, cuando en su artículo 24 reconoce: 1. "...el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud..." y 2. "...Los estados partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y en particular, adoptarán las medidas apropiadas para...c) combatir las enfermedades y la malnutrición a través...el suministro de alimentos adecuados y agua potable, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del ambiente". A su vez, en ese artículo, se señala que: "...es de suma importancia ya que reconoce explícitamente el vínculo entre los recursos naturales, el ambiente y la salud del niño, además de incorporar por primera vez en una convención el acceso al agua potable como un suministro (derecho) esencial para la realización de otros derechos en este caso el derecho a la salud".

Existe otro tratado internacional que reconoce expresamente este derecho y que es la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer ya que en el artículo 14, párrafo 2, apartado h) establece que: "Los Estados partes asegurarán a las mujeres el derecho a gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas del abastecimiento de agua".

También, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece en el artículo 25: "Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure..., la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...". Específicamente, el agua como derecho humano, se encuentra implícitamente contenido y reconocido en dicho articulado, ya que es difícil sino imposible lograr una vida digna sin el acceso al agua potable como elemento vital.

En el ordenamiento jurídico interno de Argentina no está reconocido expresamente el derecho humano al agua y al saneamiento pese a que este país votó favorablemente la resolución de la Asamblea General de la ONU del 28 de julio de 2010. Sin embargo, -y en virtud de la reforma constitucional y la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional- Argentina se encuentra obligada internacionalmente a garantizar el derecho humano al agua.

Es menester destacar que a nivel de jurisprudencia sí se ha reconocido el derecho humano al agua. Tal es el caso de la Justicia de la Provincia de Córdoba, que en 2004 reconoció este derecho derivado de los acuerdos internacionales ratificados por este país,

en un caso de la población contra la compañía “Aguas Cordobesas” subsidiaria de la multinacional Suez. (Portuguez & Dubois Cisneros, 2015).

A nivel nacional se dictó la Ley N° 25.688, de 28 de noviembre de 2002, que establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional, crea los comités de cuencas (para las cuencas hídricas interjurisdiccionales) y dispone que para utilizar las aguas de dichas cuencas será vinculante la aprobación del comité de cuenca respectivo, pero sin embargo, se ha omitido reglamentarla.

En la Argentina hay una multiplicidad de regulaciones a nivel de constituciones y legislaciones provinciales, ya que de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Política de 1994, “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, entre estos el agua.

Al igual que en el resto de América Latina, la gestión de los recursos hídricos en Argentina se ha caracterizado por una “gran fragmentación sectorial e institucional que no hizo más que agudizar los desequilibrios sociales y territoriales existentes y reflejar la falta de planificación estatal”. (Portuguez & Dubois Cisneros, 2015). El ente responsable de las políticas hídricas en Argentina es el Consejo Hídrico Federal (COHIFE), creado el 27 de marzo de 2003 y que se conforma con las distintas jurisdicciones provinciales de agua.

Finalmente, es menester destacar que el derecho humano al agua y al saneamiento no se realiza plenamente con el solo hecho de garantizar el acceso de la población al agua. Es necesario que se cumpla con otros presupuestos fundamentales intrínsecos a este, como aquellos que tienen que ver con la no discriminación por ninguna razón (ni económica, geográfica o de género) de la participación de los usuarios y comunidades en la toma de decisiones y en la gestión directa del recurso, la existencia de entes de regulación que garanticen la rendición de cuentas y la transparencia por parte de los operadores (sean estos estatales o no estatales), la aceptabilidad de los sistemas que se desarrollen (desde el punto de vista cultural y la idiosincrasia de los pueblos), entre otros. (Portuguez & Dubois Cisneros, 2015).

De todo lo expuesto, no quedan dudas de que el derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es necesario también para la realización de diversos

derechos humanos, como el derecho a la vida, a la alimentación, al desarrollo, a una vivienda digna, el derecho a la salud y a la educación.

Sin lugar a dudas, la consagración del derecho humano al agua dependiente de otros derechos ya es una realidad en el actual Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En materia de agua, los instrumentos internacionales deben ser leídos y aplicados en consonancia con las características de indivisibilidad, universalidad e interdependencia de todos los derechos humanos.

En la provincia de La Pampa, existe un claro ejemplo de violación del derecho humano al agua: es el caso del río Atuel. El río Atuel. El corte del río por parte de la provincia de Mendoza –que comenzó en 1918- causó impactos físicos como la erosión, el deterioro de los suelos, la pérdida de cauces, la escorrentía intermitente de aguas y el contenido salino de estas; los ecológicos como la reducción y pérdida de flora y fauna; en el campo económico, como la disminución de la capacidad ganadera, la pobreza, la escasa producción agrícola esencialmente de subsistencia y en general la reducción de las actividades comerciales. En los aspectos sociales se destaca la migración de los habitantes, problemas laborales y educativos y un sistema sanitario muy elemental. Esta afectación es clara en las expresiones culturales de los pobladores y en aquellos aspectos que potencian la desesperanza y el aislamiento del hombre.

Hubieron sucesivos reclamos judiciales con relación al corte del río y luego de 70 años, en diciembre de 2017, la Corte Suprema de Justicia de la Nación –en respuesta a la demanda presentada en el año 2014 por el gobierno pampeano- dicta un fallo que da la orden de que el Río Atuel vuelva de nuevo a recorrer las tierras de La Pampa. Con este fallo los locales de La Pampa ven reivindicados más de 70 años de lucha por una causa justa y necesaria. Por su parte, Mendoza ve el mismo como una pérdida, dado que es el momento de liberar las aguas que mantienen represadas y alguna forma volver a la vida todo el cauce del Río Atuel.

Pese a varios encuentros, hasta el momento no ha habido acuerdo respecto al caudal ecológico.

En la actualidad, existe una propuesta por la Secretaria de Infraestructura y Política Hídrica de la Nación que representa una primera base para iniciar una nueva etapa de consenso que pueda lograr con el tiempo el desarrollo sostenible del oeste pampeano.

V. Conclusiones y reflexiones finales

El derecho al agua es un derecho humano, y como tal, constituye un derecho vital, dado que desempeña un papel sustancial en la vida cotidiana —y en el entorno— de las personas.

El caso del corte del río Atuel es un caso en el que se ha afectado el derecho humano al agua, constituye una clara violación de los derechos humanos conocidos como de “incidencia masiva” ya que priva a los pobladores del oeste pampeano del acceso al agua para diversos fines.

El Estado nacional argentino ha tratado esto como una cuestión política más que jurídica y como un conflicto entre provincias. No obstante, es responsable internacionalmente por el deber que tiene como Estado de asegurar el desarrollo humano de acuerdo al principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos humanos.

Teniendo en cuenta que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes se debe prestar la misma atención y consideración urgente a los derechos económicos, sociales y culturales que a los derechos civiles y políticos.

Los tratados que establecen los DESC fueron creados para establecer obligaciones de carácter legal y estas son obligatorias para los países que son parte del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Universal y Americana, El Pacto de San José de Costa Rica y el Protocolo de San Salvador.

Los Estados deben actuar, en todo momento, bajo esta perspectiva de integralidad reconocida desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos y reafirmada por la Declaración de Viena en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos y son responsables ante la comunidad internacional y ante sus propios ciudadanos por el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del Pacto (Morlachetti, 2006).

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos se ha ocupado de la protección del acceso al agua en su condición de elemento indispensable para la eficacia de otros derechos relacionados. Es así que el agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico.

Un aspecto que merece ser destacado es que el sistema de derechos humanos incluye tanto derechos —cuyos sujetos son las personas y las comunidades y pueblos— como obligaciones, cuya responsabilidad recae sobre los Estados. Esto significa que, en

virtud del derecho internacional, los Estados asumen obligaciones y deberes de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos.

La obligación de respetar implica que los Estados no adopten medidas que impidan el acceso a los derechos o menoscaben el disfrute de los mismos. Asimismo, la prohibición de prácticas discriminatorias en relación a tales acciones. La obligación de proteger conmina a los Estados a adoptar medidas para evitar o prevenir que particulares produzcan dichos perjuicios. La obligación de cumplir requiere que se reconozcan los derechos en los sistemas legales y se adopten políticas y medidas, de cualquier índole, destinadas a satisfacerlos. Los tres deberes analizados se cumplen mediante la adopción de medidas. Si bien la satisfacción de la obligación de “respeto” se logra, parcialmente, mediante la omisión por parte de los Estados de la realización de acciones que vulneren los derechos, ello no quita que también –según el caso– deban implementarse acciones a efectos de cumplir este deber, por ejemplo, brindar capacitación a funcionarios en materia de derechos humanos o sancionar leyes que prohíban la discriminación. En cuanto a los deberes de “proteger” y “cumplir”, sólo pueden realizarse mediante la adopción de medidas, es decir, de acciones positivas por parte de los Estados. (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008: 130-131)

Es por ello que el Estado argentino, es responsable internacionalmente por el deber que tiene como Estado de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y consecuentemente, asegurar el desarrollo humano de acuerdo al principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos humanos, que significa que una vez que el ciudadano ha adquirido ciertos derechos no se pueden disminuir y no puede haber un retroceso en el contenido de los mismos. Es decir, implica la obligación del Estado de mejorar continuamente el disfrute de los derechos y abstenerse de adoptar medidas deliberadamente regresivas.

El reconocimiento de los derechos sociales como derechos plenos no se alcanzará hasta superar las barreras que impiden su adecuada justiciabilidad, entendida como la posibilidad de reclamar ante un juez el cumplimiento al menos de algunas de las obligaciones que se derivan del derecho.

El compromiso adquirido por los Estados ante la comunidad internacional alrededor de la protección y el cumplimiento de los derechos humanos debe ser cumplido en los niveles nacional, regional y local.

En términos concretos, implica el establecimiento de políticas de inversión del máximo de los recursos disponibles, e implica incorporar el concepto de progresividad, que significa que además del cumplimiento paulatino de estos derechos, involucra la irreversibilidad de los logros alcanzados (Morlachetti, 2006).

En el caso del río Atuel, el Estado ha tratado la cuestión como un conflicto interprovincial, olvidando —o queriendo olvidar— que es el primer responsable a la hora de garantizar los derechos humanos de todos los ciudadanos que habitan en suelo argentino -conforme al conjunto de tratados internacionales suscriptos e incorporados con jerarquía constitucional en 1994- y por ende, el primer responsable, pues, en instar y procurar una solución ecuánime y pacificadora del caso, cuestión que -desde el origen del conflicto- poco -por no decir nada-, se avistó del Estado Nacional .

Después de años de conflicto permanente y, si se quiere, de permanente burla a los derechos humanos fundamentales de los pampeanos, me atrevo afirmar que indudablemente el caso del río Atuel se volvió un conflicto político. Claro está que desde los orígenes del reclamo la posición de Mendoza, en términos políticos y económicos es más fuerte. En estos términos, los intereses en juego —para el Estado Nacional— resultan distintivos. En el conflicto en particular que aquí se ha traído a colación, la provincia de Mendoza y el Estado Nacional se han olvidado que los Derechos Humanos resultan esenciales para el ser humano y que, además, forman parte de nuestro ordenamiento jurídico interno, por lo cual se debe garantizar su efectivo cumplimiento.

De todo lo expuesto, no hay dudas que la lucha por el río Atuel es una lucha que persiste desde hace años. Es una lucha genuina de todo el pueblo pampeano. El reclamo permanente de este derecho por parte de todos los pampeanos resulta crucial para la consolidación y exigencia de este derecho, con lo cual, no debe abandonarse nunca.

Por último, es evidente que la protección del medio ambiente refuerza a su vez, la de otros derechos humanos fundamentales, con lo cual, recuperar las aguas del Atuel para que vuelva a ser un río que recorra su cauce natural y permita el desarrollo de esta región de nuestra provincia y preserve el equilibrio ecológico de la zona, entre otros beneficios, constituye un desafío de todos los pampeanos que se fortalece y crece día a día. Es por ello que, la recuperación del río Atuel resulta de primordial interés, no solo porque es un recurso esencial para la sobrevivencia del ser humano -siendo el accionar del Gobierno de La Pampa y toda la sociedad pampeana un concreto reclamo por el

respeto de los Derechos Humanos-, sino, y sobre todo, porque el río Atuel también es pampeano.

Ante la manifiesta responsabilidad del Estado Nacional por no garantizar el debido cumplimiento de los derechos contemplados en diversos tratados internacionales, vemos como diversos intereses políticos y económicos son la consecuencia de que derechos humanos con jerarquía constitucional, en especial, derechos económicos, sociales y culturales, resulten no respetados, no protegidos y no garantizados.

Referencias bibliográficas

- ABRAMOVICH, V. Y COURTIS, C. (1997). Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales. En M. Abregú, y C. Courtis, La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales. Buenos Aires: Ed. Del Puerto/CELS, pp. 283-350.
- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian (2002). “Los derechos sociales como derechos exigibles”, Editorial Trotta, Madrid, España.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, COMENTARIO GENERAL N° 15 (2002). El derecho al agua (arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Ginebra.
- ETCHICHURY, H. (2013). “Igualdad desatada. La exigibilidad de los derechos sociales en la Constitución argentina”, Editorial Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, República Argentina.
- FERNANDEZ ALLER, C. (2012). “La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales”. En UNED. Revista de derecho uned, núm. 11, 2012.
- GOBIERNO DE LA PAMPA (2016). El derecho humano al agua. El río Atuel también es pampeano. Secretaría de Derechos Humanos y Secretaría de Recursos Hídricos, Ed. Ampliada. Santa Rosa: ISS –Dafas.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (2008). Protección internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Sistema Universal y Sistema Interamericano. IIDH. San José.
- JUSTO, J. B. (2013). El Derecho Humano al Agua y Saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- LECHNER, N. (1983) Los derechos humanos como categoría política. Conferencia pronunciada en el Foro Los Derechos Humanos y las Ciencias Sociales en América Latina, en ocasión de la XII Asamblea General del CLACSO. Buenos Aires. URL: <http://flacsochile.org/biblioteca/pub/memoria/1983/001044.pdf>
- MORLACHETTI, A. (2006). Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aplicabilidad y exigibilidad. URL: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/derechos-economicos-sociales-y-culturales-aplicabilidad-y-exigibilidad-2.pdf>
- PORTUGUEZ, J.M., y DUBOIS CISNEROS V. (2015). Implementación del derecho humano al agua en América Latina. Caracas: CAF. URL: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/789>

SCOVENNA, J. C. (2012). El caso del río Atuel desde la perspectiva de los Derechos Humanos. Santa Rosa: Pitanguá.

TORROBA, E. (2014). Aportes de una perspectiva de derechos humanos para la gestación de una nueva cultura hídrica, trabajo de investigación aprobado en la Beca de Perfeccionamiento en la Investigación 2014, en los marcos del Proyecto denominado “Los procesos de incorporación de instrumentos internacionales sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la legislación Argentina y su influencia en la Provincia de La Pampa”.

Normativa referenciada

Constitución Nacional de la República Argentina. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>.

Convención Americana de Derechos Humanos. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32). 1969. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0001>

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Organización de Naciones Unidas. 1979. Disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Convención sobre los Derechos del Niño. Organización de Naciones Unidas. 1989. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

Declaración Latinoamericana del Agua. Tribunal Latinoamericano del Agua. 1998. Disponible en <http://tragua.com/wp-content/uploads/2015/09/Declaraci%C3%B3n-Latinoamericana-del-Agua.pdf>

Declaración Universal de Derechos Humanos. Organización de Naciones Unidas. 1948. Disponible en http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Observaciones Nros. 4, 10, 12, 13, 14, 15, 18 Y 21. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1985. Disponible en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Organización de Naciones Unidas. 1966. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

ENTRE LEY DE IDENTIDAD DE GÉNERO Y EL ACCESO A LOS DERECHOS DEL COLECTIVO LGTBIQ+

Gisele Soledad Ortega
María Eugenia Velázquez

UBA, Facultad de Psicología

Introducción

Entendemos al colectivo travesti-trans* como el conjunto de personas que no se identifica con el sexo biopolíticamente asignado al momento del nacimiento y que se percibe como varón, mujer o no binario. Por esta razón la palabra trans* es escrita con un asterisco, para dar cuenta de la diversidad de las identidades sexuales considerándolas situadas y singulares. Históricamente las personas que no se identifican en forma binaria han sido segregadas, patologizadas, estigmatizadas y hasta criminalizadas a nivel mundial. En el último tiempo se han instaurado movimientos políticos que constituyeron colectivos trans* en lucha por la visibilización y despatologización de sus identidades. Particularmente, en Argentina, estos movimientos fueron fortalecidos, en la última década, a partir de la unidad con frentes de homosexuales y lesbianas que lograron, como primera batalla ganada, la Ley de Matrimonio Igualitario. La cual inició una tendencia en la sanción de leyes que establecen derechos para los colectivos minoritarios, como la Ley de Identidad de Género que se utilizará en el desarrollo de este artículo. Si bien aún queda mucho por hacer, es innegable el desplazamiento de la tolerancia de la sociedad general a la presencia, cada vez más cotidiana, de estas minorías.

Las Significaciones Imaginarias sociales (SIS)

Catoriadis en el segundo tomo de su libro "La institución imaginaria de la sociedad" (2013) parte de una concepción del vínculo social mediatizado por las

instituciones. Se entiende a la institución social como una urdimbre de instituciones parciales. Estas instituciones parciales, entendidas como mitos, ritos, modos de hacer y de comprender el mundo, valores, lenguaje, normas, etc., vinculan tanto a los individuos como a las entidades colectivas. Funcionan como un magma de significaciones imaginarias sociales que orientan y dirigen la vida social dándole a su vez unidad.

Las significaciones imaginarias sociales son imaginarias en tanto que no corresponden a ningún elemento “real” o “racional”, sino que son dadas por *creación*, de forma arbitraria. Y sociales, ya que se encuentran instituidas y compartidas por un ente colectivo anónimo. Estas dos características hacen que las significaciones imaginarias sociales estén en continuo movimiento y transformación, desplazando continuamente su significación a nuevas significaciones. Y sin embargo, mantienen una unidad o *eidos* que permite identificarla como la misma sociedad.

Estas instituciones tienen la característica de formar parte, tanto de la sociedad, como de los individuos. Son como Janos bifrontes, formaciones intermediarias que no se encuentran ni en lo social ni en lo subjetivo, sino entre ambos.

La institución no es solamente una formación social y cultural compleja. Al cumplir sus funciones correspondientes, *realiza funciones psíquicas múltiples* para los sujetos singulares, en su estructura, su dinámica y su economía personal. Moviliza cargas y representaciones que contribuyen a la regulación endopsíquica y aseguran la base de la identificación del sujeto al conjunto social; constituye [...] el trasfondo de la vida psíquica en el que pueden ser depositadas y contenidas algunas partes de la psique que escapan a la realidad psíquica (Kaës, 1989. p 25).

Así puede comprenderse que los modos de hacer y entender la sociedad son construcciones sociales que a su vez estructuran la psique de los individuos que las integran. Por lo tanto, aunque así lo parezcan, ni unos ni otras están dados de una vez y para siempre, sino que pueden ir modificándose a lo largo del tiempo.

La construcción de las SIS de la sexualidad binaria a lo largo de la historia

Las conceptualizaciones de sexo, género y orientación sexual suelen solaparse ya que se le adjudica al binarismo sexo-genérico un estatus biológico y “natural”. Sin embargo las ciencias también son construcciones sociales que se desarrollan a lo largo

del tiempo reafirmando y creando significaciones imaginarias sociales particulares. En una perspectiva socio-histórica, es destacable que antes del siglo XIII la diferencia sexual era considerada una cuestión metafísica (Schiebinger, 2004). La mujer era entendida como un ser inferior, un hombre imperfecto, ya que según los preceptos aristotélico-galénicos, no había logrado expulsar los genitales hacia el exterior por falta de calor. Es decir que el aparato reproductivo masculino y femenino eran considerados idénticos, solo que uno se encontraba en el exterior y otro en el interior. Ovarios y testículos recibían el mismo nombre “piedras”. Según Galeno (2003, citado en Schiebinger, 2004)

Todas las partes que tienen los hombres las tienen también las mujeres [...] la diferencia entre ellos radica en una sola cosa [...] que en la mujer las partes están dentro del cuerpo, mientras que en el hombre están fuera (p.239).

En ese período se registraban casos de mujeres maduras que cambiaban repentinamente de sexo al expulsar los genitales. “A fines del siglo XVII y en el XVIII, la ciencia otorgó una sustancia material, aceptables en términos de la nueva epistemología, a las categorías de “hombre” y “mujer”, consideradas como sexos biológicos opuestos e inconmensurables” (Laqueur, 1994, p.266).

No fue sino hasta el iluminismo que se inventa la noción de sexo tal como la conocemos en la actualidad. Es allí cuando las partes que habían permanecido innombradas, como la vagina, adquieren nombre propio, y se comienzan a diferenciar lingüística y anatómicamente los órganos que antes eran indiferenciados. Es a partir de esta concepción que hay formas genitales que comienzan a considerarse una desviación y empiezan a practicarse reasignaciones quirúrgicas de sexo a personas intersexuales durante sus primeros meses de vida. A partir de la generación artificial de órganos se “normaliza” el sexo para identificar, en forma precisa, aquellos que se consideran masculinos o aquellos que se significan como femeninos (Di Segni, 2013).

El descubrimiento de las hormonas en 1905 (Ciccia, 2017) fue imbuido por estas mismas significaciones imaginarias sociales y, en un momento inicial se creyó que la testosterona tenía una función centrada en la diferenciación del sistema reproductor y se presentaba solamente en los machos (varones). En la actualidad se sabe que hembras y machos presentan las mismas hormonas en cantidades diferentes, y que su función excede a la sexualidad. Sin embargo la idea de que la testosterona es la hormona “masculina” y el estrógeno la “femenina” sigue circulando en la población. Con el descubrimiento del

ADN y el desarrollo de la biología molecular a partir de 1928 sucede algo similar. La diferenciación cromosomática se interpreta en forma dicotómica. Las constituciones genéticas XO o XX desafían la estructura diferencial en “hombres” y “mujeres”, sin embargo no en general no son consideradas.

Las ciencias no suelen historizarse ni concebirse como una producción social, más bien se cree que estas son un reflejo perfecto de la realidad y su desarrollo solo es el avance a un modelo descriptivo cada vez más perfecto y más cercano a la naturaleza en sí. Cuando Anton van Leeuwenhoek, en 1677 descubrió el microscopio y observó a través de él su propio espermatozoide (Maffía, 2007) creyó describir la realidad al identificar pequeños “animálculos” con forma íntegramente humana, con brazos, piernas y cabeza. El conocimiento, así como cualquier producción humana, es una interpretación a partir de las significaciones disponibles en un contexto histórico y social determinado. La esquematización de una teoría a partir de elementos simplificados y rigidizados de la misma es un proceso que Abric (2001) llama objetivación, y es el modo en que la sociedad se agencia de las teorías científicas complejas. De este modo se reproduce la idea binaria del sexo-género y cualquier persona que no se identifique con alguna de estas categorías (hombre-mujer) es considerada patológica, desviada.

¿Qué son las disidencias sexuales?

Los sujetos son artífices y actores sociales de su propio mundo. La forma en que se percibe la realidad se presenta como natural y permanente, sin embargo es una construcción histórico-social de la cual los individuos son productos y productores (Castoriadis, 2013). Los padres, primeros objetos de amor del niño, son internalizados poco a poco por el recién nacido, conformando una parte íntima de su personalidad. La familia, como primer espacio de socialización de los sujetos, transmite a su vez los imaginarios sociales de un tiempo y un lugar determinados, concebidos éstos como formas de hacer, mitos, ritos, reglas, costumbres, significaciones y, en general, todo aquello que es posible de ser pensado en una sociedad y que permite que las personas se manejen con su realidad cotidiana con una obviedad indiscutible. Las significaciones imaginarias sociales condicionan toda la vida social, y en occidente se manejan con la heteronormatividad y el binarismo sexual de base. En un primer momento la madre, antes incluso de quedar embarazada, fantasea un bebé, por ejemplo, con un género determinado

acorde al aparato genital que posea, al cual le dará un nombre adecuado al género biopolíticamente asignado, del que se esperarán ciertos comportamientos diferenciados si se trata de un varón o de una mujer. Reforzando así significaciones imaginarias sociales que provienen del modelo médico hegemónico, y desconociendo toda la gama de posibilidades, no solo biológicas, sino también subjetivas, que pueden desplegarse en ese sujeto sensible. Es ahí cuando la creación propia de lo humano viene a cuestionar las categorías de pensamiento. Por ejemplo, en el momento en que un sujeto se identifica con un género diferente al biopolíticamente asignado, o peor de peores, no se identifica con ningún género.

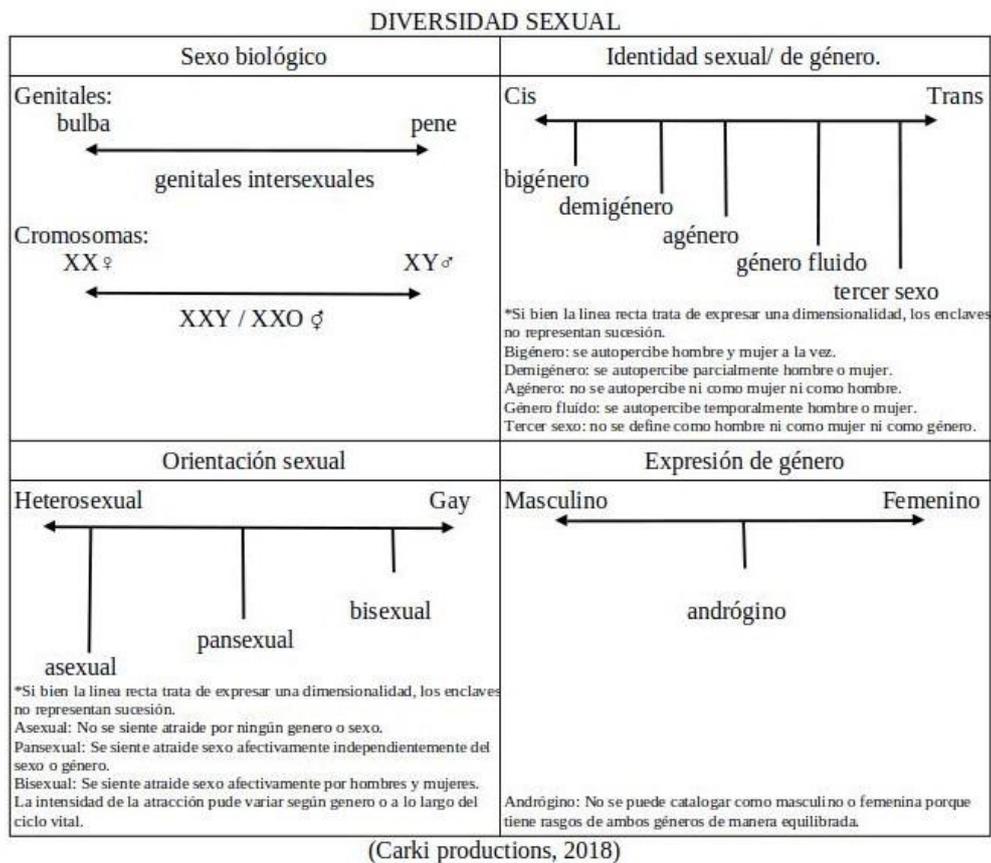
A pesar de que las sociedades actuales aun se manejan con significaciones imaginarias sociales (Castoriadis, 2013) de primer orden que establecen la heteronormatibilidad y el binarismo sexual como regla aparentemente “natural”, las disidencias sexuales han comenzado a visibilizarse más en los últimos años. Aunque siempre hayan existido, durante mucho tiempo estuvieron excluidas del imaginario social. Muchas veces cuando se piensa sobre sexualidad y género lo que suele entenderse es algo muy parecido a las múltiples combinaciones que permiten las instancias del siguiente cuadro.

SISTEMA SEXUAL BINARIO

Sexo biológico	Identidad sexual/de género	Orientación sexual	Expresión de género
Genitales: bulba/pene Hormonas: testosterona/estrógeno Cromosomas: XX ♀ XY ♂	Cis-género Transexual	Heterosexual Homosexual/lesbiana Bisexual	Masculino Femenino

(Carki productions, 2018)

El cual se basa en el sistema sexual binario, poniendo el acento en la cissexualidad (personas que se auto identifican con el género biopolíticamente asignado al momento del nacimiento) y la heteronormatividad. Éste ha sido el modo de pensar privilegiado en nuestras sociedades durante siglos. Sin embargo, a partir de las luchas del movimiento LGBTIQ+ el sistema de la diversidad sexual podría plantearse, más bien, en términos de las múltiples combinaciones que permiten las instancias del siguiente cuadro:



Es fundamental señalar que este segundo cuadro se encuentra en permanente construcción y en ningún caso pretende abarcar la totalidad de las posibilidades que revisten las numerosas singularidades. El mismo trata de mostrar el amplio abanico que conforma la sexualidad humana, incluyendo los modos tradicionales de entender el género y la sexualidad, y las múltiples posibilidades que la misma contiene.

La revolución de las mariposas

“La revolución de las mariposas” (Ministerio Público de la Defensa y Bachillerato Mocha Celis, 2017), fue el último informe sobre la situación social de la población travesti-trans* de la Ciudad de Buenos Aires. En él consta que más del 90% de las personas que respondieron la encuesta dijo que la edad en la que se auto percibió con un género distinto al asignado en el momento del nacimiento fue a partir de los 13 años, o antes. Se puede señalar que las condiciones de vulnerabilidad se acentúan cuando más tempranamente se asume la expresión de género autopercebido socialmente.

La mayoría de las personas que no terminaron el secundario manifestaron su identidad de género autopercibida antes de los 18 años. El hecho de no tener la educación mínima establecida como obligatoria por el estado influye directamente en la dificultad de acceso a trabajo, sea en el ámbito público o privado. Luego de la asunción pública de su identidad de género autopercibida el 70% de las mujeres travesti-trans* declaran no haber tenido nunca una entrevista laboral. Las personas tras*-masculinas se encuentran en una situación similar, aunque la mayoría posee trabajos informales. Es importante señalar que la mayoría de los varones trans* asumieron su expresión de género autopercibida con posterioridad a los 19 años.

La prostitución es la principal fuente de ingreso del 70% de las mujeres travesti-trans* que respondieron la encuesta. Y el 80% de las mismas estarían dispuestas a dejarla si tuvieran acceso a otro tipo de empleo.

Las situaciones de vulnerabilidad que vive cotidianamente el colectivo travesti-trans* incluyen la dificultad de conseguir un empleo por fuera de la prostitución, la falta de educación formal, los obstáculos en el acceso a la salud y las problemáticas para obtener una vivienda, además del destrato y el maltrato al que se ven sometidas día a día en los espacios públicos. Esto ha influido en un acortamiento notable de la esperanza de vida, la cual se encuentra entre los 35 y los 41 años según los datos recabados para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, producto de la exclusión social y la violencia, sistemática y estructural, económica y política.

El nacimiento de una ley

El 9 de mayo de 2012 se sanciona en Argentina la Ley de Identidad de Género que tiene como antecedente en la jurisprudencia nacional el decreto N° 1086/05 que aprobó el Plan Nacional contra la Discriminación. De la mano de esa ley, contemporáneamente, se fueron sancionando otras leyes como la de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes (2005), la de Matrimonio Igualitario (2010) y la Ley de Educación Sexual Integral (2006), que significaron un avance en la conquista de derechos humanos y visibilizaron violencias naturalizadas para distintos sectores minoritarios, como son las mujeres, los niños y las disidencias.

Este conjunto de leyes posibilitaron un cambio de paradigma que afectó el conjunto total de leyes y, a su vez, sentó las bases legales para el ejercicio de nuevas

práctica profesionales que antes quedaban a discrecionalidad ideológica de profesionales, agentes de control social y agentes judiciales.

Como antecedentes a nivel mundial, a partir de la década del 70 se sancionaron normativas que habilitaron el reconocimiento público de identidades trans* en distintos países como Suecia, Australia, Turquía, Portugal, etc. Estas normativas tienen la particularidad de autorizar el cambio registral de nombre en documentos solo en caso de que las personas se sometan a distintos protocolos médico-psicológicos de evaluación y diagnóstico de género autopercebido. Teniendo como requisito obligatorio adecuar su presentación social a las características reconocidas como propias del género masculino o femenino. Incluyendo esterilización, modificación genital y hormonización.

En Argentina la Ley tiene características de avanzada, ya que despatologiza completamente las identidades disidentes y se basa solamente en la autopercepción para brindar la modificatoria en todos los documentos legales, incluyendo la partida de nacimiento, a partir de un simple trámite administrativo. Por otro lado, indica que las personas pueden realizarse modificaciones corporales sin que sean mandatorias, y que las mismas tienen que estar incluidas en el Plan Médico Obligatorio, tanto para el estado como obras sociales y pre pagas. En el caso de menores de 18 años además del consentimiento informado, que valida a la persona como sujeto de derecho, se requiere la autorización de los tutores legales para los procesos de intervención quirúrgica u hormonización. Si los tutores no estuviesen de acuerdo, puede recurrir a la asistencia de un Abogado del Niño quien bregará por el derecho a ser oído que establece la ley de protección integral, quedando a la vista el entretejido de los derechos conquistados en este nuevo paradigma.

Aspectos concretizados de derechos de población trans*

Se pueden identificar ciertos puntos donde se concretan el acceso a derechos en la realidad cotidiana de esta población, por ejemplo, la exposición pública de ciertos referentes trans* populares como Florencia de la V, Gona Costa o Lizi Tagliani. Una amplia producción de textos literarios ficcionales, o no, de autores trans* como por ejemplo “Soy Sabrina soy Santiago” (Testa, 2019) o “Pendeja. Diario de una adolescente trans” (Unrein, 2019). Esta exposición pública da cuenta de la visibilización y naturalización de las disidencias en ámbitos públicos, cuando antaño las mismas eran

segregadas, estigmatizadas, ridiculizadas y ocultadas. Sin embargo aún son muchísimos los casos de personas trans* agredidas en la vía pública por su condición, así como el promedio de vida que se sostiene en los 35 años.

En algunas de las escuelas de nivel primario y medio de la ciudad de Buenos Aires no se expulsa a los estudiantes que transicionan por su identidad de género, sin embargo en el libro “El niño homosexual en la escuela primaria” (López y Paz, 2015) se pueden identificar una serie de comportamientos impulsivos y estigmatizantes de parte de docentes y personal no docente en relación a niños que comienzan a percibirse como disidencias sexuales.

En el ámbito de la salud se ha creado la guía de “Atención de la Salud Integral de Personas Trans” (Ministerio de Salud, 2015). Sin embargo muchos hospitales no cuentan con servicios formados en sensibilización de población trans*.

En ámbitos públicos y privados algunas personas han logrado puestos de trabajo en blanco en cargos laborales no especializados e incluso, en algunas provincias, se ha creado la Ley de Cupo Laboral Trans. Sin embargo la mayoría de personas de esta población sigue ejerciendo la prostitución por no conseguir otros trabajos.

A partir del caso de Luana la organización Infancias Libres realiza talleres para familiares y niños trans*, poniendo especial énfasis en problematizar las corporalidades binarias. Sin embargo esto no es condición para que las infancias trans* se vivan libremente en todas las familias.

Así mismo la organización y realización del Primer Congreso Nacional de Docentes Trans (2018) da cuenta de la visibilización de personas de este colectivo en el ámbito educativo. Siendo este un hecho de vanguardia al interior de la población general, ya que permite formar desde una perspectiva de la sexualidad integral. No obstante la deficiente implementación de la Educación Sexual Integral en las escuelas y movimientos de padres como “Con mis hijos no”, muestran una contracara a la perspectiva integral de derechos ya legitimada como ley positiva.

Algunas preguntas a modo de conclusión

En relación al cambio paradigmático cristalizado por las leyes anteriormente mencionadas, pero específicamente abocado al ámbito de la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, encontramos en los dichos de un letrado como García Méndez

(2009), que los operadores del nuevo sistema, en su mayoría, suelen manejarse en sus quehaceres profesionales con las intervenciones del antiguo sistema. Por ejemplo, menciona que, si bien la ley sigue la técnica de las últimas reformas legislativas en la materia, al definir el interés superior del niño, las interpretaciones que se han llevado a cabo del concepto han permitido intervenciones propias o resultantes del sistema de patronato. Aunque no explicita qué tipos de intervenciones han sido estas, deja en claro que los legisladores han tenido que enunciar ciertas circunstancias que condicionan la aplicación de la ley y, por tanto, la práctica de los profesionales que intentan cumplirla.

Se deja traslucir en esta interpretación de la ley 26.061 que se encuentran implícitas y operando viejas maneras y significaciones que condicionan la práctica, que conducen a operar desde lo ya sistematizado y conocido. Cabe señalar, entonces, que el cambio en el nivel de las prácticas no es automático y que, luego de la adecuación normativa, deberá seguir la adecuación de las significaciones de la infancia.

En este sentido, cabe la pregunta de si en las prácticas relacionadas con la Ley de Identidad de Género se siguen utilizando lógicas que impone el binarismo sexo genérico. Si bien hay algunos indicios que podrían apuntar en esta dirección, como el conflicto que se genera cuando un estudiante trans* ingresa al sistema educativo formal respecto de qué baño tiene que utilizar, no puede establecerse que esta sea una realidad de hecho, dada la reciente sanción de la ley. Sin embargo creemos que esta es una pregunta legítima y un área novedosa e interesante de estudio que debería considerarse para futuros estudios científicos.

Referencias biográficas

- Abric, J. C. (2001) *Prácticas sociales y representaciones*. México: Ediciones Coyoacán.
- Carki productions [carki productions]. (2018, septiembre 3) ¿Qué es la diversidad sexual? Explicación fácil. [Archivo de video] Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=1QbTZYiQ6BA&index=18&t=1s&list=PLn4Dm--VUFwp5SH13U4iqw2uCBSfrsnjo>
- Castoriadis, C. (2013) *La institución imaginaria de la sociedad*. Barcelona, España: Tusquets Editores.
- Ciccia, L. (2017). *El sexo y el género como variables en la investigación biomédica y la práctica clínica* (Primera Mención Concurso anual de Bioética). Fundación Jaime Roca, Buenos Aires.
- Decreto N° 1.086/2005 - Plan Nacional contra la Discriminación. Boletín Oficial: 08-09-2005. Buenos Aires, 7 de septiembre de 2005.
- Di Segni, S. (2013) *Sexualidades: tensiones entre la psiquiatría y los colectivos militantes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Galeno (2003). *Sobre las facultades naturales; las facultades del alma siguen los temperamentos del cuerpo*. Madrid: Gredos.
- García Méndez, E. (1998). *Infancia de los Derechos y de la Justicia*. Buenos Aires: Del Puerto
- Kaes, R. (1989). Realidad psíquica y sufrimiento en las instituciones. En Kaes et al, *La institución y las instituciones. Estudios psicoanalíticos*, (pp.15-67). Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Laqueur, T. (1994). *La construcción del sexo, cuerpo y género desde los griegos hasta Freud*. Madrid: Ediciones cátedra.
- Ley N.º 26.061 Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Septiembre 28 de 2005.
- Ley N.º 26.150 Programa Nacional de Educación Sexual Integral. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Octubre 4 de 2006.
- Ley N.º 26.618 de Matrimonio Civil (conocida como la Ley de Matrimonio Igualitario). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Julio 15 de 2010.
- Ley N.º 26.743 Identidad de género. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 23 de mayo de 2012.
- López, J. y Paz, L. (2015). *El niño homosexual en la escuela primaria. Tecnologías misotrans del cuerpo escolarizado. Etnografías escolares I*. Santiago del Estero: Editorial Bellas Artes.
- Maffía, D. (2007) Epistemología feminista: la subversión semiótica de las mujeres en la ciencia. *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, 12 (28), 63-98.
- Ministerio de Salud de la Nación (2015) *Atención de la salud integral de las personas trans. Guía para equipos de salud*. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.
- Ministerio Público de la Defensa y Bachillerato Mocha Celis. (2017). *La revolución de las Mariposas. A diez años de La Gesta del Nombre Propio*. Buenos Aires: Ministerio Público de la Defensa.
- Schiebinger, L. (2004). *¿Tiene sexo la mente? Las mujeres en los orígenes de la ciencia moderna*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Testa, S. (2018) *Soy Sabrina Soy Santiago. Género fluido y nuevas indentidades*. Buenos Aires: Ariel.
- Unrein, C. (2019) *Pendeja. Diario de una adolescente trans*. Buenos Aires: Chirimbote.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

LOS SOCIALMENTE RECUPERABLES COMO CHIVOS EXPIATORIOS

Gabriela Ricart
Virginia Carolina Vilchez

UNSL, Facultad de Ciencias Económicas Jurídicas y Sociales

Introducción

Los desajustes provocados por las tambaleantes políticas económicas aplicadas en nuestro país han determinado que el rol del Estado en lo social frente a las demandas sociales sea solo compensador de las situaciones de exclusión. Las políticas paliativas para abordar las profundas desigualdades e injusticias que acompañan al modelo resultan insuficientes.

En general, el capitalismo despiadado al que asistimos se caracteriza por la coexistencia del crecimiento de la renta y por el aletargamiento del desarrollo es por ello que el proceso de exclusión social y la falta de políticas sociales adecuadas que faciliten la integración e inserción está produciendo una polarización sin precedentes entre una pequeña masa de incluidos y una cantidad cada vez mayor de excluidos, determinada por distribución intencionalmente desigual de la riqueza.

Para que el sistema, que beneficia a unos pocos, se siga perpetuando, necesariamente el Estado debe intervenir a través de políticas sociales particularizadas. Sin embargo aparecen en la sociedad prácticas y discursos estigmanizantes y discriminatorios respecto a estos individuos sujetos de planes sociales.

La pregunta es ¿hasta dónde es posible sostener esta situación? ¿Se puede revertir?

Un primer ensayo de respuesta podría ser que sería necesario acciones sensibles, prácticas empáticas, conductas solidarias y una gran voluntad, ello de algún modo

permitiría conjurar el mal de la discriminación que azota implacable y es propio de los sistemas de exclusión. En los próximos párrafos intentaremos acercarnos reflexivamente el tema propuesto.

La Inclusión como eje del trabajo

Sabemos que la exclusión es un fenómeno antiquísimo, que ha dado impulso a múltiples movimientos en diferentes épocas y lugares. Luchas que diversos sectores de la sociedad han realizado en pos -en búsqueda- y en pro -a favor- de la inclusión social. Pero la exclusión social debe distinguirse de otro fenómeno no menos alarmante que es la desigualdad. Ambas no son procesos connaturales al individuo; no se deben a rasgos biológicos ni a situaciones subjetivas. Tampoco son procesos que no se puedan revertir o controlar y por lo tanto naturalizar, como manifiestan algunas voces dominantes, en el sentido de que es algo que es inevitable y connatural al sistema.

La desigualdad y la exclusión tienen una base histórica, son una construcción social debido a diversos factores, económicos, culturales, políticos y sociales, cuyo análisis es ineludible al momento de abordar el estudio de ambos procesos. Ya Marx en sus escritos abordó la desigualdad como marca del sistema capitalista, donde una clase los capitalistas son dueños de los medios de producción y los trabajadores solo poseen la fuerza del trabajo siendo la relación entre ambos de explotación.

Es en este sentido que desigualdad no es lo mismo que exclusión. Los excluidos ni siquiera forman parte del sistema, en términos de Marx del modo de producción capitalista. Estar excluido es estarlo del trabajo asalariado, son en palabras de Castel (1995) los “supernumerarios”.

Boaventura de Sousa Santos (2003) apunta que en la modernidad capitalista actual la “desigualdad y la exclusión son dos sistemas de pertenencia jerarquizada” (p. 125), pues en la desigualdad se pertenece porque se está integrado aunque subordinado; es ahí donde todavía se está integrado socialmente, en el último peldaño de la escala social, pero aun adentro del sistema. En cambio, en la exclusión si bien supone un sistema, quien está en el último escalón, está afuera. El autor resalta que en la realidad ambos fenómenos se combinan, pudiendo un grupo social ingresar a ambos, pues “la desigualdad es un fenómeno socioeconómico, la exclusión es sobre todo un fenómeno cultural y social, un fenómeno de civilización” (p. 126).

En rigor de ello los discursos dominantes sobre culturalidades hegemónicas, establecen los límites respecto de lo cual reposa lo normal o anormal, criminal o no criminal. Sin embargo en tiempos de la sociedad actual acudimos a una transmutación del fenómeno de la desigualdad al de exclusión. Es decir las situaciones de carencia ocasionadas por ejemplo por la falta de trabajo, deja de interpretarse como una mera desigualdad para traducirse en exclusión social.

En ese sentido Robert Castel (1995) se refirió al derrumbe de la sociedad salarial para dar cuenta de la ruptura del trabajo como factor de integración, estabilidad y seguridad social, proceso que se puso de manifiesto desde mediados de la década de 1970. Hoy, más de cuarenta años después, vivimos en una realidad similar. Se puede cerciorar que las afirmaciones de Robert Castel (1995) al referirse al derrumbe de la condición salarial y la metamorfosis de la cuestión social son tan válidas hoy como hace unas décadas atrás. Estas categorías teóricas siguen vigentes para comprender la actual realidad social y económica, lo que inquieta es que las políticas implementadas hasta el momento no han logrado mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, encontrándonos en el mismo punto de inflexión.

Las transformaciones operadas en la actualidad, el consiguiente debilitamiento del Estado a manos de capitales transnacionales, recrudecido en Argentina a partir de la década de 1990, impactó e impacta sobre el mundo del trabajo. Seguimos asistiendo a situaciones de desempleo, precarización, y renovadas formas de flexibilización laboral que vuelven a resonar como única salida o respuesta a la crisis económica de la nación. Pareciera que ya el modelo no es el del trabajador asalariado, sino el del “emprendedor”, es decir aquellos trabajadores que se vuelven empresarios de sí mismos sin las seguridades dadas por las protecciones colectivas del trabajo. En este nuevo proceso sobrevivirán aquellos que tengan las capacidades para adaptarse, pues la construcción del nuevo modelo de sociedad ya no es colectiva sino individual, esto es la suma de individuos que permanecen juntos pero aislados, sin ligazones sociales.

Vivimos en la actualidad un proceso de cambio de modelo, las evidencias observadas en la sociedad globalizada dan cuenta de la metamorfosis del modelo del trabajador asalariado hacia un modelo de emprendedor, trabajadores que se vuelven empresarios de sí mismos. En este nuevo modelo sobrevivirán los que tengan las capacidades de adaptación (tecnológica, empresarial, digital, etc.). Estamos ante una

reformulación del mercado de trabajo que demanda aptitudes en los trabajadores, quienes compiten ante la escasez o ausencia de oportunidades. Compiten porque es mayor la cantidad de desempleados que los puestos de trabajo.

La escasez de oportunidades laborales ha repercutido en la baja valoración del precio (salario) del trabajo. Pero además, ha incidido en la creencia de la única y exclusiva responsabilidad del trabajador sin trabajo tanto de hallar uno, como de capacitarse para ser calificado como apto. Este modelo binario de trabajador asalariado y emprendedor deja afuera bastos sectores de población que por diversas condiciones no pueden pertenecer a ninguna de estas dos categorías. Consideramos que este planteamiento debe ser cuestionado porque niega la inclusión de la diversidad de sectores tales como personas con discapacidad, trabajadores no asalariados, etc.

Frente a las individualidades del modelo empresarial sin proyectos de solidaridad aparecen nuevas inseguridades. Aquellos que sobreviven al modelo, adaptados solo momentáneamente, -pues también se encuentran dotados de inestabilidad- sentirán que los retirados por el sistema a los márgenes de la sociedad, se transforman en potenciales peligrosos. En este escenario, el Estado, incapaz de resolver la cuestión social, se transforma paulatinamente en el “Estado de la seguridad” que “preconiza y pone en marcha el retorno a la ley y al orden, como si el poder público se movilizara esencialmente alrededor del ejercicio de la autoridad” (Castel, 2008, p.73).

En ese orden aparece la propuesta desde el Ministerio de Seguridad de la Nación del “servicio cívico voluntario en valores” el que “nace como una herramienta para brindar oportunidades de formación a los jóvenes a través de los valores democráticos y republicanos, que suponen compromiso cívico para que conozcan sus derechos y sus responsabilidades, sus capacidades y potencialidades personales, el sentido del deber, la capacitación en nuevas destrezas y habilidades, el compromiso con el bien común y el estímulo a capacitarse continuamente, como herramientas para fortalecer su propia valoración, como personas capaces de generar un impacto positivo en su comunidad será implementado por Gendarmería Nacional”¹. La propia norma enuncia que el servicio será un ámbito de cohesión e integración social, ello denota la creencia de que la militarización de la sociedad es garantía de la adquisición de virtudes cívicas. Pero a su vez el Estado

¹ RESOL-2019-598-APN-MSG

intenta ejercer el control sobre los “borderline”, aquellos que no están incluidos pero tampoco excluidos, están al borde, en el límite entre la integración y la exclusión, combinando entonces la violencia con la legitimidad, esto es personas que otorgan legitimidad política a un gobierno mediante la adherencia al orden y armonía social. Para ello el Estado se vale de planes sociales a los fines de “recurar” a quienes se han descarrilado del sistema. Así, los denominados “planeros” -para jerga popular- pasan a formar parte de la frontera del sistema.

En este panorama el trabajo o mejor dicho la falta de él define ahora las situaciones de exclusión antes que las de desigualdad. “El trabajo pierde entonces eficacia como mecanismo de integración en un sistema de desigualdad, para convertirse en un mecanismo de reinserción dentro de un sistema de exclusión” (Sousa, 2003: p. 142).

La exclusión social es el resultado del derrumbe de la condicional salarial. Son un claro reflejo de esta situación los trabajadores sin trabajo, ellos ocupan el lugar de desempleados y además se han transformado en los “inútiles para el mundo” (Castel, 1995: 416). No obstante, para comprender el derrumbe de la condición salarial no alcanza con referirse a los márgenes y los excluidos (desempleados), sino que también es pertinente referirse a los estables desestabilizados, los instalados en la precariedad y los empleados precarizados (Castel, 1995: pp. 414-422).

Puesto que hasta ahora no existe ninguna variable integradora como el trabajo asalariado, el Estado se encuentra desarticulado y en permanente crisis, pues siendo el mediador de las relaciones capitalistas-trabajadores, el fin de su existencia aparece cuestionable. Así aparecen voces en la sociedad de que el Estado debe solo dedicarse a quienes participan en su sostenimiento, los incluidos en el sistema. El palabras de Souza de Santos “formas de darwinismo social y de eugenismo tecnológico típicas de los sistemas de exclusión” (p. 144). Es decir, nuevas formas de discriminación y racismo respecto de los excluidos, haciéndolos responsables de tal situación, son discursos que poseen en sí mismos el germen de la desigualdad, tales como: “ellos son pobres, marginados, excluidos, distintos porque quieren serlo, por lo tanto el Estado nada tiene que hacer con ellos”. “Ellos distintos a nosotros no tienen derecho a salud gratuita, ni a planes, ni a votar, porque no sostienen al Estado, son lo incapaces del sistema”. “Solo deben votar los cuentapropistas, los que tienen factura, o recibo de sueldo”.

Las representaciones sociales como coproductoras de discriminación

El modelo de acumulación de mediados de la década de 1970 recrudescido en los 1990 configuraron un nuevo mapa social cuyas desintegraciones sociales son su parte constitutiva, ello significó una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad, produciendo formas específicas de intervención estatal a través de políticas sociales focalizadas pero también alteraciones en los comportamientos sociales e individuales que colaboran en la reproducción de este modelo neoliberal, y a través de los cuales el sistema busca legitimarse.

Hay que pensar el modelo globalizado neoliberal como un conjunto de políticas públicas específicas, pero también un proyecto político cultural que entraña miradas y percepciones de cómo debe ser el mundo, visiones compartidas y reproducidas por el tejido social.

Esta matriz que configuró la nueva cuestión social respecto al tratamiento de la pobreza supuso el advenimiento de políticas de corte asistencialistas tales como políticas sociales de ingresos condicionados para personas desocupadas, las que al mismo tiempo colocan la responsabilidad de la situación de desigualdad en el sujeto.

A su vez hay una retroalimentación de representaciones sociales de corte negativo respecto a las personas que tienen planes sociales, generando estereotipos que se sedimentan en gran parte de la sociedad produciendo situaciones de discriminación, tales como la denominación peyorativa de “planeros”. Se advierten en la comunidad enunciados tales como “los planeros son vagos, que no quieren trabajar”; “prefieren y demandan al Estado planes sociales y no trabajo”; “tienen muchos hijos para cobrar planes sociales”. Ello significa reeditar la categorización en la sociedad, de lo que se considera normal y anormal, criminal y no criminal.

Autores como Hopp y Lijterman (2018) dan cuenta de que es a partir de la categoría trabajo que se establece el reconocimiento y desconocimiento de sujetos y grupos.

El sentido del trabajo como clivaje identitario, como fundamento de la solidaridad y de la integración a la sociedad, promueve una mirada de quien es asistido como un “otro” moralmente distinto, no adscripto a la cultura del esfuerzo y sostenido por la comunidad sin realizar aportes de ningún tipo. Cada sociedad define y confiere un estatus diferente a quienes otorga asistencia y en

esa relación de interdependencia se construye la identidad, la valoración y las formas de reconocimiento de los sujetos y grupos asistidos (pp. 149-150).

Se trata entonces de un modo de clasificar a las personas destinatarias de políticas sociales según un supuesto valorativo cargado de negatividad en referencia a la posesión de un trabajo asalariado o la capacidad productiva generada individualmente. Los planeros así cosificados pasan a ser considerados un germen patógeno del orden deseado, representando los males de la sociedad. La realidad resulta simplificada sin dar cuenta de que las situaciones de exclusión y desigualdad son producto de contextos económicos y políticos más amplios.

En virtud de ello es la misma sociedad que reedita viejas clasificaciones de pobreza honrosa y deshonrosa cuyas creencias llevan consigo el germen de la discriminación y desigualdad, reproduciendo discursos de estigmatización y rechazo a aquellos que se consideran diferentes según los cánones de virtuosidad, para algunos autores serían los “inútiles para el mundo”, irrecuperables o inintegrables. Estos discursos se encuentran dotados de poder pues dejan huella formando parte del imaginario colectivo que a su vez reproduce incesantemente los sistemas de desigualdad social. Los excluidos pasan a ser un objeto medible por sí mismo olvidando las causas contextuales que lo producen y desresponsabilizando a otros actores económicos de tal situación.

Develar las representaciones sociales como otro factor influyente en las situaciones de exclusión permite dar cuenta de la multiplicidad de dimensiones que lo hace un objeto de estudio complejo y que exige un trabajo de investigación más exhaustivo.

Conclusiones

Los excluidos de hoy en este modelo despótico no tienen las mismas características de los desfavorecidos del modelo del Estado de Bienestar. Estos aunque explotados se encontraban dentro del sistema, pues se configuraban como trabajadores, condición que les daba la posibilidad de estar incluidos. Tal vez orillando, sí, pero al ser la mano de obra los hacía imprescindibles para el funcionamiento de la estructura económica. Así poseían un estatus que determinaba su pertenencia, el estar dentro, y por lo tanto la dirección de sus reivindicaciones.

Los excluidos de hoy, de este mundo globalizado, son los “descartables sociales”, el sistema no los necesita, resultando rechazados por la sociedad, siendo la mejor de las veces invisibilizados y como consecuencia de ello no tienen voz o nadie puede oírlos. Para ser escuchados deben irrumpir abruptamente a veces violentamente.

Frente a todos los discursos discriminatorios y que segregan a un sector importante de la sociedad, producto de las representaciones sociales, es preciso refundar la acción política y social. Esta refundación implica hacer participar a la ciudadanía, reactivando la responsabilidad de cada una de las personas. Es decir, es necesario que cada una de nosotras y cada uno de nosotros salgamos la parsimonia ciudadana.

Se trata de despertar, activar y re-politizar. Dejar de ser ciudadanos dormidos o anestesiados, dopados por la burocracia, por el sistema, por las políticas, por los planes sociales, por los discursos y por las promesas de políticos.

Ello, no solo se requiere de la reconfiguración del Estado, o el surgimiento de uno nuevo tal como un Estado presente y responsable, sino lo que se necesita es la vuelta de los valores para la auto-conservación de la sociedad. Caso contrario, la sociedad se va a terminar desintegrando.

Referencias bibliográficas

- De Sousa Santos B. (2003). La caída del angelus novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política. Bogotá. Antropos Ltda.
- Hopp M. y Lijterman E. (2018). Trabajo, políticas sociales y sujetos “merecedores” de la asistencia: acuerdos y debates en el nuevo contexto neoliberal en Argentina en Revista Perspectivas de Políticas Públicas Vol. 8 N°15, pp. 139-171. Universidad Nacional de Lanús.
- Castel R. (2008). La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Buenos Aires. Manantial.
- Castel R. (1995). Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires. Paidós.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

INSTITUCIÓN FAMILIA: ¿CUÁL ES LA MIRADA DEL JOVEN DESDE ELLA?

José Luis Soru
Claudia Alejandra Gil

UNSL, Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales

Introducción

Trataremos de relacionar a la juventud al interior de su grupo familiar y la mirada que desde este espacio tienen sobre la construcción de su trayectoria y filosofía de vida, en un contexto de un complejo desarrollo.

Para algunos jóvenes, su situación de riesgo, limitaciones impuestas y vulnerabilidad le es conocida. Aquellos que desde niños/niñas han salido a trabajar para contribuir al ingreso familiar, la calle fue y es, su ámbito de reproducción cotidiana.

Evidentemente esta vulnerabilidad nos interpela y nos hace preguntarnos:

¿Cuáles podrían ser las estrategias para enfrentar esta crisis de futuro que tiene la juventud?

¿Están conscientes los jóvenes de este devenir incierto?

¿Cuál es la filosofía que detentan hoy, en relación al trabajo?

¿Las habilidades adquiridas en diferentes contextos les permitirán construir un desarrollo sustentable con participación real?

¿Cómo incide, modifica y construye la Institución familia, en las trayectorias de los jóvenes?

Interrogantes que motivan a la reconstrucción de los paradigmas que mueven a ese grupo etario, sobre el cual la generación anterior siempre deposita sus esperanzas

sobre su accionar para mejorar el mundo que les queda, pero le dejan la responsabilidad de construir o reconstruir algo de lo que no pueden dar cuenta, que le es ajeno y por lo tanto no logran identificarse con ese mundo, ni lo quieren, ni lo esperan y si fuese posible quisieran otro, tanto es así, que postergan su ingreso al universo de los adultos hasta el momento que consideran que si, pueden influenciar en su modificación o cambio.

Pero este joven esta inserto en un mundo que sigue su marcha y al que no le importa si se suma o no, si lo entiende o lo contiene, si se adapta a su ritmo o se queda atrás y en ese contexto es que lo consideramos y para verlo debemos hacer algo de rememoración de nuestra historia reciente, para ello necesariamente nos debemos referir al Estado que tuvimos hasta no hace mucho tiempo y su modificación, reestructuración y devenir.

El final y consecuente desmantelamiento del estado de bienestar, la apertura de los mercados, las reformas laborales y un sinnúmero de políticas implementadas desde el Estado, más el conjunto de reformas introducidas por los estados occidentales durante las últimas décadas, afectaron fundamentalmente, al vínculo social e intergeneracional que permitía pensar con una misma coherencia la pertenencia e identidad comunitaria y la solidaridad social. A los jóvenes, su situación de riesgo, limitaciones impuestas y vulnerabilidad le es conocida.

Desde este escenarios es pertinente pensar como son determinadas sus trayectorias y es así que nos debiéramos referir a quien o que cosa indican o instituyen maneras para comportarse o enfrentar la vida, esa determinación es señalada como instituciones, definiéndose como aquellos cuerpos normativos jurídico-culturales compuestos de ideas, valores, creencias, leyes que determinan las formas de intercambio social.

La autora Fernández (1999) dice:

En su uso más antiguo la palabra institución alude y refiere a normas-valor de alta significación para la vida de un determinado grupo social, fuertemente definida y formalizada en el caso de las leyes- con amplio alcance y penetración en la vida de los individuos. (p. 35)

Así, podemos decir que las instituciones son abstracciones, figuras, formas de existencia ideal, las que instituyen maneras de ser. Son aquellas que protegen el orden establecido, aquel orden que les permite a los individuos organizar su mundo.

Al tener definido estos conceptos nos remitimos a los interrogantes anteriores, respecto al futuro de estos jóvenes

La relación entre educación, tiempo libre, trabajo y desarrollo, se presenta como conflictiva: no se puede afirmar que a mayor educación exista mayor posibilidad de inserción laboral, ni que con mayor tiempo libre la satisfacción de las necesidades de esparcimiento de los jóvenes este colmada, ni que los puestos de trabajos disponibles para los jóvenes sustente el desarrollo de una región o país.

Es un escenario complejo, con la participación de diferentes actores obligados tales como el Estado, la Familia, los actores principalmente los Jóvenes y sería pertinente referirnos brevemente a cada uno de ellos.

Un actor destacado: el Estado

Sabemos lo insano que es vivir en un ambiente de caos, desorden y anomia, para que no se de este contexto de conflicto y enfrentamiento desde Platón y Aristóteles se ha tratado de lograr un equilibrio entre los hombres para su sobrevivencia armoniosa, pese a las diferencias conflictivas, con Montesquie y Rousseau se ha tratado de perfeccionar entre los hombres un contrato social permanente y válido. Es así, que se construyeron normas y lograron acuerdos para lograr una armonía entre los hombres, un precario equilibrio entre quien tiene poder y uno mas débil, depositando en un ente la suma de las libertades individuales a fin de que se logre mantener el equilibrio , tanto es así que desde normas de convivencia sociales hasta normas escritas de cumplimiento obligatorio crean los derechos y obligaciones de los ciudadanos y a ese compendio lo podemos definir de la siguiente manera “...Orden jurídico es el sistema de normas y disposiciones públicamente sancionadas, reconocidas y practicadas dentro de una comunidad política al que denominamos Estado, así como dentro de los diversos grupos sociales que se ven involucrados en su creación es decir el conjunto de la Sociedad Civil. ...”

Se hace necesario, entonces, construir una definición de Estado: “...Organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y determinación, con órganos

de gobierno y administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.”...Esta entidad social y política, jurídicamente organizada, bajo un poder supremo, que se manifiesta por la coexistencia de tres elementos, un territorio determinado, una población asentada en ese territorio y una autoridad común o gobierno. Su organizatividad supone una diferencia política entre quienes realizan tareas estatales llamados “gobernantes” y quienes no participan en estas acciones de manera directa y constante llamados “gobernados”.

Originalmente, el hombre vivía en un estado natural, libre pero salvaje y agreste. A partir de que tomó conciencia sobre la urgencia de tener seguridad para él y para los suyos, el hombre se unió a otros individuos de su misma especie y formó la primera sociedad. A este paso se le conoce como Estado civilizado. Y la base para lograr el establecimiento de éste fueron los acuerdos, logrando consensuar puntos en común, que le permitieran sobrevivir ante otras especies mejor preparadas para la lucha. Y se logró suprimiendo las relaciones directas entre los individuos y sustituyéndolas por una relación debidamente organizada, supervisada y controlada por ese ente al que denominamos Estado, que es propiamente esa asociación política a la que se refería Rousseau.

A partir de las definiciones dadas sobre el concepto de Estado, resaltan las siguientes características, insoslayables para la existencia del Estado:

- Es una organización política que detenta el poder.
- Es la organización política de una sociedad.
- Está sujeta a un orden jurídico.
- Ese orden jurídico se aplica a una sociedad que habita un territorio.
- Esa organización política tiene por objeto la realización de los fines humanos.

En las definiciones doctrinales del Estado siempre van a encontrarse tres elementos esenciales, sin los cuales no es posible concebir la existencia de éste: un pueblo, conjunto de familias, al que se puede denominar sociedad, colectividad, nación, etc. un territorio y un gobierno, que es, precisamente, la organización política que detenta el poder

Y dentro de ese estado, con la potestad que le otorga su Carta Magna, mediante políticas sociales viabiliza el desarrollo del país, una región o un territorio determinado,

ya que es quien posee la totalidad de los instrumentos necesarios para lograr el equilibrio territorial y propiciar el desarrollo.

La familia

Se entiende por “familia” desde una tradición antropológica...”la totalidad de personas conectadas por casamiento o, filiación”... Desde una perspectiva sociológica, se agrega al hecho del parentesco, la co-residencia, entendiendo por familia al conjunto de personas en general emparentadas que viven en la misma casa y que participan en común de actividades ligadas a su mantenimiento cotidiano.

Así se ha distinguido lo que es familia de residencia de lo que es familia de interacción: “Hogar, unidad doméstica, familia de residencia, nombran al grupo social que habitualmente convive bajo el mismo techo y comparte la misma vivienda. Familia de interacción es, en cambio, un grupo social relacionado por vínculos de parentesco y obligaciones recíprocas, que reside en viviendas diversas, y que incluye por lo tanto varias familias de residencia, hogares, unidades o grupos domésticos”

Se ha priorizado desde estas perspectivas la dimensión objetiva del parentesco, la residencia y las obligaciones recíprocas que contribuyen a la supervivencia del grupo, para caracterizar la familia.

Desde otro enfoque, proporcionado por los etnometodólogos, la familia es una construcción simbólica intersubjetiva que es posible ”interpretar” desde el discurso, esto es, desde lo que los agentes hablan cuando hablan de *Familia*. En el discurso sobre la familia (lo que los agentes dicen de la familia) se la concibe como una realidad trascendente a sus miembros, un personaje transpersonal dotado de una vida y un espíritu común, y una visión del mundo; que delimita permanentemente sus fronteras separando a sus integrantes de los demás, idealizando su interior como sagrado y secreto (de puertas cerradas sobre su intimidad) separado del exterior por la barrera simbólica del umbral; y también, como el patrimonio, aquel conjunto de bienes indefinidamente transmisible entre sus miembros a través de las generaciones.

Siguiendo a Bourdieu, entendemos por familia una construcción social e histórica objetiva y subjetiva a la vez, objetivamente orquestada, esto es, como principio de construcción social socialmente construido y compartido. La familia es un principio

de visión y de división común (ya que está en todos nuestros espíritus) que nos es inculcado a través de un trabajo de socialización, que opera en un universo que está organizado según la división en familias. Por este proceso socializado (instituyente) las estructuras objetivas son incorporadas a la psiquis como estructuras subjetiva que están dispuestas a actuar como categorías que nos permiten hablar, ver, dividir y evaluar la realidad y que condicionan nuestras prácticas. Como cuando se dice que alguien es «como un hermano» se quiere significar con esta categoría que la relación está caracterizada por la ausencia de sexo entre los miembros que la entablan. Del mismo modo cuando decimos es “como un padre” o cuando consideramos a alguien como de la familia.

Sintetizando, la institución familia se funda en la creencia de su existencia, creencia creada y renovada mediante ritos y técnicas cuya consecuencia es asegurar la integración de sus miembros, objetivándose en grupos a los que reconocemos como familias y que constituyen el orden social y subjetivándose en disposición a actuar como grupo, proporcionando una identidad a sus miembros y como principio de construcción social, y dentro de este grupo con sus sueños, contradicciones, necesidades e individualidades se encuentran los jóvenes.

¿Los jóvenes son instituidos?

Es necesario hacer referencia y acrecentar, en este trabajo, lo que se entiende por lo instituido y lo instituyente. Si se consideran a las corrientes institucionalistas francesas, las cuales proponen diferenciar en la operación institucional dos dimensiones complementarias: por un lado lo instituido, es decir lo fijo, lo estable y por otro lado lo instituyente, es decir el cuestionamiento, la crítica y la propuesta opuesta o de transformación. Por consiguiente lo instituido es sinónimo de orden establecido y de la ley social, contrapuesto a lo instituyente, puesto que representa el “deber ser” el orden legitimado, regulador de conductas. En cambio, lo instituyente es el potencial del grupo informal que encarna la negatividad a lo instituido, es el momento en que se funda una institución, es decir, el germen del cambio, pretendiendo superar las instituciones ya existentes, por lo que es una negación y significa la anarquía para el orden establecido. Aparece como desviación social para los sociólogos funcionalistas, mientras que para las teorías críticas es la posibilidad del cambio y desarrollo social. Se caracteriza por ser informal, espontáneo y explosivo (Corti, 2009).

Desde los conceptos vistos anteriormente, lo instituyente crea, lo instituido lucha, en ese sentido qué papel juega este actor principal y qué decimos o queremos decir cuando decimos Jóvenes. Desde un punto de vista demográfico, los jóvenes son aquellas personas que corresponden a un grupo etario determinado (generalmente entre los 15 y 29 años). Esta delimitación puede modificarse según las características de los grupos sociales, hacia abajo en los sectores sociales más pobres y hacia arriba en los sectores medios y altos. Desde un punto de vista biológico y psicológico, la juventud estaría comprendida "...el período que va desde el logro de la madurez fisiológica hasta el logro de la madurez social" (CEPAL, 2000, p. 30). Existen razones demográficas, educativas, culturales e institucionales que fundamentan la extensión de la duración del período de la juventud. Entre ellas podemos citar, el aumento de la expectativa de vida, postergación del casamiento, la extensión de la educación formal, entre otros.

Habiendo descrito el concepto de Jóvenes, nos podemos plantear el tema de la Identidad y la participación Social. Y cómo hacerlo en una sociedad en la que tantos jóvenes se encuentran excluidos o marginados, qué se hace para lograr la integración y desarrollo, cuando lo que impera es la exclusión. En este sentido es que debemos profundizar el análisis de soluciones para lograr incluir a los jóvenes más desamparados, a fin de que no se sumen al círculo vicioso de la marginalidad, que convierte la falta de trabajo o de educación, o la desorganización de la familia, en una limitación para llevar a cabo un proyecto personal. Esas limitaciones o falta de recursos, que lo orienta hacia una vida de facilismo o desencanto, construyendo conductas no aceptadas socialmente

Para la solución de estas necesidades, uno de los actores mas importantes que debe estar involucrado, es el Estado y es necesaria su participación mediante la implementación de políticas para el sector.

Poner a las políticas de juventud en función del desarrollo y la reducción de la vulnerabilidad social significa que todas las acciones deben orientarse a incluir a todos los jóvenes en un proyecto superador de la pobreza y marginalidad en que se encuentran. Para ello se debe tener como base que los jóvenes se deben constituir en actores principales de los procesos de desarrollo económico y social, por tal razón las políticas públicas deben partir de la concientización de que los jóvenes son sujetos de derecho y que las acciones no pueden reducirse a la implementación de programas de cobertura de satisfactores básicos, ya que es solo una mirada parcial sobre las necesidades del sector.

No es dejar de lado la atención de la urgencia, cuando esta sabemos que existe, sino que es crear las condiciones para brindar una educación general que constituya una garantía contra la marginalización, será más eficaz que cualquier política institucional que sólo de respuestas puntuales y no universales.

Siguiendo al autor Perkins (1997) dice que el objetivo principal de toda educación dentro de una determinada cultura es la de transferir a los sujetos integrantes de la misma los conceptos y las prácticas que les serán necesarios y de gran beneficio en el transcurso de sus vidas.

Se debe tener en cuenta que los conocimientos se van modificando con el pasar del tiempo, por lo tanto la educación no solo se debe adaptar a estos cambios sino que también debe seleccionar afinadamente aquellos conocimientos que tengan un valor más perdurable y que les permitan a los sujetos obtener la capacidad de desarrollar otras ideas y utilizar otros nuevos conocimientos (Novak, 1982).

Entonces, las acciones tendientes a construir nuevas y originales políticas, deben estar en consecución con el proyecto vital que los jóvenes tengan. Deben ser parte activa de la concepción y la ejecución de las acciones en función del proyecto del contexto. La necesaria especificidad de las políticas de juventud estará dada, no por tener a los jóvenes como destinatarios, sino a ellos mismos como actores principales en la construcción de esas políticas, porque se estará considerando las características de los jóvenes, sus visiones del mundo, sus necesidades y proyectos vitales, sus tradiciones culturales. Los jóvenes deben ser los verdaderos protagonistas de la construcción y la renovación.

Corolario

La participación Instituyente de la Familia es determinante, pero no la única ya que el estado tiene un papel importantísimo y en ese sentido debiera orientar las políticas públicas y orientar las privadas, en un sentido distinto del que se suele escoger, en vez de buscar la integración social de los jóvenes pensando en la paz social, más que en los propios jóvenes, hay que fortalecer en éstos la capacidad de ser actores de su propia vida, capaces de tener proyectos, de elegir, de juzgar de modo positivo o negativo, y capaces también, más sencillamente, de tener relaciones sociales, ya se trate del tipo cooperativa, de consenso o conflictivas, pero no desde simple observador sino, de partícipe necesario.

La educación y el trabajo son dos dimensiones claves del proceso de emancipación juvenil, y son precisamente los campos centrales de los cuales se ven

excluidos los jóvenes. A los clásicos cruces entre las lecturas de las dos variables mencionadas, científicos sociales adjetivaron acertadamente cuatro categorías que mencionamos a continuación:

➤ Joven “Adolescente”: Para la condición de los jóvenes que estudian y no trabajan: corresponde a la típica situación de dependencia económica y residencial de los padres.

➤ Joven “adulto”. Para los que trabajan y han sido expulsados del sistema escolar (o han dejado): Por cuanto los roles que están desempeñando se corresponden con las de ese grupo.

➤ Joven en “transición” A los jóvenes que trabajan y estudian los interpretan como en tránsito a la vida adulta en un proceso prolongado.

➤ Joven “aislado” “A los que no estudian ni trabajan, por cuanto desde el punto de vista de la secuencia de roles, han perdido posiciones en el mundo juvenil sin adquirirlas en el mundo adulto” (CEPAL, 2000, p. 117).

Obviamente las dos primeras categorías debieran concentrar a la gran mayoría de los jóvenes, pero también es cierto que hay muchos en la última categoría. Cada vez con menos posibilidades de ser, cada vez más vulnerables.

Ese mundo del que esperan mucho los jóvenes, es el que hoy estamos construyendo o intentando hacer los adultos, que hasta ayer ocupamos su lugar y no sale tan bien como quisiéramos, quizás sea necesaria más humildad y considerar todos los pareceres, mediante una participación mas horizontal en las decisiones, donde no solo sea la voluntad de algún político o capitalista poderoso, sino que el conjunto social tenga una mayor incidencia en instituir una mejor vida cotidiana

Un mundo mejor es posible, con desarrollo social, en armonía entre las familias, con ciudadanos incluidos y sin olvidarnos del hacer.

Como dice Coraggio (1996):

Sin utopías movilizadoras, sin paradigmas creíbles, debemos buscar en ese campo de contradicciones un nuevo rumbo para nuestras ciudades, que no puede ya ser el que fuera deseable, bajo el modo de desarrollo industrial capitalista, protagonizado por la acción combinada de Estado y Mercado. Se requieren proyectos sociales que-aceptando responsablemente la fuerza y perduración

previsible de las tendencias a la globalización, que tiendan a desarrollar, -desde el Estado y la sociedad- el espacio de lo posible. (p. 219)

Bibliografía

- Acosta Romero, M. (1986). *Teoría general del derecho administrativo*. México. Porrúa.
- Argumedo, A. (2002). *Los silencios y las voces en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones del pensamiento nacional.
- Busso, G. (2002). *Vulnerabilidad social, exclusión y pobreza en el contexto latinoamericano*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Busso, G. y Roig, R. (2002). *La teoría del desarrollo y el crecimiento económico regional*. UNRC (Fac. de Cs. Econ. -Instituto de Desarrollo Regional-)
- CEPAL (2000). *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Contreras Rivera, D. (2001). *Política social de juventud ¿excluir o integrar a qué? Última Década* Nro 14, CIDPA - Viña del Mar. Chile.
- Coraggio, J. (1996). *La gobernabilidad en las grandes ciudades, sus condiciones económicas*. FLACSO. Rosario.
- Corti, A. (2009). *Análisis institucional* (mimeo). UNSL.
- Dos Santos, T. (2003). *Teoría de la Dependencia*. Plaza & Janés, Buenos Aires.
- Fernández, L. (1999). *Instituciones educativas*. Buenos Aires. Paidós.
- Filgueira, C. y Fuentes, A. (1998). *Emancipación juvenil: trayectorias y destinos*. CEPAL, Montevideo.
- García Delgado, D. (1998). *Políticas públicas y desarrollo local*. FLACSO. Buenos Aires.
- Novak, J. (1982). *Teoría y práctica de la Educación*. Madrid. Alianza Editorial.
- Perkins, D. (1997). *La escuela inteligente*. Gedisa editorial.



**INSTITUCIONES EDUCATIVAS
Y ENSEÑANZA-APRENDIZAJE**

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

RELATO DE LA EXPERIENCIA DEL TALLER “REPENSAR EL CURRÍCULO COMO NÚCLEO DURO DEL FORMATO ESCOLAR DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. UNA INSTANCIA DE CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA”.

Emilce Lilian Rojo
Adolfo Lucio Negrotto
Patricia Leonor Farías
Andrea Aragonéz

UNLPam, FCH

Presentación del proyecto de investigación

La experiencia que abordaremos en este trabajo, “Taller: repensar el currículo como núcleo duro del formato escolar de la educación secundaria”, se enmarca en el proyecto de investigación “Aprendizaje en la escuela secundaria: Cambios en el formato escolar”¹, dirigido por el Lic. Adolfo Negrotto y co-dirigido por la Mgr. Patricia Farías, de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de La Pampa.

Esta investigación parte de considerar que el formato escolar actual y las prácticas pedagógicas que habitualmente se configuran constituyen un factor significativo en el proceso de exclusión educativa de la población que asiste al nivel educativo secundario. Medios periodísticos recientemente han construido un mapa de la deserción en las escuelas de nivel medio y reconocen para la provincia de La Pampa un abandono del 30% de los estudiantes. Ante ello, las autoridades del Ministerio de Educación de la provincia, reconocen el 50% de abandono. Cuando hablamos de

¹ Acreditado por la Res. N° 042-CD-18 de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNLPam.

exclusión nos referimos tanto a la exclusión escolar que supone estar fuera de la escuela ya sea porque los estudiantes dejaron de asistir o nunca ingresaron como a la exclusión del conocimiento. Esta última refiere a situaciones en las que aun cuando los estudiantes están asistiendo regularmente los aprendizajes que acontecen son de baja calidad.

Hoy en día este dispositivo escolar y los supuestos que lo sostienen están profundamente cuestionados. Sin embargo, reemplazar esta estructura por otra que cree las condiciones pedagógicas que contemplen la diferencia de ritmos en el aprendizaje, la variabilidad de contenidos y los intereses y motivaciones de la diversidad/pluralidad socio-cultural de los grupos sociales, presenta una complejidad difícil de resolver a la hora de organizar una institución educativa. Sostenemos que la base sobre la que se asienta y resiste el formato escolar vigente es la concepción de conocimiento subyacente, que se oculta en un conjunto de adecuaciones de distinto tipo en propuestas pedagógicas en pos de la inclusión pero sin afectar su núcleo duro de la matriz escolar. Por esta razón pensar posibles cambios del formato escolar requiere ir más allá de mediaciones que lo expresan y configuran a fin de considerar concepciones del conocimiento que cimientan el dispositivo escolar.

Así, si pretendemos promover procesos de inclusión educativa es preciso replantear los procesos de enseñanza y aprendizaje y la forma que asume su organización en las dinámicas de las instituciones educativas actuales, indagar qué aspectos influyen en las posibilidades o limitaciones de modificar el formato escolar desde una perspectiva más abarcadora que problematice la concepción de conocimiento.

Esta investigación tiene como objetivos construir formatos escolares alternativos que contribuyan a favorecer los procesos de inclusión educativa en escuelas de nivel secundario y promover la participación de instituciones del nivel secundario en el análisis y construcción de dichos formatos escolares.

Para ello se propone una metodología cualitativa basada en la participación de los actores del sistema educativo, básicamente con docentes y equipos directivos de instituciones y representantes del sistema educativo provincial. La investigación participativa, según la caracteriza Ander Egg (1990) supone una co-implicación en el trabajo de los investigadores sociales y de la gente involucrada o relacionada con el objeto

de estudio y genera un conocimiento conjunto y sistemático de saberes y experiencias. Constituye una forma de democratización o socialización del saber, producida por la transferencia de conocimientos (saberes que se comparten) y de tecnologías sociales (capacidades de actuación que se adquieren o mejoran). Es decir, procura establecer una dialéctica entre el conocimiento y la acción: no sólo se trata de conocer la realidad sino de actuar sobre ella ya que la finalidad última del estudio (el para qué) es la transformación de la situación-problema que afecta a la gente involucrada.

Respecto a lo metodológico, el autor sostiene que la investigación participativa no tiene un método propio, sino que atiende a las exigencias del método científico y recurre a los métodos y las técnicas tradicionales de investigación social; sin embargo, lo hace de una manera flexible.

Desde esta concepción, la investigación tiene por instrumentos de recolección de la información el análisis de documentos, entrevistas semi- estructuradas de carácter individual /grupal y la realización de talleres de análisis y producción con distintos actores del sistema.

En este marco, se desarrolló la actividad extracurricular “Taller: repensar el currículo como núcleo duro del formato escolar de la educación secundaria”, implementada en marco del proyecto de investigación anteriormente referenciado, llevada a cabo en la Facultad de Ciencias Humanas de la UNLPam, en junio del 2018.

Descripción de la experiencia

Este “Taller: repensar el currículo como núcleo duro del formato escolar de la educación secundaria”², tuvo como propósito generar un espacio de reflexión colectiva con actores claves de las escuelas secundarias, a fin de co-construir una producción escrita colaborativa en la que se analicen aspectos del currículum escolar a tener en cuenta al momento de configurar un dispositivo pedagógico que contemple cambios en el formato escolar.

² Aprobado por Res. N°270-18 CD. FCH. UNLPam

El taller estuvo destinado a asesores pedagógicos y profesores a cargo de materias del nivel secundario, docentes tutores, directivos y coordinadores de nivel medio. Asistieron a este taller docentes de música, de construcción de la ciudadanía, Historia, Matemática, Biología, Inglés y cuatro asesoras pedagógicas.

Los objetivos de la propuesta fueron promover un espacio de intercambio de experiencias e ideas para conocer el lugar que se le otorga al currículo prescripto en la práctica docente de las escuelas secundarias; analizar los procesos de aprendizaje que se promueven en las actuales condiciones de escolarización y la influencia que ejerce el currículo en las prácticas educativas; problematizar las concepciones de conocimientos que sustentan el currículo prescripto para identificar los factores que lo constituyen como núcleo duro del formato escolar.

Los contenidos abordados fueron: Formato y gramática escolar. Dimensión organizacional de la escuela. Dimensión curricular de la escuela. Concepciones de currículo. Niveles de concreción curricular. Currículo prescripto. Concepciones de conocimiento. Conocimiento enciclopédico. Conocimiento como construcción. Inclusión educativa. Procesos de enseñanza y de aprendizaje. Formatos flexibles.

El taller fue pensado como un espacio colaborativo de reflexión y producción. Para ello se propuso que cada participante realice una presentación organizada previamente de acuerdo a una serie de interrogantes como disparadores para promover el análisis, la reflexión y el intercambio de acuerdo a los objetivos planteados.

En un primer momento se realizó una exposición a cargo del Lic. Adolfo Negrotto que introdujo a la temática y presentó el programa de trabajo. Luego, cada participante expuso una breve reflexión sobre interrogantes suministrados previamente para generar el intercambio y análisis de acuerdo a los objetivos propuestos. .

Los interrogantes y ejes de trabajo fueron:

- ¿cuál es el lugar del currículo prescripto en su práctica docente?
- De acuerdo a la organización del formato escolar que conocemos, ¿qué formas de enseñanza predominan y qué aprendizajes se promueven? ¿qué problemáticas cree que existen en torno a estos procesos? ¿Cuál es la incidencia de currículo

prescripto en el proceso de enseñanza aprendizaje? ¿Cuál sería la flexibilidad permitida y cuáles los límites de la misma en el currículo prescripto?

- ¿Qué obstáculos cree que plantea el currículo prescripto a las prácticas pedagógicas orientadas a favorecer (existen en) la inclusión educativa?

Luego del intercambio, se realizó una sistematización colaborativa entre los integrantes del taller.

Algunas reflexiones del equipo de investigación

El cuestionamiento a los contenidos curriculares o al currículo prescripto no está por lo general presente en las reflexiones de los docentes. Solamente aparece interpelado cuando se formulan preguntas inducidas o se realizan algunos cuestionamientos a la estructuración y selección de los contenidos.

Los cambios o transformaciones al formato escolar son considerados necesarios en cuestiones relacionadas con las estrategias de enseñanza y aprendizaje, la interdisciplinariedad, la gestión institucional, el vínculo con los estudiantes y fundamentalmente en las decisiones que deberían tomar los docentes (dicen que el currículo está pensado para que lo interpreten los docentes) y de política educativa provincial. No obstante la mayoría crítica a quienes participan en el diseño curricular porque consideran que “los que arman el currículo no están en el aula”. Por otra parte algunos docentes plantean “que son excesivos los contenidos a enseñar” y también señalan que “se repiten contenidos en diferentes años”. Pero no visualizan estas cuestiones como problemas determinantes a la hora de pensar opciones alternativas al formato escolar vigente.

Así, aparece una concepción que desconecta al currículo del formato. Esta operación de desconexión permite que se mantenga incuestionado, desplazando los problemas educativos hacia otros factores que sin duda también existen pero que no resultan centrales en un proceso de transformación del formato escolar. Esta “capacidad” de permanecer inadvertido es aún más efectiva para contrarrestar los impulsos innovadores hacia el cambio educativo de docentes, directivos, o actores educativos. ¿Cómo opera este dispositivo conceptual? Protegiendo la interpelación del currículo haciéndolo depender de otros factores: los docentes, la provincia, la gestión, las

estrategias de enseñanza y aprendizaje, el prestigio de la ciencia sustentada en un criterio de autoridad que no se pone en duda.

Es interesante destacar el papel que se le otorga al conocimiento científico en el proceso de enseñanza y de aprendizaje. Pareciera ser que se toma “la ciencia positiva” como un criterio de autoridad que en “nombre de la cultura occidental” debe ser incluido en el currículo y aprendido sin más cuestionamiento a través de las materias. Esta observación quizás encuentre su fundamento en características que asume la formación docente. Procesos formativos en los que se aprenden contenidos y procedimientos pero sin saber los problemas que los originaron y el desarrollo actual de las ciencias. Se limitan así las posibilidades de problematizar, priorizar y desarrollar los contenidos esenciales de cada disciplina y se facilita la aceptación de los mismos tal como vienen determinados en el currículo.

De esta manera el currículo está presente en la interpelación de lo educativo, pero dependiendo de otras variables que lo determinan no como protagonista. Y paradójicamente esta dependencia interpretativa del currículo que atribuyen los problemas educativos a diferentes factores distintos actores, lo vuelve invisible en su relevancia señalándole parcialmente.

Reflexiones, continuidad de la propuesta

La puesta en marcha del carácter participativo de la metodología de investigación posibilitó que mediante el dispositivo de un taller se pudiera tener cierto grado de aproximación a las impresiones, percepciones que el colectivo docente tiene sobre las características pedagógicas de la escuela secundaria y el grado de problematización que se realiza sobre los procesos de exclusión educativa y los mecanismos por los cuales se excluye.

Ello no es un aspecto menor porque sino se comparten el sentido que tendría un proceso de transformación de la escuela secundaria no se comprenderán las propuestas. En ese sentido creemos que el taller de reflexión posibilita crear condiciones para su problematización.

En el transcurso de la investigación se realizaron diversos análisis de las experiencias educativas que promueven cambios en el formato escolar. Ello nos permitió construir diseños alternativos a la dinámica escolar actual. En estos momentos nos encontramos en ese proceso y estamos planificando un nuevo encuentro de trabajo con los actores de las escuelas con el propósito que se analicen dichos diseños.

La provincia de La Pampa tiene un importante camino construido en materia de construcción de experiencias educativas. Algunas de ellas datan del año 1998 en tiempos de la Ley Federal de Educación, algunas fueron iniciativas de las propias escuelas, en otras oportunidades los cambios se promovían desde el ministerio de Educación. Algunas fueron creadas a término y aún continúan. Unas fueron creadas con el objetivo político de la terminalidad y sin embargo fueron replicadas en otras localidades para el ingreso a la escuela secundaria y se constituyen en un nuevo circuito pedagógico diferenciado que reproduce las desigualdades educativas y contribuyen a los procesos de segmentación educativa. Lo cierto es que, las problemáticas persisten y casi el 50% de la matrícula queda fuera de la escuela obligatoria.

Creemos que el currículum y la concepción de conocimiento que subyace debe ser revisada y las transformaciones que se propongan sólo podrán ser materializadas si se construyen junto a los actores del sistema educativo.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS- ASPECTOS A CONSIDERAR EN LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN DEL FORMATO ESCOLAR TRADICIONAL DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA.

Patricia Leonor Farías
Andrea Celeste Santos

UNLPam, FCH

Sobre el objeto de investigación

Desde la modernidad, la escolarización masiva suponía la promesa de contrarrestar la desigualdad económica y social. Ello tendía, más que a reconocer la diversidad cultural, a uniformarla en pos de consolidar la identidad nacional. "...la igualdad se constituyó en una articulación discursiva que perduró por siglos y significó en la Argentina un proceso de inclusión y movilidad social. Pero, (...) la igualdad se volvía equivalente a la inclusión indiscriminada e indistinta en una identidad común, estableciendo la equivalencia discursiva entre inclusión y homogeneización". (Southwell, M. 2008, 24). De este modo, la homogeneidad fue el supuesto bajo el cual se organizaron los procesos de escolarización generando una misma propuesta educativa para sectores no sólo diversos sino atravesados por profundos procesos de desigualdad socioeconómica.

El formato escolar se fue conformando históricamente para desarrollar prácticas de escolarización bajo el supuesto de la aparente homogeneidad de los sujetos que aprenden, generando el problema pedagógico de querer volver homogénea una sociedad diversa y desigual.

La escuela secundaria tuvo en las últimas décadas un crecimiento en las tasas de escolarización. En Argentina, mientras que en el año 1980 asistía el 42,2% de la población con la edad que supone este nivel educativo; en el año 2001 asistía el 71,5% . Esta tendencia se corresponde con el crecimiento de la matrícula en Latinoamérica y con tendencias internacionales de expansión de los niveles de escolaridad.

La forma escolar es un concepto que comenzó a ser utilizado por un grupo de investigadores franceses que realizaron una historiografía de la misma. Van Haecht (1999) refiere con este concepto al conjunto y a la configuración de los elementos constitutivos de aquello que denominamos “escuela”.

Diversos autores (Trilla, 1995; Terigi, 2009) han dado cuenta de las características del formato escolar: la simultaneidad, obligatoriedad, la presencialidad, un régimen de tiempo y trabajo escolar, organizaciones específicas de agrupamientos y espacios escolares, entre otros aspectos. Un grupo de investigadores/as reconocen como características centrales: la graduación de los cursos, la separación de estudiantes por edades, la organización del currículum por disciplinas y la promoción por ciclo aprobado completo, como constantes que han permanecido a lo largo del tiempo en la estructuración de la escuela media (Grupo Viernes, 2008). Southwell (2008) reconoce como patrón organizacional de la escuela secundaria: la organización del currículo por disciplinas, la designación de profesores por especialidad y la organización del trabajo docente por horas de clase.

Los procesos de exclusión educativa en escuelas de Educación Secundaria se visibilizaron con la extensión de la obligatoriedad del nivel luego de la sanción de la Ley Nacional de Educación. En las escuelas garantizar los procesos de enseñanza y de aprendizaje en las condiciones históricas en las que se venía funcionando comenzó a ser difícil. Los elevados índices de crecimiento de la matrícula comenzaron a contrastar con las cifras de abandono, repitencia y trayectorias escolares fragmentadas (Terigi, 2009) caracterizadas por relaciones de baja intensidad con el conocimiento (Kessler, 2004).

Numerosas investigaciones desarrolladas en el país y en Latinoamérica demuestran que las escuelas y los/as responsables de las políticas educativas, pueden impulsar cambios en diferentes aspectos de la estructura institucional estandarizada. La

educación escolarizada es, como señala Terigi (2009) una especie de gran experimento social, en el cual vamos aprendiendo en el curso de su historia.

En el país, desde el año 2005 en los ámbitos académicos se fue construyendo gradualmente como problemática de investigación las características del formato escolar como condicionante de los procesos de inclusión educativa. Ello llevó no sólo a desnaturalizar los determinantes duros del dispositivo escolar (Baquero, 2006) sino a describir y analizar una serie de experiencias educativas que se implementaron tanto en Argentina como en los países de la región con el propósito de modificar algunos aspectos de dicho formato.

Tiramonti (2007) con un equipo de investigación analizó propuestas de cambios del formato escolar tradicional como una estrategia para mejorar las condiciones educativas de los jóvenes. Estudiaron las Escuelas de Reingreso creadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En la provincia de La Pampa también se realizaron diversas propuestas. En trabajos anteriores se han documentado experiencias que dan cuenta de transformaciones en algunos aspectos de la estructura escolar. En ocasiones, las modificaciones implementadas obedecen más a las dificultades reconocidas en estudiantes que a limitaciones que presenta el propio dispositivo. Subyace de este modo, concepciones que centran las problemáticas en aspectos individuales y dejan de lado las condiciones de escolarización. Es preciso continuar con la indagación sobre cómo piensan los actores de la comunidad educativa las problemáticas escolares que a pesar de algunos cuestionamientos y modificaciones parciales terminan prevaleciendo los aspectos esenciales del formato escolar tradicional.

Sobre la experiencia educativa de la modalidad de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA)

En esta presentación se considera la modalidad de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, específicamente su organización curricular. La Ley de Educación Nacional (26.206 art. N°46) define a dicha modalidad como aquella destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de los niveles de escolaridad obligatorios, así como a brindar educación a lo largo de toda la vida. El presente escrito pretende focalizar en la

organización curricular de la propuesta educativa en la medida en que su implementación genera una serie de transformaciones de la dinámica escolar y específicamente en algunos aspectos del formato escolar. La propuesta de esta modalidad se organiza desde el enfoque basado en el desarrollo de capacidades. A partir del análisis de los documentos que a continuación se enuncian se expone de manera descriptiva un primer nivel de análisis.

-Resolución CFE N° 118/10, establece las características de la educación de adultos.

-Resolución CFE N° 254/15,

-El Marco de Referencia 2015 Ministerio de Cultura y Educación, Gobierno de La Pampa.

Se recupera, además, las voces de actores claves de la experiencia: integrantes de un equipo técnico, directivos y docentes que participan de esta modalidad de educación. La búsqueda de información empírica se desarrolló en escuelas organizadas desde esta modalidad educativa en la ciudad de General Pico durante los años 2018 y 2019.

Presentación de la modalidad (breve reseña histórica)

La Ley de Educación Nacional N° 26.206 establece rol del Estado como garante de derechos; reconoce la Educación de Jóvenes y Adultos como una modalidad educativa enmarcada en la educación permanente. Ello crea las condiciones para superar las concepciones que la consideran con un carácter remedial y compensatoria. Diferentes voces de entrevistados recordaban que la educación de adultos comenzó como un régimen especial de la educación que incidió en la definición de un conjunto de prácticas que caracterizaron al sujeto pedagógico como el que está por fuera de la escuela común. De acuerdo a sus expresiones, en esos momentos la escuela de adultos para el nivel secundario era considerada una réplica de la que se ofrecía en el sistema educativo pero en el horario nocturno.

La normativa establece que el Estado asume la responsabilidad específica de garantizar la alfabetización de las personas jóvenes y adultas y la finalización de la educación primaria y secundaria. Esta responsabilidad tiene como fundamento la consideración de todas las personas como sujetos de derecho, por lo que la educación de

jóvenes y adultos/as deja de ser un desafío para constituirse en una responsabilidad indelegable del Estado.

A partir de la Resolución CFE N° 118 del año 2010, la modalidad comenzó a tener un conjunto de transformaciones sustantivas; quienes participaron de ese proceso y formaron parte del estudio de campo refieren a ese proceso histórico como el de “un momento refundacional”. En la provincia de La Pampa a partir de la designación de un director de la Modalidad de Jóvenes y Adultos, la constitución de equipos técnicos, la participación en mesas federales de Educación de Adultos se comenzó a construir una serie de acuerdos que en la práctica operaron como lineamientos pedagógicos.

Los entrevistados reconocen como una característica central de la modalidad el reconocimiento de un “sujeto pedagógico” específico que pretende modificar la mirada centrada en el déficit que predominaba y en función de ello poder construir una propuesta de escolarización que no sea estándar, que no se estructure de acuerdo a mecanismos que homogeneizan los procesos de escolarización. Se estableció que se requería de una educación “más ligada al mundo del trabajo, que recupere las experiencias de vida de los sujetos y que se promueva la construcción de capacidades”. De este modo, el reconocimiento de las trayectorias de los sujetos es un aspecto clave que tiene impacto en la propuesta educativa. Se reconocen sus experiencias de vida pero también los saberes acreditados en otros niveles educativos.

La propuesta educativa tiene fundamentos en principios de la educación popular. En palabras de los entrevistados “reconociendo que las personas que están en la modalidad, tuvieron estos derechos vulnerados no queremos compensar el “déficit que ellos traen”, sino que queremos brindar una propuesta educativa, si se quiere, que esté vinculada a su contexto político y que permita una emancipación”.

En la provincia de La Pampa a partir del 2010 se organizaron equipos técnicos que a partir de lo que se trabajaba en cada escuela comenzaron a construir normativa y lineamientos de trabajos. Desde la voz de los entrevistados, un integrante de un equipo técnico que trabaja desde aquellas épocas presenta que, si algo caracteriza a la modalidad de EPJA es la flexibilidad. Sostiene que se puede observar en diferentes aspectos de la propuesta y mecanismos que estructuran la dinámica escolar. En efecto, la propuesta de cursado no es gradual, anual, sino que es por trayectos educativos, por ciclos; el ingreso

a la modalidad puede ocurrir en cualquier momento del año, la propuesta reconoce los aprendizajes acreditados en otros niveles educativos con lo cual no existe la repitencia sino el progreso constante. La modalidad de cursado supone la semi presencialidad. Se puede observar que se transforman aquellos mecanismos que proponen la uniformidad de los aprendizajes.

El artículo N° 48 establece los criterios y objetivos de la organización curricular e institucional de la EPJA, orientando las definiciones necesarias para fortalecer su oferta educativa y posibilitar el acceso, la permanencia y el egreso de la población a quien va dirigida. El diseño curricular se organiza por módulos y lo que estructura cada módulo es un conjunto de capacidades que para su construcción gradual requiere de saberes interdisciplinarios. Se enuncia la formación integral como propósito. Refiere a que la modalidad no se encuentra centrada en la transmisión de contenidos escolares desde una perspectiva enciclopedista sino que, mediante el desarrollo de capacidad, se ofrece una formación para el ingreso al mundo del trabajo, la formación de ciudadanos/as y la continuidad de estudios superiores.

La estrategia metodológica que predomina es la situación problema. En lo que respecta a un primer análisis sobre la propuesta curricular de dicha modalidad según la resolución del CFE N°118/10 está debe reemplazar la idea de alcanzar determinados logros educativos “cumpliendo una cantidad de horas predeterminadas”, por la de alcanzarlos “cumpliendo con determinados objetivos de aprendizaje”.

La estructura modular se presenta como una manera adecuada de responder a la definición de capacidades, comprender al aprendizaje en términos de capacidades esperables, implica relacionar y ligar los conocimientos con prácticas sociales que se caractericen por ser socialmente productivas, políticamente emancipadoras, culturalmente inclusivas (Cullen : 2009) y ecológicamente sustentables.

El enfoque basado en el desarrollo de capacidades está asociado a “procesos cognitivos y socio-afectivos, que garantizan la formación integral de la persona; se manifiestan a través de un contenido o conjunto de ellos y constituyen, en este sentido, una base desde la cual se siguen procesando, incorporando y produciendo nuevos conocimientos. Por éste carácter integral, las capacidades atraviesan de manera horizontal y vertical las propuestas curriculares de los distintos niveles y modalidades" de la EPJA.

Retomando las voces de docentes entrevistados sobre el término capacidad ellos expresan que se está aprendiendo a trabajar de este modo, y que es un cambio significativo sobre la estructura tradicional. Implica una mirada a los contenidos a enseñar desde otro lugar; ya no desde la lógica disciplinar sino desde situaciones problemáticas vinculadas al contexto de los sujetos de aprendizaje y de las capacidades que se espera construir en la aproximación a la resolución de dichas situaciones. El contenido, entonces, adquiere otra relevancia y otra mirada, otros sentidos. Para los/as docentes implica procesos de selección y priorización totalmente diferentes a los que venían desarrollando en la educación secundaria tradicional.

En sintonía con estos criterios, resulta primordial el reconocimiento de las capacidades que jóvenes y adultos han desarrollado en su vivencia diaria, en sus experiencias laborales, en sus anteriores trayectorias escolares y en la participación y práctica ciudadana.

La resolución 118/10 expresa que el currículo para la EPJA adhiere un enfoque del aprendizaje basado en el desarrollo y construcción de capacidades, por considerar que es una alternativa válida para dar sentido a la educación de jóvenes y adultos, superadora de una estructura escolarizada centrada en el enciclopedismo o en el logro de competencias, la cual implica relacionar los saberes y conocimientos con situaciones de la vida cotidiana y con las prácticas sociales transformadoras de la realidad.

En la Resolución mencionada se define al módulo como el componente curricular referido a uno o más campos de contenidos que constituye/n una unidad de sentido que organiza los procesos de enseñanza y de aprendizaje a partir de objetivos formativos claramente evaluables, con un importante grado de autonomía en relación con la estructura curricular de la que forma parte. “Cada módulo es una unidad a la que se le debe asignar la acreditación parcial que le corresponda en cada plan de estudios”. Asimismo, constituyen la unidad de sentido de cada módulo, los campos de contenidos que pueden ser las áreas y/o disciplinas. En las voces de entrevistados expresan que los módulos están compuesto por distintos espacios curriculares, por ejemplo, historia, geografía, proyectos asociados al mundo del trabajo e inglés, de ese modo se priorizaba el trabajo de forma interdisciplinaria.

La puesta en acción de esta propuesta curricular posibilita que el cursado sea por módulos y no por años lo que permite recuperar los aprendizajes construidos y acreditados por los estudiantes. Tal como se expresó previamente la organización curricular de la EPJA tiene la flexibilidad necesaria para posibilitar que los sujetos de la modalidad transiten los ciclos o niveles de acuerdo a sus ritmos de aprendizaje y que a la vez se les otorguen acreditaciones parciales. Del mismo modo los sistemas de promoción requieren de modificaciones para poder ajustarse a las propuestas pedagógicas, ya que las promociones anualizadas o cicladas suelen resultar inadecuadas y se tornan frustrantes para gran parte de jóvenes y adultos. Esta propuesta de diseño curricular supone además, la creación de nuevos cargos y funciones, específicamente la de responsable pedagógico. Esta tiene como función orientar al estudiante en su itinerario por la propuesta de escolarización.

La designación docente continúa siendo por listado y de acuerdo a la especialidad y por hora cátedra, se re definieron los espacios institucionales y los días viernes se constituye en un día de encuentro, trabajo y planificación de los docentes. Si bien las capacidades generales son definidas por el Consejo Federal, los docentes realizan un proceso de re contextualización de dichas capacidades. Es interesante considerar esta posibilidad de autonomía que tienen los docentes para construir propuestas. Las entrevistas dan cuenta de una valoración positiva de los/as diferentes actores de la escuela por contar con el espacio institucional de planificación conjunta a pesar de reconocer que aún constituye un desafío poder planificar procesos de enseñanza que promuevan la construcción gradual de capacidades.

El currículum de la modalidad, según la normativa, propicia la autonomía en la organización y gestión de proyectos de enseñanza, integra ofertas educativas de formación general y formación orientada, articula itinerarios acordes a las motivaciones, capacidades y proyectos futuros de los jóvenes y adultos. Brinda posibilidades de iniciar, discontinuar y retomar la formación, reorganizando el tiempo presencial con instancias de aprendizaje autónomo.

Sobre la necesidad de cambio del formato escolar

Tal como lo expresamos al inicio de esta presentación y retomando el objeto de la investigación, el formato escolar tradicional que estructura la escuela secundaria actual

y las prácticas pedagógicas que habitualmente se configuran constituyen un factor significativo en el proceso de exclusión educativa de la población que asiste a la escuela secundaria. Cuando hablamos de exclusión nos referimos tanto a la exclusión escolar que supone estar fuera de la escuela - ya sea porque los estudiantes dejaron de asistir o nunca ingresaron - como a la exclusión del conocimiento. Esta última refiere a situaciones en las que aun cuando los/as estudiantes están asistiendo regularmente los aprendizajes que acontecen son de baja calidad.

Hoy en día este dispositivo escolar y los supuestos que lo sostienen están profundamente cuestionados. Sin embargo, reemplazar esta estructuración por otra que cree las condiciones pedagógicas que contemplen la diferencia de ritmos en el aprendizaje, la variabilidad de contenidos y los intereses y motivaciones de la diversidad/pluralidad socio-cultural de los grupos sociales, presenta una complejidad difícil de resolver a la hora de organizar una institución educativa.

Si pretendemos promover la inclusión educativa es preciso replantear los procesos de enseñanza y aprendizaje y la forma que asume su organización en las dinámicas de las instituciones educativas actuales. En efecto es preciso indagar qué aspectos influyen en las posibilidades o limitaciones de modificar el formato escolar desde una perspectiva más abarcadora y que no centralice en las dificultades de los nuevos sectores sociales que acceden a la escuela de nivel medio. La concepción del conocimiento que opera bajo el supuesto que todos pueden aprender los contenidos que se enseñan con los mismos métodos en el mismo periodo de tiempo con escasas adecuaciones a las particularidades socio-culturales de grupos y personas es un aspecto que seguramente dificulta la posibilidad de pensar propuestas sistémicas en alternativas de escolarización.

La base sobre la que se asienta y resiste el formato escolar vigente es la concepción de conocimiento subyacente, que se oculta en un conjunto de adecuaciones de distinto tipo sin afectar su núcleo duro. Y deja de lado reflexiones centrales sobre cómo se entiende que funciona la inteligencia, cómo se produce el aprendizaje y su relación con las estrategias de enseñanza, la evaluación, la estructuración de currículo y las características de la evaluación. Por esta razón cuando se habla de cambiar el formato escolar hay que ser cuidadoso de no quedar detenido en las mediaciones que lo expresan

y olvidar las conexiones esenciales que dichas mediaciones establecen con las concepciones del conocimiento.

La propuesta que supone la modalidad de EPJA recupera diversos aspectos ya enunciados al momento de pensar en propuestas de escolarización que modifiquen algunos de los mecanismos duros del formato escolar tradicional. A saber:

- Flexibilización de las condiciones de escolarización focalizando en aspectos pedagógicos
- Elaboración de una nueva propuesta curricular centrada en la organización del conocimiento por áreas y no por disciplinas lo que requiere necesariamente de una selección de contenidos a enseñar con lógicas diferentes a las disciplinares.
- Organizar nuevas formas de trabajo docente con espacios institucionales que reconocen la necesidad de planificación conjunta y la revisión de la práctica docente
- Modificaciones en la uniformidad de los tiempos escolares
- Reconocimiento de diferentes trayectorias escolares
- Flexibilidad en los horarios y en la presencialidad
- Reconocimiento de otras formas de aprendizaje
- Incorporar el conocimiento externo con diferentes grados de amplitud.
- Considerar formas de vinculación creciente entre la escuela y la comunidad a través del planteo de situaciones problemáticas contextualizadas
- Modificación de las estrategias didácticas: predominio de la situación problema y de propuestas que promueven la participación de los estudiantes
- Modificación de las formas de evaluación habituales
- Reconocimiento de las características y necesidades educativas de los sujetos

La propuesta de la modalidad de EPJA constituye un valioso aporte para poder analizar la posibilidad de las modificaciones de un formato escolar anclado en una concepción de conocimiento enciclopedista que aun ofrece resistencias a pesar del reconocimiento colectivo de la necesidad de su transformación. De acuerdo a ello, es

preciso continuar con procesos de investigación que profundicen en las propuestas de cambio, pero también en las condiciones que se requieren para su implementación gradual.

Referencias bibliográficas

- Baquero, R (2006) “Sujetos y aprendizajes”. Argentina. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación Sujetos y aprendizaje - 1a ed. - Buenos Aires : Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, 2006
- Grupo Viernes (2008) Una experiencia de cambio en el formato de la escuela media: las escuelas de reingreso en la ciudad de Buenos Aires. Revista Propuestas educativas. Año: 17, N| 30, pp. 57-69.
- Kessler, G (2004). Trayectorias Escolares. Sociología del delito amateur. Buenos Aires: Paidós.
- Southwell, M. (2008) “¿Particular? ¿Universal?: escuela media, horizontes y comunidades” Propuesta Educativa Número 30 – Año15 – Nov. 2008 – Vol2 – Págs. 23 a 35. Educación FLACSO ARGENTINA. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
- Van Haecht, A (1999) La escuela va examen, preguntas a la sociología de la educación. Ed. Biblos, Madrid, España.
- Terigi, F (2009) “Seminario Internacional. Dimensiones para el diseño de Políticas de Inclusión Educativa”. Conferencia. Buenos Aires.
- Trilla, J. (1985) Características de la escuela. En ensayos sobre la escuela. El espacio social y material de la escuela. Barcelona: Alertes.
- Tiramonti, G. (2007) “Las transformaciones de la Política Educativa Nacional en los años de la democracia” Universidad Nacional de La Plata FLACSO, Argentina. Archivos de Ciencias de la Educación, 2007 1(1). ISSN 2346-8866.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

LA ARTICULACIÓN ENTRE NIVELES EDUCATIVOS EN DOS LOCALIDADES DEL INTERIOR DE LA PAMPA

Silvia Haidé Prost
UNLPam, FCH

Introducción

La articulación entre los distintos cursos, ciclos y niveles del sistema educativo que debe darse para el sostenimiento de las trayectorias de los alumnos, no en todos los casos existe ni se lleva a cabo de la misma manera. El modo peculiar en que este proceso se realiza pone al descubierto distintos aspectos del sistema educativo como institución, así la articulación se constituye en analizador institucional (Prost en Alzamora, 2017, Cap.8).

Se rescatan en esta ponencia las experiencias de dos localidades pequeñas del interior de la provincia de La Pampa que, al momento de la implementación de la Ley de Educación Nacional, estaban trabajando con acciones de articulación: Bernasconi y Winifreda. Al inicio se dan algunos datos de cada localidad para visualizar el contexto. En ambos casos, a partir del año 2010, cuando el Ministerio de la Provincia sostiene los cargos desaparecidos de la Ley Federal asignándoles el rol de “docente articulador”, comienza a pensarse en cómo llevar a cabo esta tarea. Lo que hacen, es buscar información sobre el tema y diseñar un proyecto que tiene características originales en cada lugar, pero tiene en común su preocupación pedagógico-didáctica.

Ya entonces circularon en estas instituciones representaciones de la articulación vinculadas a la producción de continuidades entre las prácticas de enseñanza y la evaluación de los distintos niveles. Lo que pretende este trabajo es analizar cómo fue operando esta representación al interior de las instituciones, qué modificaciones produjeron y qué realidades se hicieron visibles y/o eventualmente se pusieron en movimiento promoviendo u obstaculizando las acciones llevadas a cabo.

1.El caso de Bernasconi

Bernasconi es un pueblo de aproximadamente 1700 habitantes ubicado sobre la ruta 35, a 23 km del cruce con la ruta 1, en la zona sureste de la provincia de La Pampa, departamento Hucal. Cuenta con una escuela primaria, la Escuela N° 15 y un secundario privado, el Instituto Mariano Moreno. Ambos constituyen la oferta única que atiende además a los jóvenes de la pequeña localidad de Abramo, distante 10,7 km.

En diciembre de 2009, la docente que hasta ese momento era coordinadora pedagógica de tercer ciclo pasó a ser articuladora entre el nivel primario y secundario, quedando en la planta funcional de la Escuela N°15. En el año 2010 se inició en esa localidad un trabajo de búsqueda de información y un diagnóstico para, a partir de allí, elaborar un proyecto de articulación contextualizado.

De las primeras entrevistas realizadas a los docentes, surge la preocupación por una cierta desadaptación inicial de los alumnos de 1º: El 57% de los profesores señala el desgano, el desinterés, la falta de atención o ausencia de responsabilidad. Por ejemplo- dicen los docentes- que hay alumnos que no completan las carpetas ni terminan las actividades (Prost, 2010, Pág. 6).

Con el fin de dar respuesta a lo expresado, se comenzó priorizando la articulación socio-cultural para facilitar el ajuste de los alumnos en la nueva institución, de allí que se organizaron permanencias de una jornada completa en primer año, lo que obligó además a los docentes a ponerse en contacto para estar al tanto de las temáticas de cada área e interiorizarse paulatinamente de las estrategias utilizadas en el otro nivel.

De la experiencia resultan entrevistas, encuestas, registros, fotos, grabaciones e informes que periódicamente se remitieron a las autoridades del ministerio.

1.1 Detalles del Proyecto

Hasta el año 2010 se realizaban visitas de los alumnos del último año de la primaria a la secundaria antes que acabara el ciclo lectivo. Lo que pretendió el proyecto de 2010 fue re-significar e intensificar estas visitas buscando en ellas un compromiso sociocultural que implicara además la necesidad de realizar acuerdos pedagógico-didácticos entre los docentes de ambos niveles. Es decir que, si bien no se pautan situaciones de enseñanza y/o de evaluación conjuntas, hay una toma de conciencia desde

el inicio de que la articulación debe realizarse sobre todo entre los docentes y sus prácticas.

De allí que los objetivos del proyecto estén orientados a que los alumnos de sexto “...experimenten qué es ser un alumno de secundario y socialicen sus preocupaciones y temores...” (PAB), y a que se intensifiquen los contactos e intercambios entre directivos, docentes y alumnos de ambos niveles. En el proyecto, además de organizarse la permanencia de grupos de dos o tres alumnos de sexto en el curso de primer año del secundario durante una jornada, se indica que los docentes deberán ponerse en contacto con sus pares del área del otro nivel para acordar acciones y actividades.

También en el registro posterior de las evaluaciones docentes aparece esta representación pedagógico-didáctica: “...Como experiencia, muy bueno para todos. Pienso que podrían estar más días, una vez por mes a partir de las vacaciones de invierno, pero que coincidan los temas. Esto mejoraría la coordinación entre profesores y maestros, ¿no?... la articulación”. Prof. De Matemática y Física (Prost, 2010, Pág. 7). Lo que se replica en una docente de sexto grado que dice que sería bueno que “así como ellos van, los alumnos, que también nos visiten los profesores... para que vean cómo se atienden, ya que a partir de ahora la educación es obligatoria, vamos a atender a la diversidad”. Maestra de 5° (Prost, 2010, Pág.14).

La concepción pedagógico-didáctica está desde el inicio y aflora en distintas situaciones. En los años posteriores, esta preocupación da como resultado la planificación conjunta de secuencias didácticas, que luego se trabajan en el aula de sexto.

1.2 Evolución y resultados

Hasta la fecha el trabajo de articulación se continúa realizando, apareciendo cada vez más claras las acciones relacionadas con lo pedagógico-didáctico; así por ejemplo en 2015 se realizan clases para los alumnos de sexto de primaria en el Instituto Mariano Moreno, y también compartidas con los alumnos de 1° de secundario. Todo esto aumenta la frecuencia de reuniones entre directivos y docentes de áreas iguales y/o afines. En 2018 se pautan encuentros de docentes de matemática e inglés, donde se analizan las trayectorias de los alumnos ingresantes a 1° año y se planifican conjuntamente secuencias didácticas a trabajar con los alumnos de 6° de primaria y 1° de secundaria.

Una entrevista con el equipo directivo del instituto secundario da cuenta de que contrariamente a los esfuerzos realizados, no se logra un verdadero acercamiento entre ambas instituciones. Se habla de la existencia de condicionamientos personales y de otro tipo, como los vinculados a la cultura de la institución, el estilo, la atmósfera, la actitud y apertura frente al cambio. La resistencia de la primaria, que cedió su iniciativa institucionalizada en su momento a la secundaria, da cuenta de estos aspectos que tienen además que ver con las individualidades de los actores.

2. El caso de Winifreda

Winifreda, a 49 km. de la capital de la provincia, tiene aproximadamente 2.800 habitantes, una escuela primaria, la N° 104 y una secundaria denominada hasta el año 2018 Instituto Cristo Redentor. También en este caso como en Bernasconi las acciones existían antes de 2010, aunque comenzaron en el segundo ciclo del nivel primario, mediante una articulación inter-grados e inter-ciclos. Se acordaba con docentes de otro grado y/o ciclo e incluso se planificaba en conjunto. Luego esto se trasladó al primer ciclo y paulatinamente involucró al nivel inicial y al nivel secundario, en ese orden.

El objetivo desde el inicio fue seguir la trayectoria de los alumnos. Sin embargo, una entrevistada afirma que “...hubo una época que ... había resistencias, porque se entendía como que era una forma de controlar lo que..... (se) hacía en la otra institución” (UNLPam 2014/16). Realizados los nombramientos de la nueva Ley, aparece el cargo de articulador en la primaria, con lo que la docente designada comienza a buscar información para reformular un proyecto que ya venía funcionando. Las jornadas que se realizaron durante 2011 desde el ministerio contribuyeron a ese fin.

En este caso favoreció el trabajo inter-institucional la cercanía de la escuela primaria con el colegio secundario (cruzando la calle) y la presencia de docentes que trabajaban en ambas instituciones. Hablamos en pasado porque en 2019 el secundario ex Instituto Cristo Redentor ha pasado a ser colegio público y se ha mudado a un nuevo edificio a cuatro cuadras de distancia de la Escuela N° 104.

2.1 Detalles del Proyecto

Como ha sido expresado por la docente que estuvo a cargo de la articulación, por el año 2010, la iniciativa nació de la escuela primaria y se buscó una coherencia al

interior de la institución, articulando entre grados y ciclos. la idea era además conocer al detalle las trayectorias de los alumnos, como puede verse en el proyecto de 2010, donde la articulación en uno de sus objetivos es un medio para ello: “Emplear la articulación como estrategia para realizar el seguimiento de las trayectorias escolares de los alumnos”. Pero además se persigue “posibilitar vínculos intra e inter institucionales para generar un puente educativo entre uno y otro nivel (y otra vez) favoreciendo la continuidad de los trayectos escolares desde una perspectiva inclusiva” (PAW).

A partir del nuevo proyecto las actividades de articulación comienzan en marzo, entre docentes del mismo espacio de las dos instituciones. De ello resultan las actas que en los años posteriores dan cuenta de reuniones por áreas donde se comparten secuencias didácticas, estrategias, actividades, evaluaciones y hasta producciones de los alumnos. En dichos espacios se conversa sobre las trayectorias individuales, se pautan los aprendizajes que se consideran nodales en el espacio y se deja constancia de los problemas surgidos y los acuerdos a los cuales se arriba. Es decir que, si bien la representación de la articulación en este caso tiene como eje permanente la trayectoria escolar de cada alumno, ésta se ancla en las propuestas docentes. “Lo que trabajamos básicamente en esas reuniones es siempre reforzar el enfoque de enseñanza...” (PAW).

Si bien durante el año se realizan actividades conjuntas para ciertas fechas como el día del niño y el día del estudiante, entre otras; la articulación sociocultural propiamente dicha se desarrolla a partir del mes de octubre, con actividades que comparten sexto de primaria y primero de secundaria. Un día los alumnos de sexto con sus docentes realizan una visita para recorrer el colegio secundario con la compañía de los alumnos de primero, quienes los esperan con carteles y recomendaciones que guían a quienes van a ingresar al año siguiente. Posteriormente se realiza una jornada de convivencia recreativa, con actividades lúdicas y propuestas de trabajo en equipo donde se recuperan distintos aspectos institucionales del secundario.

Estas acciones que involucran a los alumnos de sexto de primaria y de primero de secundaria se repiten aproximadamente cada quince días. También se llevan a cabo jornadas conjuntas en relación a la convivencia o referidas a temáticas transversales, para lo cual trabajan docentes de distintas áreas con la colaboración del docente de ATE y el Coordinador de curso de 1º Año.

2.2. Evolución y resultados

En Winifreda a raíz de mudanzas en el secundario y cambios de gestión en ambas instituciones, ha existido un proceso de re-adaptación a las nuevas condiciones que llevó a que el proyecto se debilitara en algunos aspectos. El secundario cambió edificio y pasó de instituto privado a colegio público, por otra parte, se han producido algunos desacuerdos entre los integrantes debido a la necesidad de compartir espacios físicos. Por otra parte, el estar ahora a cuatro cuadras de la primaria es todo un desafío para seguir sosteniendo una vinculación estrecha que era beneficiada por la proximidad edilicia.

En lo que tiene que ver con la propuesta de articulación, que en general parte desde la secundaria hacia la primaria, el interés parte de los docentes de nivel primario. Sin embargo, en el secundario se la vive como una necesidad, según el decir de una docente del colegio: “En la jornada institucional de cierre del año pasado habíamos evaluado como una debilidad la propuesta de articulación...” (PAW), por lo que se sigue apostando a ello, a mejorarlo y/o fortalecerlo.

En virtud de lo explicitado antes, durante el 2018 prácticamente no se realizaron reuniones entre docentes y en 2019 se está intentando recuperar la periodicidad de las mismas, lo que ya se ha concretado en el área de lengua. Está programado llevar a cabo una reunión entre docentes de ciencias naturales, por otra parte, se cree necesario avanzar con acuerdos en artística y educación física. Según el decir de la asesora pedagógica, en ciencias sociales es donde más se ha avanzado en acuerdos en cuanto a enfoques, saberes a enseñar, estrategias y modos de evaluación. “Hemos logrado realmente una transición entre ambos niveles y no una fragmentación como venía ocurriendo.” (PAW).

3. Representaciones operantes de la articulación

Según el decir de Denise Jodelet, las representaciones sociales no constituyen simples concepciones que quedan en el ámbito de las ideas, sino que son eficaces a la hora de producir realidades. La idea de lo que la articulación es, de lo que permite y/o de lo que produce en el trabajo inter-institucional; constituye un poderoso esquema de pensamiento de lo cual resultan prácticas que van a modificar entre otras, la cultura escolar, siempre dinámica. Analizados los proyectos de las dos localidades se pueden percibir operantes tres representaciones de la articulación, a saber:

3.1 La articulación como seguimiento de las trayectorias de los alumnos

Como se dijo en reiteradas oportunidades, en Winifreda la articulación fue interpretada desde antes de 2010 como una posibilidad de seguir las trayectorias escolares. La misma estuvo operante desde el inicio simultánea a la mirada pedagógico-didáctica, es decir que ambas representaciones contribuyeron a modificar prácticas y a construir un vínculo dinámico con el otro nivel, por lo menos en el área de ciencias sociales, en cuanto a estrategias de enseñanza y evaluación.

3.2 La articulación como continuidad pedagógico-didáctica

Los proyectos llevados a cabo en las instituciones de Bernasconi y Winifreda vincularon la articulación con la continuidad pedagógico-didáctica desde sus inicios. Si bien las acciones llevadas a cabo y los tiempos dedicados a cada propuesta fueron diferentes, en todos los casos existió operante una representación de la articulación como respuesta a la necesidad de continuidad en los procesos de enseñanza-aprendizaje y en la evaluación.

En las escuelas de Winifreda, esta representación ha dado como resultado la sistematización de reuniones por espacios afines y el avance hacia una transición adecuada entre niveles en el área de Sociales. En Bernasconi, la vigencia de esta representación parece operar con más claridad en el nivel secundario.

3.3 La articulación como acción burocrática

En ambas localidades se habla de docentes y/o directivos que no se comprometen con los proyectos respectivos o directamente no se sienten interpelados por la propuesta por considerarla de cumplimiento burocrático. Esto podría explicar la continuidad con dificultades de institucionalización que se da en ambas localidades. Existe una baja implicancia de muchos docentes y/o directivos en una tarea que consideran innecesaria, excesiva, superflua y/o inútil. Como lo expresó esta directora de primaria con tono enojoso después de un suspiro: “La semana que viene va a estar muy complicada... estamos con mucho movimiento, el jueves es feriado, el viernes es viernes... Yo empezaría con la articulación el jueves 24, esa es mi opinión...” (PAB). Aquí aparece la representación de la articulación entre niveles como “otra cosa más para cumplir”.

Conclusión

Los cambios producidos a partir del año 2010 a partir de la aplicación de la nueva Ley de Educación Nacional N°26.206 dieron como resultado en La Pampa la aparición momentánea del rol del docente articulador entre nivel primario y secundario. Las jornadas sobre articulación implementadas desde el Ministerio de Educación, hicieron que en algunas localidades de la provincia como Bernasconi y Winifreda se revisaran las acciones que se venían llevando a cabo. Como consecuencia se inició la construcción de un proyecto de articulación que se ha continuado trabajando con diversas modificaciones.

Del análisis de la documentación y las entrevistas realizadas, puede postularse en una primera construcción la existencia de dos representaciones de articulación: como seguimiento de las trayectorias de los alumnos (Winifreda) y como continuidad pedagógico-didáctica entre los niveles (Winifreda y Bernasconi). Es importante destacar que, según el concepto de representación social, existe una eficacia de la misma sobre la realidad, por lo que las ideas de lo que la articulación es, contribuye a conformar la cultura de las instituciones.

Esto puede observarse con mayor claridad en el caso de una tercera representación que aparece en simultáneo con las otras en cuanto se profundiza un poco más: la que asume la articulación como uno más de los requerimientos burocráticos. La operancia simultánea de estas diversas representaciones parece dar como resultado una continuidad inercial de los proyectos, cuya sobrevivencia depende más del voluntarismo individual de algunos docentes y/o directivos, que de una estructura coordinada de la política educativa.

Referencias bibliográficas

- Almandoz, M.R. (2000) *La gestión escolar como escenario de proyectos de innovación. Estudio de casos orientado a generar propuestas de acción*. Organización de Estados Iberoamericanos - Observatorio de la Educación Iberoamericana y Programa de Desarrollo Escolar y Administración Educativa. Documento de Trabajo N° 2.
- Alzamora, S. (Comp.) (2017) *Miradas sobre las transiciones en el sistema educativo provincial*. Colección libros académicos de interés provincial. Santa Rosa: EdUNLPam.
- Jodelet, D. (1985) La representación social: fenómenos, concepto y teoría. En Moscovici, S. *Psicología Social II*. Barcelona: Paidós.
- Prost, S. (2010) Informes elevados al Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de La Pampa como docente articuladora de la Escuela N° 15 de Bernasconi.

UNLPam (2014-2016) Proyecto de Investigación “Estudio de las Transiciones entre los niveles educativos obligatorios en la provincia de La Pampa, Argentina”. Dra. Sonia Alzamora, aprobado por Res. N° 240.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

PROPUESTA PEDAGÓGICA DE ACOMPAÑAMIENTO AL INGRESO A LA VIDA UNIVERSITARIA. RELATO DE LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA INSTITUCIONAL DE LA FACULTAD DE CIENCIAS VETERINARIAS DE LA UNLPAM

Emilce Lilian Rojo
María Ema Martín
Alberto Meder

UNLPam, FCV, UNLPam, FCH

1. El ingreso a la universidad como objeto de intervención. Fundamentos teóricos de la propuesta

Es a partir de la segunda mitad del siglo XX que la historia de la Educación Superior presenta grandes cambios. El sistema elitista y el acceso restringido a grupos sociales dominantes a la universidad comienzan a tener modificaciones en marco de un contexto histórico cambiante, donde el ingreso de estudiantes de grupos heterogéneos tanto en su formación académica como en su origen social inician procesos de transformación. Así, estos grupos hegemónicos y de elite pierden trascendencia en pos de un sistema de masas, con múltiples centros universitarios con diferentes identidades.

Los estudiantes que ingresan a las universidades presentan características socio-culturales diversas y están luchando por la permanencia y egreso. Ante el cuadro de incorporación de estos grupos poblacionales se advierten problemáticas tales como: aumentos en la cantidad de años para concluir la carrera, altos índices de deserción, bajo rendimiento de lxs estudiantes y dificultades de aprendizaje relacionadas con la

comprensión de textos y la expresión oral y escrita, en términos del capital requerido desde la universidad históricamente (Mazzitelli y Aparicio 2009 p. 194).

Los diferentes grupos sociales, al acceder a la educación superior, sufren, a criterio de Ezcurra (2012), un abandono estudiantil. Esto refiere al hecho de que en las instituciones subyace un sistema de expectativas y representaciones respecto de los conocimientos, habilidades y hábitos académicos críticos que se presupone que los estudiantes ya poseen y, por lo tanto, no son materia de enseñanza; es considerada una enseñanza omitida y se generan diferencias y dificultades de aprendizaje.

La enseñanza y el aprendizaje en la universidad presentan características particulares respecto a otros entornos pedagógicos. En el acto educativo, estos marcos interiorizados, pueden ser considerados condicionantes de los intercambios y posibilidades de comunicación para el abordaje de los distintos objetos de estudio. Las propuestas pedagógicas se cimentan y organizan sobre diferentes variables que hacen a la universidad y que constituyen un aspecto relevante al momento de planificar y llevar a cabo una clase.

Al respecto, Carli (2014), señala que muchos estudios e investigaciones sobre la deserción universitaria acuerdan en ubicar los primeros años como un momento crítico en la trayectoria de los estudiantes; ya que en ellos se relacionan las condiciones institucionales y las características de la universidad y las condiciones socio-culturales del sujeto. Es en este encuentro que suelen aparecer fuertes factores intervinientes para los aprendizajes de los estudiantes.

En relación con lo expuesto, Ezcurra (2012) enumera una serie de componentes que aparecen de modo implícito en las prácticas educativas y en la cultura académica de las universidades. Uno de esos componentes es definido como “habilidades cognitivas de los estudiantes”. Este punto refiere a cuestiones como “saber tomar apuntes en clase, trabajar en una biblioteca, leer y comprender, identificar ideas principales”, entre otras habilidades requeridas para los aprendizajes universitarios. Otro de los puntos señalados, tiene que ver con las competencias metacognitivas para regular los procesos autónomos de aprendizaje que se requieren en la universidad. Tercer lugar, señala la planificación y, organización del tiempo de estudio.

Estas son representaciones acerca de las características del aprendizaje en la universidad y las estrategias puestas en juego por los estudiantes para la apropiación de

los diferentes objetos de estudio construidas históricamente. Es una manera particular de entender los procesos de aprendizaje y el rol del estudiante en dicho proceso que se establece como punto de partida en las prácticas de enseñanza.

Por ello es preciso comprender y conocer cuáles son estas pautas normativas que rigen el quehacer universitarios y aquellos aspectos que caracterizan los procesos de aprendizaje, que no siempre aparecen de modo explícito ni son fácilmente reconocidas por los actores que las involucran. Es necesario evidenciar estos y otros aspectos para que los estudiantes logren desarrollar “el oficio del alumno”. Según estos autores, los estudiantes deben aprender y hacer uso de las “reglas del juego” como puede ser la organización del tiempo, el desarrollo de la autonomía, formas vincularse con el conocimiento, cómo acceder a la información, dónde buscar material, que tipo de lecturas hacer, como escribir de forma académica, entre otras, presentes en las representaciones de la universidad.

Esta situación supone un desafío para la docencia en el campo de las ciencias veterinarias que pretenda generar estrategias de enseñanza tendientes a lograr mejores condiciones para el ingreso y permanencia en la facultad.

Desde este marco, se pretende generar un dispositivo pedagógico de acompañamiento al ingreso a la vida universitaria que contemple la alfabetización académica de los estudiantes que ingresan a la facultad de Ciencias Veterinarias, de UNLPam .

El concepto de “alfabetización académica”, según Carlino (2004) hace referencia a “el conjunto de nociones y estrategias necesarias para participar en la cultura discursiva de las disciplinas así como en las actividades de producción y análisis de textos requeridas para aprender en la universidad”. Hace referencia, en tanto, a las prácticas de lenguaje y pensamiento propias de la educación superior. Siguiendo con la autora, la alfabetización académica señala formas de leer y escribir, buscar, adquirir y comunicar conocimientos en determinados ámbitos específicos, construidos en torno a una cultura académica particular.

De este modo, la alfabetización académica de presenta en relación con la institución de la que se va a formar parte, es decir, no son nociones que puedan adquirirse de una vez y para siempre ni las mismas para todos los contextos. Esta manera de entender estos procesos, implica una mirada institucional que genere objetivos que

apunten a desarrollar estrategias y nociones necesarias para formar parte de la cultura universitaria, que van más allá del contenido específico de las asignaturas, sino que implican procesos de esta índole.

2. Descripción del Programa Institucional

En este marco, se crea el programa institucional “Propuesta pedagógica de acompañamiento al ingreso a la vida universitaria. Facultad de Ciencias Veterinarias. UNLPam”. Este programa tiene por objetivos implementar un dispositivo pedagógico de acompañamiento y seguimiento para los estudiantes de primer año. fortalecer los procesos de inserción y permanencia universitaria de los ingresantes, promover la alfabetización académica y asesorar al equipo docente de primer año en el acompañamiento de las trayectorias educativas.

El dispositivo pedagógico se configuró a partir de tres instancias: el “Taller: La reflexión de la práctica docente universitaria y el perfil del ingresante como sujeto del aprendizaje en contextos actuales”, “Curso intensivo de nivelación para ingresantes” y el “Trayecto de formación de alfabetización académica a la vida universitaria”.

2.1 Taller: La reflexión de la práctica docente universitaria y el perfil del ingresante como sujeto del aprendizaje en contextos actuales

Consistió en una instancia de formación y de acompañamiento a los docentes de primer año y a los que iban a formar parte de la implementación de otras instancias del programa. El taller tuvo una duración de cuatro encuentros presenciales (2 en diciembre 2018 y 2 en febrero 2019).

Se pensó como un espacio de construcción colectiva de diseño y elaboración de estrategias pedagógicas que se cimientan en las concepciones acerca de la universidad, de la docencia, de los estudiantes, del conocimiento, de los aprendizajes como mediadores de los encuentros entre los docentes y los estudiantes.

En este sentido, se propusieron espacios para la reflexión de la propia práctica y de las concepciones y representaciones docentes acerca del ser docente, de los sujetos de los aprendizajes y de la universidad. La mirada se focalizó en el abordaje del ingresante universitario.

Se desarrollaron contenidos en relación a la reflexión de la práctica docente, concepciones y representaciones docentes del rol y los ingresantes, el ingresante universitario como sujeto de derecho y sujeto de los aprendizajes, la enseñanza y los procesos de aprendizajes como prácticas complejas y las teorías de los aprendizajes.

Se propusieron instancias de construcción y auto evaluación de propuestas de enseñanza para el trabajo áulico con los ingresantes.

2.2 Curso intensivo de nivelación para ingresantes

Consistió en la implementación de un curso intensivo de 10 días (no obligatorio) previo al inicio de las cursadas, en cuyo marco se generaron actividades para ofrecer la información vinculada a aspectos formales del funcionamiento de la Universidad y de la Facultad en relación con la vida estudiantil y el desarrollo de contenidos de nivelación por medio de estrategias de aprendizaje considerados primordiales para las cátedras de primer año.

Se organizó la totalidad de los estudiantes participantes (alrededor de 150) en 6 comisiones de trabajo a cargos de equipos pedagógicos de entre 3 y 5 docentes de diferentes áreas curriculares.

Previo al desarrollo del curso los docentes asistieron al taller descrito anteriormente y participaron en la construcción de un cuadernillo en el que se plantearon las actividades para trabajar en estos 10 talleres.

EL cuadernillo fue entregado a cada uno de los estudiantes y contenía descripciones respecto la dinámica de cada clase, las consignas y los materiales de trabajo necesarios para su realización. Se abordaron diferentes temáticas que iban desde la reflexión de los propios procesos de aprendizaje, las características del conocimiento científico y las particularidades disciplinares de cada campo y también se desarrollaron actividades de simulación de clases y trabajos prácticos. La dinámica de trabajo que se propuso fue a partir del trabajo en grupos fomentando procesos de reflexión e intercambios entre los estudiantes y los docentes.

2.3 Trayecto de formación de alfabetización académica a la vida universitaria

Para esta parte del trayecto, se propuso una articulación entre las cátedras en relación a las estrategias de alfabetización que se implementan y los materiales que se ofrecen a los estudiantes.

Se conformó un espacio de acompañamiento y tutorías semanal -los martes de 14:00 hs. a 16:00 hs.- durante el primer cuatrimestre del ciclo lectivo del 2019.

En este espacio se abordaron cuestiones referidas a la alfabetización académica y a las disciplinas en talleres con 6 comisiones de trabajo a cargo de parejas pedagógicas conformadas por docentes de diferentes áreas. Para ello se planificaron los talleres y consignas en encuentros de trabajos semanales en los que se abordaba el desarrollo de alguna estrategia de aprendizaje y la producción de materiales de estudio. En este punto es importante señalar que el trabajo se realizó interdisciplinariamente y con momentos de reflexión y formación docente. Es decir, se generaron procesos y documentos para acompañar la práctica docente y para el trabajo específico con los estudiantes.

Los talleres fueron diversos en términos temáticos y se propusieron actividades en relación con el desarrollo de estrategias de aprendizajes cognitivas (como uso de mapas conceptuales, cuadros sinópticos, cuadros de doble entrada, producción de resúmenes), metacognitivas (como instancias de reflexión pre y pos parciales, de evaluación de sus producciones) y de regulación de recursos (como el manejo del tiempo, el trabajo grupal, la búsqueda de material, el uso del campus virtual, la bioseguridad, etc).

3. Primeras reflexiones y líneas de análisis para pensar las condiciones de continuidad del programa institucional

Actualmente se está trabajando en las líneas de análisis para pensar las condiciones y modificaciones de continuidad del programa institucional. Para ello, cada instancia, contó con momentos destinados al desarrollo de jornadas de reflexión y se construyeron y aplicaron técnicas de evaluación para recolectar información con los diversos actores. Se utilizaron herramientas como relatos de narrativas, encuestas con ítems cerrados y abiertos y una jornada de reflexión organizada con el dispositivo conocido como FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas).

Del análisis de los datos arrojados por estas técnicas es posible reivindicar la importancia de la continuar trabajando en la implementación del programa. Los docentes participantes valoraron el trabajo realizado y señalaron positivamente la vinculación y articulación entre las estrategias pedagógicas desarrolladas en los talleres y la planificación de las cátedras.

Por otro lado, a la totalidad de los profesores, les resultó significativo el trabajo en parejas pedagógicas interdisciplinarias y los intercambios y dinámicas de diseño, implementación y evaluación de los talleres de manera colaborativa con los diferentes actores participantes.

Además, se consideró la necesidad de formación pedagógica del cuerpo docente y de desarrollar líneas de investigación educativa en la unidad académica en relación con el ingreso y el acompañamiento a las trayectorias educativas de los estudiantes.

Por otro lado, cada una de las líneas de intervención del programa fue evaluada por los estudiantes que formaron parte, con entrevistas y encuestas que se les realizaron al finalizar los trayectos. Al respecto, en líneas generales se puede inferir que la experiencia transitada les resultó significativa. En una reflexión final que se les solicitó sobre la experiencia en sí, a la mayoría (76 %) les resultó positiva y señalan entre estos aspectos la utilidad de las temáticas trabajadas para el abordaje de los contenidos disciplinares, la articulación entre los talleres y las materias y los momentos de reflexión y evaluación sobre sus procesos de aprendizaje y las estrategias que desarrollan para estudiar y aprender.

Luego del análisis de los datos, los intercambios con los estudiantes y encuentros de reflexión crítica de la práctica, se trabaja en la sistematización de la experiencia y en la revisión y configuración de la misma, atendiendo a sugerencias, inquietudes y nuevos objetivos, en el diseño de nuevos dispositivos de acompañamiento para los estudiantes ingresantes.

Bibliografía

- APARICIO, M. & MAZITELLI, C. (2009). Las actitudes de los alumnos hacia las Ciencias Naturales, en el marco de las representaciones sociales, y su influencia en el aprendizaje. *Revista Electrónica de Enseñanza de las Ciencias*, 1(8), 192-215.
- CARLI, S. (2014). Algunos aportes para pensar los primeros años de la formación universitaria desde la perspectiva de los estudiantes. En: *Política universitaria*.

- Fortalecimiento de la docencia y democratización de la universidad. Dora. Socolovsky, Y. N° 1. Buenos Aires. ICE, 15-19.
- CARLINO, P. (2004) El proceso de escritura académica: Cuatro dificultades de la enseñanza universitaria. *Educere*, vol. 8, núm. 26, julio-agosto, pp. 321-327.
- EZCURRA, A. M. (2012). Igualdad en Educación Superior. Un desafío mundial. *Rev. Cuestiones de Sociología*; no. 8. Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento, 108.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

AUTOEVALUACIÓN DE LA CÁTEDRA HISTORIA CONSTITUCIONAL -AÑO ACADÉMICO 2019-

Edith E. Alvarellos
Daniela Escobar

UNLPam, FCEyJ, CICJ

1. Condiciones de la práctica áulica

La asignatura *Historia Constitucional*¹ se dicta en el primer cuatrimestre del primer año de estudios de las carreras de Abogacía y Procurador, que se hacen en forma conjunta.

1.1. Fortalezas

1.1.1. Disponibilidad de bibliografía

La cátedra pone a disposición de los estudiantes la bibliografía básica necesaria para el desarrollo del programa de estudios vigente. Esta bibliografía se expone y debate en las clases prácticas, luego que el tema ha sido desarrollado en la clase teórica. Puede accederse a ella en la Biblioteca Central de la Universidad, en el Centro de Estudiantes de la Facultad y en la página virtual de la asignatura: <http://campus.eco.unlpam.edu.ar/course/view.php?id=39>

¹ Es importante señalar, que la presente ponencia constituye un cierre de una etapa para dar inicio a otra porque el espacio curricular se modificará (tanto en los contenidos como en la composición del equipo docente) a partir de la vigencia del nuevo plan de estudio de la carrera Abogacía (Res. CS N° 390/18) en el 2020, en la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas, UNLPam.

1.1.2. Página virtual de la cátedra

La cumplimentación de esta página es el resultado de la participación en el *Programa Intensivo de Incorporación de TIC's* de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas (Res CD N°273/17), y del *Programa de Virtualización de Actividades Curriculares de la UNLPam* (Res CS N° N° 354/2017) que fue instrumentado durante los meses de octubre de 2017 hasta diciembre de 2018.

En la actualidad, la página virtual de la materia se desarrolla de forma autónoma bajo la coordinación del equipo docente y consta con el asesoramiento del Departamento de Educación a Distancia de nuestra facultad. La modalidad virtual adquirida por la cátedra, representa un adelanto cualitativo porque ofrece la disponibilidad de material bibliográfico y la presentación de guías de trabajos prácticos (con su constante renovación). También brinda otros dispositivos didácticos como los mapas históricos, un glosario básico (de la Historia y del Derecho), videos históricos y constituye un canal de comunicación oficial y flexible para dar los distintos anuncios, a los cuales los estudiantes pueden acceder con facilidad.

1.2.3. Tutorías de pares

Es importante mencionar el *Programa tutorías de Pares para Ingresantes* (Res N° 344/12 CS), llevado adelante con los estudiantes avanzados de la carrera de Abogacía y el equipo docente desde hace siete años, constituyendo un medio pedagógico valioso ya que posibilita el acercamiento y la comunicación fluida para con los estudiantes ingresantes de una manera diferente y complementaria. A su vez, este programa permite introducir a los estudiantes avanzados en la experiencia docente (mediante el sistema de acompañamiento pedagógico en las clases prácticas), en la participación de eventos científicos² y en proyectos de investigación como de extensión³.

² Los estudiantes tutores participaron de la mesa temática “Tutorías estudiantiles y experiencias en las carreras de Abogacía y CPN”, en el II Congreso Internacional “Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos” (Res. CD N° 088/17), y en la mesa: “Cuestiones pedagógicas y didácticas de la Enseñanza del Derecho”, en la I Jornada Nacional sobre la Enseñanza del Derecho “Desafíos actuales de la formación legal: diálogos y debates” (Res CD 015/2019).

³ Proyecto de investigación: “La Historia Institucional de La Pampa y su enseñanza en la escuela secundaria en Santa Rosa, La Pampa: 2018-2020” (Res. CD FCEYJ N° 252/18), bajo la Dirección de la Mg. Edith Alvarellós.

1.2. Debilidades

1.2.1. Elevado nivel de ingresantes

El número creciente de estudiantes ingresantes a esta carrera hace insuficiente la disponibilidad áulica, por lo que hay que hacer divisiones en dos comisiones para las clases teóricas.

1.2.2. Dificultades áulicas

La orientación del aula disponible para las clases teóricas, no así en las clases prácticas, obstaculiza el empleo de un recurso didáctico como es la proyección de Power Point, a pesar de la disponibilidad en la Facultad de los elementos necesarios.

1.2.3. Comisiones muy numerosas

En las clases prácticas en las cuales se pretende una activa participación de los estudiantes, también resulta numerosa la composición de estudiantes en cada una de las seis comisiones en que se divide la cátedra para el dictado por promoción. Desde el Departamento de alumnos se dispone una distribución de algo más de 50 estudiantes por comisión en un principio.

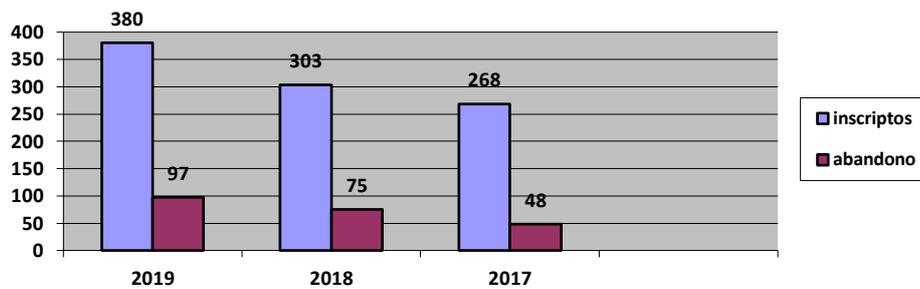
2. Datos y realidad: de la inscripción a los estudiantes ingresantes reales

Los datos que se socializan a continuación parten de un ejercicio comparativo de las inscripciones de los últimos tres años, es decir desde 2017 al 2019.

Las inscripciones presentan una tendencia creciente en cuanto a la cantidad de estudiantes ingresantes y acompañado por un proceso de degradación notable, que se identificó bajo los rótulos de “inasistencia” y “abandono”. Estas trayectorias académicas fueron percibidas primeramente en las clases prácticas al disminuir rápidamente la asistencia de los estudiantes en las comisiones asignadas. Finalmente se confirma este proceso entre los momentos del primer parcial y su recuperatorio. Es importante mencionar que, por la reglamentación para la promoción de la materia, la asistencia es uno de los requisitos obligatorio para la promoción, además de aprobar las instancias evaluativas. Sin embargo, muchos son los estudiantes que dejan la cursada antes de realizar el primer parcial, y después del mismo; es decir, incluso habiendo aprobado la primera instancia evaluativa.

En el siguiente gráfico se puede apreciar la evolución en las tres últimas cohortes. El número de alumnos que abandonan refiere sólo a los que no se presentan a ninguna evaluación.

Matrícula: Inscriptos Frente A Inasistencia



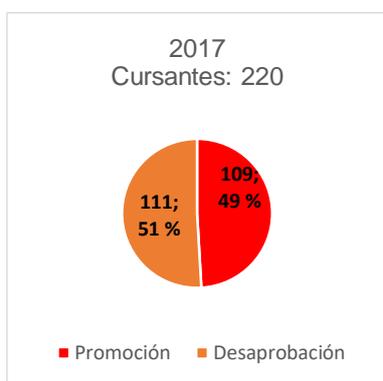
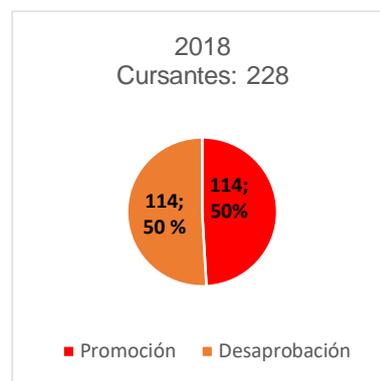
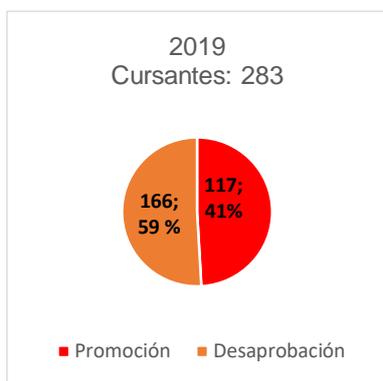
En este gráfico se observa que el aumento de los inscriptos entre los años 2017 y 2018 es del 13 %, continuando su tendencia entre 2018 y 2019 de un 25 %.

Por otra parte, se puede rescatar el fuerte aumento de abandono entre los años 2017 a 2018 del 47%. En tanto entre los años 2018 y 2019, fue mucho menor del 29%.

Frente a estas cifras, podría plantearse como argumento explicativo, que las causas de este tipo de abandono, exceden a los marcos pedagógico y de formación general de los estudiantes. Es importante tener en cuenta los tiempos actuales, en las dificultades socio-económicas, donde las familias de los estudiantes ingresantes toman las diversas propuesta académicas de nuestra casa de estudio como una alternativa, aunque no sea la preferida de los estudiantes.

Entonces y registrando los abandonos antes del primer parcial, para continuar con nuestro analisis modificamos la cantidad de los estudiantes ingresantes que realmente cursan.

Comparaciones de Porcentajes de Promoción



El porcentaje de aprobados para el presente año (al igual que para el resto de los dos años posteriores), se calcula sobre la cantidad de estudiantes que participaron, por lo menos, de un parcial; esto es: los que son reconocidos como cursantes de la promoción.

Entonces, en la promoción de 2019, el total de inscriptos fue de 380 ingresantes y tuvo un total de 97 estudiantes ausentes, es decir, son aquellos que no concurrieron nunca o lo hicieron durante las primeras clases sin realizar el primer parcial.

De manera ilustrativa, exponemos los datos totales de estudiantes que se presentaron al primer parcial y/o a su recuperatorio:

Total de estudiantes: 283*		
Aprobados	135	47,70%
Desaprobados	148	52,30%
*Se excluyen los ausentes en el cálculo de porcentajes.		

De esta forma, quedaron efectivamente como cursantes 283 estudiantes, de los cuales promocionó el 49% y el resto quedó en condiciones para presentarse en examen libre.

La no promoción en los estudiantes tiene un alto porcentaje durante el primer recuperatorio, y sólo se presentaron dos casos de desaprobación durante la instancia de coloquio oral; por ser una instancia de consolidación del proceso de aprendizaje al centrarse en los aspectos relacionales y comparativo de los contenidos.

También es importante recordar que, en muchos casos, los estudiantes inician su cursada en situación de “condicionalidad” hasta el primer parcial, dado que la Facultad concede plazo para acceder a la regularidad hasta el 30 de abril.

En relación a esto último, en el año de 2018, la cátedra integró a 52 estudiantes ingresante en “condicional” hasta el primer parcial, y sólo 9 de ellos accedieron oportunamente (en tiempo y forma) a la regularidad, siendo incluidos en el SIU y, por lo tanto, están dentro de la estadística antes enunciada.

En síntesis, y en relación a los estudiantes que promocionaron, consideramos muy alentadores los resultados, teniendo en cuenta el ascenso constante y gran movilidad de los estudiantes ingresantes.

Además, si se tiene en cuenta el número de estudiantes que habiendo aprobado el primer parcial, y continuaron en la promoción, el grado de aprobación es alto al final del cuatrimestre (98,30%). En cambio, es muy baja si se considera el número de estudiantes que se inscriben en la promoción y abandonan antes de ser evaluados en el primer parcial y aquellos que habiéndolo hecho, no aprobaron esa instancia y, por lo tanto, quedaron fuera de la promoción.

Para finalizar, destacamos que no tenemos registro de la cantidad de estudiantes que asisten sin inscribirse en promoción (no tienen obligación de asistencia), pero algunos hacen consultas al terminar la clase mostrando mucho interés. Por tal motivo, estamos en condiciones de destacar un caso especial, de una alumna que aprobó la asignatura en la primera mesa de exámenes con calificación 9 (nueve). A los estudiantes que pierden la promoción se les aconseja que sigan cursando, participen de todas las actividades áulicas y las consultas necesarias para facilitar su aprobación en mesa de exámenes finales.

Por otra parte, se resalta la excelente disciplina en todos los años. En general los estudiantes son cumplidores en la asistencia a clase, aún en aquellos encuentros en que no se toma asistencia.

3. Inscripciones de estudiantes en mesas examinadoras

La posibilidad de acceder a examen final de la asignatura sin cursarla, hace que algunos estudiantes elijan esta modalidad sin asistencia a clase ni a horarios de consultas, por lo que suelen presentarse con frecuencia acentuadas dificultades y exámenes desaprobados. Para estos casos, el equipo de cátedra no se responsabiliza por el acceso al material necesario ni se le exige determinada bibliografía sino el conocimiento de los contenidos del programa de examen vigente.

4. En la búsqueda de las causas

El equipo docente percibe año tras año, el esfuerzo que vuelcan los estudiantes para llegar exitosamente a la promoción de la materia. Esta determinación, se complementa y refuerza en el momento que se reduce el auditorio después del primer parcial (por el abandono antes de la instancia evaluatoria y la desaprobación). De esta manera, se genera un espacio donde se pierden parte de los temores iniciales y se atreven a realizar consultas sobre sus dudas. Esto nos permite a su vez, poder formular las soluciones posibles teniendo en cuenta las particularidades de los ingresantes y de su necesidad de una atención muy personalizada; algo imposible con el número de inscriptos iniciales con un equipo docente pequeño y dedicación escasa.

Sin embargo, la cátedra puede reconocer un conjunto de grandes dificultades en los estudiantes ingresantes, que se pueden sintetizar en estos puntos:

- Problemas en la cantidad de lectura y comprensión de los textos por ser consideradas bastante extensas y complejas para lo que están acostumbrados en el nivel medio.
- Aprendizajes erróneos o no aprendidos en la formación general en torno a la Historia Argentina y en la Historia Institucional de La Pampa.

- Cohortes demasiado grandes en número de estudiantes, lo que impide la interacción necesaria para evacuar dudas. Es comprensible que los estudiantes ingresantes sientan temor de preguntar o realizar alguna participación.

Es por este contexto, en el presente año se realizó al inicio de la cursada, una encuesta–diagnóstico para identificar características básicas de los estudiantes ingresantes, recuperando información no sólo de sus saberes generales sino también de sus hábitos de estudios, distribución del tiempo y organización entre las materias (coordinación de tiempo de lectura, realización de los trabajos prácticos, etc.)

Una de las primeras características recuperadas fue sobre el modo de realizar las cursadas. La gran mayoría de los estudiantes, dejó expresado que realizaban las tres materias de primer año, del primer cuatrimestre, por promoción, significando una situación académica de alta exigencia teniendo en cuenta sus realidades formativas. Por otro lado, se pudo identificar a los recursantes, constituyendo una minoría, y sólo se concentran en re-cursar dos materias.

En cuanto a la organización y distribución de horarios, en la gran mayoría de las encuestas se evidenció un proceso de elaboración para dividir el tiempo entre las lecturas y la realización de las actividades. Predominaron descripciones cortas y ambiguas, siendo muy pocos casos que especificaron los momentos de lectura, resumen y estudio.

En torno a la realización de apuntes y resúmenes, se reflejó una confusión de ambas competencias, siendo bajo el porcentaje que especificó y diferenció si realizaban apuntes en clase y no sólo resúmenes. Por otra parte, esto se comprobó en las clases teóricas porque se observó muy poca anotación por parte de los estudiantes, si de grabación pero en ningún caso se aclaró si desgravaban las clases teóricas.

Finalmente, sobre los saberes generales se observa que, frente a la solicitud de diferenciar rápidamente el significado de las dos fechas patrias más importantes - 25 de mayo y 9 de julio, hubo un porcentaje mayoritario de respuestas bien desarrolladas, reflejándose un aprendizaje sólido. No fue así frente a la instancia para los conceptos de provincia y territorios nacionales, se dio un importante porcentaje de decir que entendían la diferencia pero no podían expresar una explicación simple. También es importante destacar, que hubo un número bajo de encuestas en que no respondieron a ninguno de los conceptos propuestos.

5. Composición del equipo docente

La cátedra estuvo integrada en el año 2018 por una profesora Titular regular, un Jefe de Trabajos Prácticos regular y dos ayudantes de 1° interinas (se convocó a concurso regular para ambos cargos por lo que en el año 2019 ambos son regulares). En el ciclo lectivo 2019 se sumó un Jefe de Trabajos Prácticos interino. El cargo de adjunto se encuentra vacante y se ha convocado a concurso regular. Todos los cargos son simples por lo que para llevar adelante la promoción durante los meses que se dicta la asignatura se otorga una dedicación semiexclusiva temporal a cada docente que asume duplicar el dictado de sus clases.

A sus numerosas actividades de docencia e investigación se suma la responsabilidad de participar obligatoriamente en la evaluación a estudiantes en contexto de encierro, para lo cual hay que trasladarse por cuenta de los propios docentes a los servicios penitenciarios que lo requieren a la Facultad. Ello es muy frecuente para las asignaturas del primer cuatrimestre del primer año de estudios.

6. Acciones, reuniones y/o comisiones en las que participa el equipo docente para trabajar sobre la articulación vertical y horizontal de los contenidos y la formación

6.1. Reuniones del equipo de cátedra

La cátedra realiza durante todo el ciclo académico reuniones para formular en conjunto las actividades a desarrollar, para la incorporación de nueva bibliografía, renovación de las guías de los trabajos prácticos a partir de las dificultades identificadas en las clases teóricas y prácticas y la elaboración de un glosario de cátedra con los conceptos que resultan de mayor dificultad para los estudiantes. A su vez, la elaboración de las evaluaciones con sus recuperatorios (opción de respuesta múltiple combinadas con consignas de desarrollo) y debatir sobre las dificultades que presentan los estudiantes y otras cuestiones que se presenten durante el dictado de la asignatura y/o en las mesas examinadoras, requiere una dedicación adicional.

6.2. Articulación con otras asignaturas

Sería deseable una mayor articulación vertical, principalmente con la asignatura Derecho Constitucional (en el 2° año de estudios) y en reuniones en que concurriéramos los docentes de las cátedras de primer año para compartir las problemáticas comunes. Esa situación ha sido observada hace unos años en rectorado, para lo que se instrumentaron talleres en que participamos los docentes de los primeros años de las seis unidades de la Universidad Nacional de La Pampa. Suponemos que la convocatoria debiera provenir de la Coordinación de área específica.

7. Actividades de investigación y/o extensión de los docentes de la cátedra

En la cátedra hubo un proyecto con el adjunto renunciante que ya finalizó y aún no hay vigente ninguno con temáticas propias de la asignatura, pero los docentes participan en proyectos de investigación con integrantes de otras asignaturas con problemáticas de interés para la Facultad. Además, los integrantes del equipo docente han participado en la organización de eventos científicos y han presentado ponencias en éstos y otros encuentros con temáticas relacionados a los contenidos de la cátedra, realizando las respectivas publicaciones. Desde la cátedra, comprometida frente a la tendencia creciente de inscriptos y con una promoción muy numerosa, si bien no se han podido realizar aun actividades de extensión, se está llevando a cabo un proyecto de investigación desde una parte del equipo docente, interesados en reconstruir el marco referencial de los estudiantes ingresantes para adoptar medidas didácticas frente a las falencias en la formación básica del conocimiento histórico en general (“La historia institucional de La Pampa y su enseñanza en la escuela secundaria en Santa Rosa, La Pampa. 2018-2020” Res. CD N° 252/18).

8. A modo de síntesis

A partir de lo comentado y expuesto, el equipo docente de la cátedra frente a los cambios tanto sociales como institucionales, cuyo reflejo se ve en el aumento continuo de inscripciones con su alto desgranamiento, se ha comprometido a desarrollar las estrategias didácticas para garantizar una alta y competente promoción de la materia,

atendiendo tanto a los estudiantes regulares en condiciones de llevar a cabo al promoción, como también a los que pierden dicha situación y a los alumnos libres.

Por ello, consideramos de gran utilidad, la continuidad de la página virtual con la meta de alcanzar la organización y desempeño de aula virtual en los próximos años.

Bibliografía consultada

- Díaz, M; Toledo, B; Andrada, S. (2014). “Educación superior y virtualización de los procesos de enseñanza y de aprendizaje: análisis del rol del docente y del esquema interaccional”, en Revistas Signos EAD. Consulta: 3 de marzo de 2018.
<http://p3.usal.edu.ar/index.php/signos/article/viewFile/2127/2672>
- Sánchez, A. (2013). “Competencias transversales: una mirada actual”. Obtenido de Universidad de los Lagos Chile. Consultado: 30/10/2017
<http://www.open.edu/openlearnworks/mod/page/view.php?id=35771>

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

ANÁLISIS DE IMPACTO Y METODOLOGÍA DE UTILIZACIÓN DE SOFTWARE PEDAGÓGICO PARA ESTUDIANTES REGULARES Y DIVERSOS FUNCIONALES UNIVERSITARIOS

Bernardo Pedro Alcaraz
Luis Mariano Mongelo
Marcela Fabiana Dávila
Claudio Fabián Garabato

UNLaM

A fin de brindar una educación de calidad en el ámbito de la enseñanza superior universitaria, se hace necesario contar con sistemas de clasificación y selección de los nuevos dispositivos tecnológicos que existen en el área de hardware de computación para el uso en pedagogía; dispositivos que nos acompañaran como instrumentos didácticos de enseñanza.

Se han analizado en investigaciones previas diversas metodologías de evaluación y métodos de ponderación, para la selección de estos dispositivos, clasificándolos por categorías, alcances, costos y beneficios esperados. Como resultado de estas investigaciones, este grupo de trabajo ha desarrollado una herramienta del tipo software de evaluación que denominamos ProHardQual, la que pretende ser una aplicación para la selección del material de hardware pedagógico, a adquirirse para la implementación de laboratorios pedagógicos modernos.

La mencionada herramienta de Evaluación se basó en el prototipo entregado en la investigación C2-ING-017 (Técnicas de evaluación y selección de hardware pedagógicos para la educación superior), desarrollada en su mayoría por ingenieros y

licenciados del departamento de Ingeniería y de la Dirección de Pedagogía Universitaria, de la Universidad Nacional de La Matanza.

Posteriormente se decidió ampliarla en una nueva investigación que adaptaría este software para un nuevo grupo de estudiantes a contemplar; los diversos funcionales.

El grupo de investigadores original se fusionó con los integrantes de otro equipo que había analizado en la investigación PIDC-C2-ECO-019 (Tecnología de la información y las comunicaciones aplicadas a las personas con discapacidad motora severa en la universidad) los recursos o apoyos técnicos en el formato de software o hardware disponible en la UNLaM para dichos estudiantes. Este segundo grupo, había desarrollado una investigación basada principalmente en el uso de las nuevas tecnologías tendientes a mejorar el aprendizaje de alumnos diversos funcionales.

A partir de ello, el nuevo equipo de trabajo desarrolló un segundo módulo prototipo, corrigiendo y adaptando las interfaces del usuario ya existentes, para hacerlas asequibles a todo tipo de usuarios de la UNLaM.

Basados en el material existente de las investigaciones anteriores, se decidió cargar esta nueva versión de la herramienta, con datos actualizados de hardware orientado a la función pedagógica y realizar en esta nueva etapa una prueba de campo. Dicho testeo nos permitió evaluar la confiabilidad de software y su impacto en la población de educadores y educandos de nuestra casa de altos estudios, con vista a su proyección en otros ámbitos académicos regionales y su puesta a punto para implementación efectiva.

En base al análisis de herramientas y dispositivos existentes, se decidió generar una aplicación que clasifica en grupos específicos y evalúa rendimientos y alcances de los diversos dispositivos de hardware pedagógico, que han llegado a los ámbitos de enseñanza superior y universitaria; y que son factibles de utilizar para la educación por vía informática de estudiantes regulares, como así también diversos funcionales.

Cabe hacer un alto en este momento y comentar que la UNLaM a través de este grupo de investigación ha desarrollado la línea de investigación de la diversidad funcional basada en el paradigma mencionado.

La propuesta acerca de la diversidad funcional ha permitido analizar el software generado desde otra perspectiva teórica, abordándolo desde la pluridimensional que este posee; centrando el eje del debate para este tipo de estudiantes en términos de inclusión y no de integración como lo han planteado los modelos anteriores. La gestión ante el grupo de estudiantes diversos funcionales ha permitido en estos términos mejorar la calidad institucional, puesto que, una universidad que construye desde la aceptación de las diferencias busca garantizar la excelencia educativa, idea directriz de la UNLaM.

Es por esto que, cuando en esta investigación se utilizó la terminología diversidad funcional no se empleó como un término alternativo al de discapacidad, ya que no son sinónimos, sino que se hizo expresa referencia a la idea de que los seres humanos somos poseedores de diferentes capacidades, lo cual genera una diversidad que debe ser tratada de modo que no se produzca ningún tipo de exclusión o discriminación.

En síntesis; el año 2015, se desarrolló un primer prototipo que recopila la información básica, orientado a la clasificación y ponderación, para estudiantes regulares. Luego, en el año 2017 se generó un segundo prototipo, adaptado y potenciado para su utilización contemplando estudiantes diversos funcionales (motrices, visuales y auditivos).

Esta es pues, la tercera etapa, donde tomamos los lotes de preguntas originales adaptados y ponderados considerando las necesidades de los estudiantes diversos funcionales, y agregamos consideraciones para guiar a los adquiridores de estos materiales de hardware, en el proceso de aprobación, re-planteamiento o denegación de presupuestos de adquisición de elementos pedagógicos para aulas informatizadas.

En esta etapa se redefinió la herramienta, con la intención de obtener un nuevo prototipo, orientado más fuertemente a cubrir no solo las necesidades de los estudiantes regulares, como así también las de los alumnos diversos funcionales, generando un conjunto de pantallas paralelas que nos permitirán presentar un segundo presupuesto alternativo, para aquellas comisiones que presenten este particular alumnado.

Es por lo tanto la intención de la presente investigación, medir los alcances e impacto de este último prototipo, utilizando para ello las herramientas más aceptadas actualmente de Software Quality Assurance o Aseguramiento de la Calidad del Software.

Basándonos en los métodos de medición de software de Fenton, Norman y de Galin, Daniel; sometimos a la herramienta a un testeo exhaustivo que nos permitió su puesta en marcha para seleccionar el hardware idóneo a utilizarse en facilitar el acceso al conocimiento de estudiantes que poseen diferentes tipos de diversidad funcional.

Veamos entonces de que trata la herramienta.

Al ingresar a la herramienta original, y si presionamos en ella la opción de DATOS BASICOS, se presenta, una nueva pantalla de selección inclusiva, similar a la de la siguiente figura.

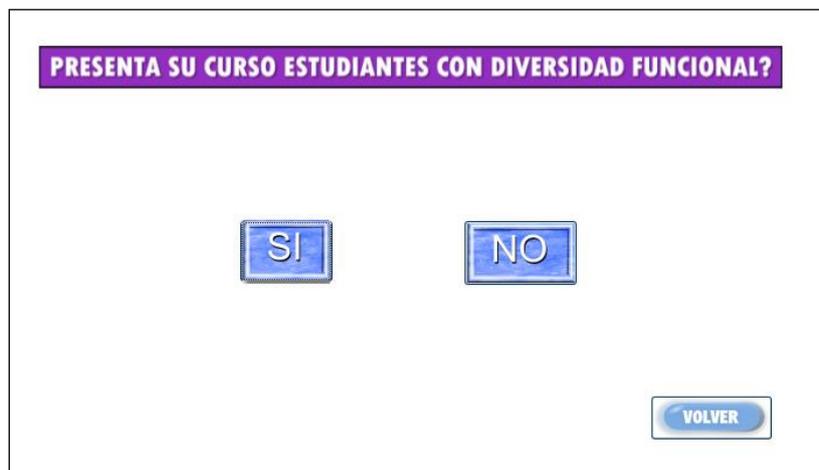


Fig. 1. Pantalla de acceso al módulo Diversidad Funcional.

A partir de esta pantalla, si se elige la opción NO, se continua normalmente con la pantalla básica de acceso a los elementos de hardware, similar a la que observamos



Fig. 2. Pantalla básica de acceso a Hardware disponible.

Si en cambio hubiéramos elegido la opción SI, se nos deriva al grupo de pantallas que resuelve la adquisición de hardware especialmente adaptado para cubrir las necesidades de los alumnos diversos funcionales.

Cabe mencionar que dicha pantalla contempla los 3 grupos significativos de estudiantes que poseen diversidad funcional (según relevamiento de datos obtenidos de la investigación PIDC-C2-ECO-019). a saber: motrices, visuales y auditivo puesto son los que en mayor proporción se encuentran en nuestra universidad.



Fig. 3. Pantalla de acceso a Tipos de Diversidad Funcional.

En ella se puede seleccionar conforme al tipo de diversidad funcional que poseen los alumnos, para acceder conforme al botón que presionemos, a una sub-pantalla con las opciones correspondientes a la selección realizada.

Es necesario aclarar que a mayo de 2019 y según datos de censo del departamento de bienestar estudiantil de la UNLaM se han relevado 153 estudiantes diversos funcionales de los cuales el 46% representa a la diversidad funcional motriz, seguido por un 19% de estudiantes ciegos y un 10 % de estudiantes sordos. El resto corresponde a otros tipos de diversidades sensoriales cuyo porcentaje es menos relevante. Cabe mencionar que la franja de estudiantes motrices siempre lidera la muestra y que conforme a los censos los porcentajes de estudiantes ciegos y sordos se van alternando.

Para realizar el análisis de la calidad del software, y a posteriori desarrollar cambios y mejoramientos en la metodología de trabajo y el aspecto de las interfaces de nuestra herramienta, aplicamos aplicar la metodología de encuestas ponderadas propuesta por Daniel Galin (2004), combinada con algunos conceptos internacionalmente aceptados de Norman Fenton (1997), que por ser un tanto añejos, no dejan de ser mayoritariamente utilizados en nuestros días, en materias de Ingeniería de la universidades modernas de todo el mundo.

Para relevar la información acerca del módulo creado para estudiantes diversos funcionales; se tomó una encuesta a los docentes de las asignaturas que, además de precisar laboratorios de informática, cuentan con alumnado que posee algún tipo de diversidad funcional. La técnica utilizada, como ya se ha dicho, consistió en la recolección de datos a través de una encuesta.

Para este primer análisis se tuvo en cuenta a los profesores titulares que requieren de hardware específico para el trabajo en un aula laboratorio pero que además tienen conocimiento de contar en sus cátedras con estudiantes con algún tipo de diversidad funcional. Por lo cual, sobre una muestra acotada, a continuación, se expusieron y analizaron los datos relevados de unos dieciocho titulares especialmente seleccionados, por considerar que su experiencia con estudiantes diversos funcionales aportaría datos de mayor relevancia al presente estudio.

Previamente a brindarles un informe de los resultados de esta muestra de micro-ambiente especializado, nos referiremos a las cifras generales de la universidad, volcadas en los siguientes gráficos estadísticos:

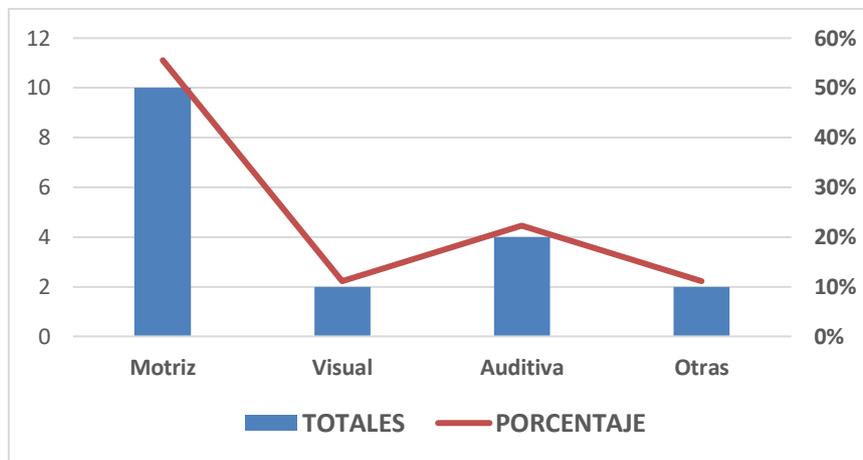


Fig. 4. Tipos de diversidad funcional visualizadas en el laboratorio de Informática.

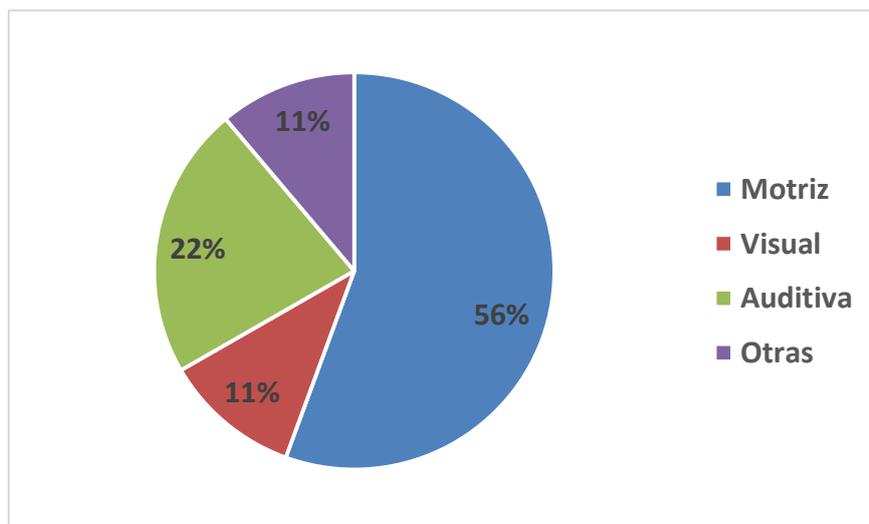


Fig. 5. Tipos de diversidad funcional visualizadas en el laboratorio de informática en porcentajes.

En relación con el tipo de diversidades funcionales atendidas, una proporción mayor el 56 % representa a estudiantes que poseen diversidad funcional motriz, seguida por las auditivas en un 22% y visuales 11%.

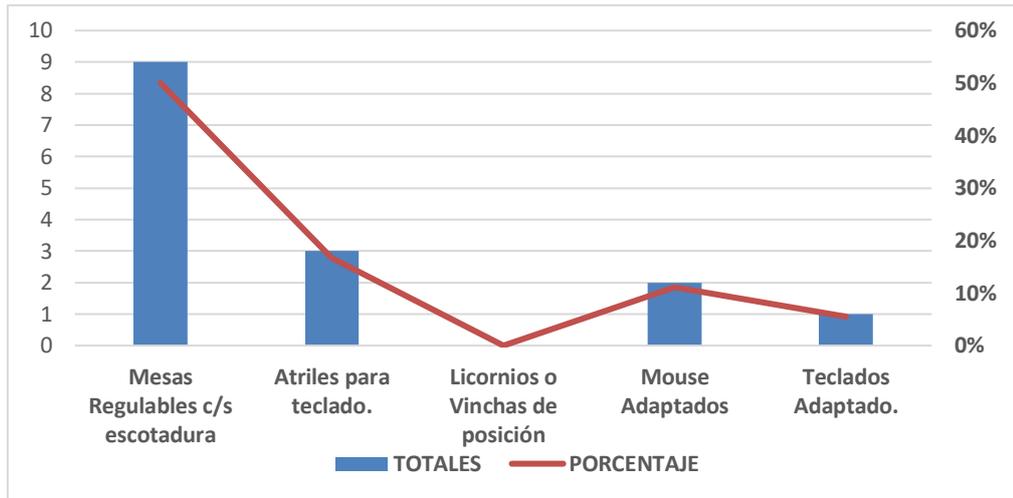


Fig. 6. Requerimientos de hardware adaptado para estudiantes diversos funcionales motrices.

Del análisis de esta variable surge que, los docentes a cargo de las materias analizadas han podido identificar que en cuanto a los requerimientos de hardware para la diversidad motriz son necesarios en primer medida mesas regulables con o sin escotadura (50%) debido a que el mobiliario que se encuentra disponible en los laboratorios no se encuentra adaptado para este tipo de estudiantes. Además, se observa en un porcentaje menor (17%) la necesidad de contar con atriles para teclado que permitirían regular la altura de los mismos para el acceso a ingresar información en la computadora. En una menor proporción 11% y 6 % se requiere de mouse adaptados para estudiantes que poseen movimientos involuntarios en los miembros superiores.

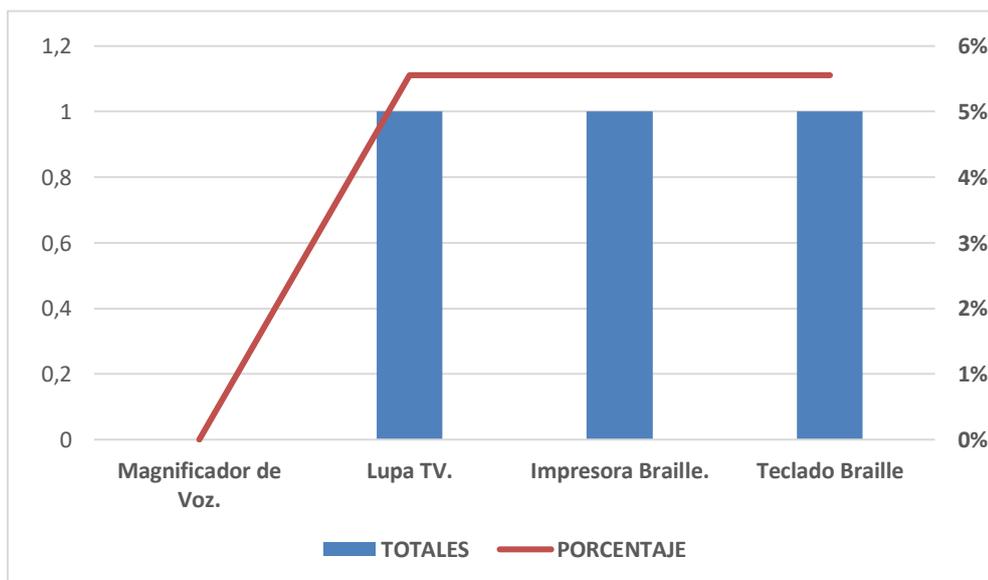


Fig. 7. Requerimientos de hardware adaptado para estudiantes diversos funcionales visuales

Con este gráfico se puede observar que en similares porcentajes (6%) son necesarios los requerimientos de lupa-Tv, impresoras y teclados Braille para atender a los estudiantes que poseen diversidad funcional Visual.

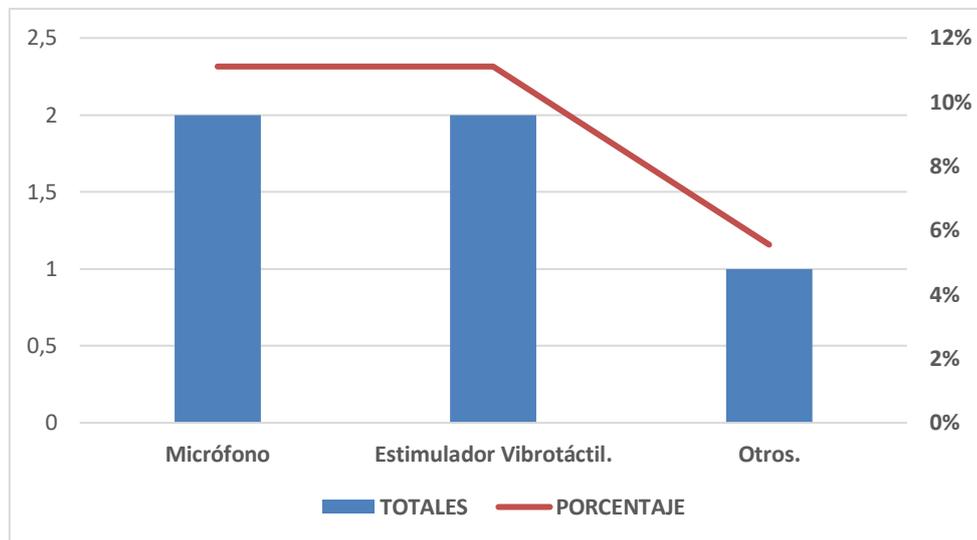


Fig. 8. Requerimientos de hardware adaptado para estudiantes diversos funcionales auditivos.

En cuanto a los requerimientos de hardware adaptado para estudiantes diversos funcionales auditivos los titulares/ profesores a cargo de las materias han mencionado en porcentajes similares y correspondientes a un 11% que son necesarios estimuladores vibrotáctiles y micrófonos.

Es importante mencionar en relación con los datos aportados por los encuestados para esta investigación que una de las condiciones que equipara el seguimiento de los estudiantes con diversidad funcional, es la dotación de los elementos tecnológicos, puesto que, en ocasiones, la igualdad de acceso al currículum supone, sobre todo, un problema solucionable mediante ayudas técnicas.

Frente a ese marco, el sistema de gestión de Hardware ProHardQual se convierte en una poderosa herramienta capaz de brindar conocimiento de los recursos disponibles en mercado y gestionar el más conveniente en relación a calidad y precio a través de su sistema de algoritmos matemáticos desarrollados por nuestros programadores.

Por el lado de la interface y diseño de la herramienta, se tomaron en especial nota de los diferentes testimonios y opiniones vertidas en la segunda parte de la encuesta,

la que se trata de un módulo de desarrollo escrito, donde los titulares se explayan con comentarios, y de dichas notas se procedió a la construcción de un modelo básico de interface a desarrollar y a controlar.

Para guiar este rediseño de la interfase, se utilizó la ponderación y calificación clásica de Mc Call y Cavano, alimentados a un modelo de diseño de usabilidad y fluidez intuitiva de procesos inspirado en las investigaciones de Robert Blackman. Utilizando tablas de clasificación de doble entrada como la siguiente, fuimos dándole valores a la métrica de la calidad del software, con respecto a los diversos factores de calidad, los que nos permitió evaluar que componentes o controles se debían eliminar, agregar o fusionar en las diferentes pantallas de la herramienta.

Métrica de la calidad del software	Factor de calidad										
	Corrección	Fiabilidad	Eficiencia	Integridad	Mantenimiento	Flexibilidad	Capacidad de pruebas	Portabilidad	Reusabilidad (capacidad de reutilización)	Interoperabilidad	Usabilidad (facilidad de manejo)
Facilidad de auditoria				*			*				
Exactitud		*									
Estandarización de comunicaciones									*		
Compleción		*			*	*					
Complejidad	*										
Concisión	*	*				*	*				
Consistencia				*	*	*					
Estandarización de datos	*	*				*	*			*	
Tolerancia a errores		*									
Eficiencia de ejecución			*								
Capacidad de expansión						*					
Generalidad						*			*	*	*
Independencia del hardware							*	*	*		
Instrumentación					*	*	*				
Modularidad	*					*	*	*	*	*	
Operatividad			*								*
Seguridad			*								
Autodocumentación					*						
Simplicidad					*	*	*		*	*	
Independencia del sistema		*					*	*	*		
Trazabilidad								*	*		
Facilidad de formación											

Fig. 9. Tabla de Clasificación para Métricas de Calidad.

En general, un porcentaje alto de los encuestados se quejaban de problemas en la carga de las respuestas a las preguntas del perfil de los diferentes componentes de hardware, y de la complejidad que los cuestionarios de reconocimiento de dichos hardware se realizaran en varias pantallas concatenadas. Fue por eso que, respondiendo a conceptos básicos de re-diseño de interfaces de software, sugeridos por Eric Zabre (2011); procedimos a una retro-alimentación de las pantallas y las cargas en base de datos, de los perfiles sugeridos por la ponderación de la interface.

Cuando analizamos nuestro anterior diseño de bases de datos, proveniente de nuestro segundo prototipo de la herramienta, desarrollado en la segunda investigación, de código PIDC-ECO-041 (Software de evaluación y selección de hardware pedagógico para la impartición de clases en la educación superior a estudiantes regulares y diversos funcionales); nos dimos cuenta de la dificultad con la que nos encontrábamos en un mundo tecnológico tan cambiante de poder actualizar la herramienta; ya que no solo los cambios partían desde un modelo o un cambio de diseño, sino que se agigantaban con la aparición de nuevas tecnologías que la herramienta no contemplaba a ese momento tanto como evolución desde lo digital sino también como herramientas para ayudar a facilitar y mejorar el aprendizaje a personas de características diversos funcionales.

Nuestra herramienta contaba para la selección del hardware o software por parte del usuario común, un conjunto de preguntas implementadas en formularios elaborados y diseñados especialmente para cada tipo de hardware y software, por lo cual ante un cambio de diseño o tecnología en ese tipo de hardware que debía tenerse en cuenta debía rediseñarse dicho formulario ya sea desde sus preguntas o desde las opciones de selección de cada una de ellas y reevaluar además sus ponderaciones. Otra dificultad acontecía cuando aparecía un nuevo tipo de periférico ya que en este caso ya no era una modificación sino una creación de un nuevo formulario y esto para un usuario común (el cual no tiene obligación de tener conocimiento sobre el manejo de bases de datos, para acceder al uso de la herramienta), generaba que la herramienta iba a estar sometida a demasiado requerimiento de mantenimiento para un uso apropiado.

Esto se solucionó en esta nueva versión, centralizando las bases de datos de hardware y creando un sistema de creación y manipulación de preguntas estándar.

Para realizar esto, lo primero fue migrar a una tabla única todos los periféricos y software que evaluaba la herramienta (las cuales antes se encontraban totalmente en tablas separadas) de esta manera acotaríamos el mantenimiento por parte del superusuario administrador, cada vez que apareciera un nuevo periférico. Cabe acotar que el superusuario, es aquel oficial de adquisición de la universidad, que luego de ejecutada la herramienta por el profesor titular, decidirá la adquisición de los elementos de hardware pedagógico o la redistribución del parque existente.

Para ello, se creó un nuevo informe de impresión, que le permite ponderar a los superusuarios con mayor facilidad el hardware del mercado y compararlos en costos y prestación con los requerimientos de dicho informe, pudiendo generar un nuevo informe o incluso más de una propuesta.

Las siguientes imágenes, ilustran el informe impreso a presentar por el profesor titular, con la ponderación de las preguntas de hardware y luego, el hardware elegido, con la autorización del superusuario de adquisición.

Fig. 10. Formulario de Impresión de solicitud.

Impresión de Solicitud **1** **ProHardQual** 

Legajo: **1290** Apellido: **Benitez** **Juan Carlos**

Departamento: **Pedagogía** Carrera: **Transversal** Materia: **Computación Transve**

Observacion del Aula del Curso: **Puede haber personas que necesiten bancos para facilitar acceso con sillas de ruedas 31/5/2019** **Con Wifi** **Informatizada**

Tipo de Periferico	Grupo	Descripcion del Grupo	Ponderacion
Impresoras	1	Cantidad de Papel	5
	2	Calidad de Impresión	2
	3	Tamaño de Hoja	10
	4	Tipo de Papel	9
Monitores	1	Tamaño de Pantalla	11
	2	Resolucion	14
	3	Tecnología	30

Martes, 16 de Julio de 2019 Página 1 de 1

Fig. 11. Formulario Respuesta a Solicitud docente.

Respuesta a Solicitud Docente **ProHardQual** 

Descripcion	Ponderacion Solicitada	Marca	Modelo	Costo	Ponderacion Artículo
Impresoras	26	SAMSUNG	SI-m2020w	\$ 1.750,00	33
	26	EPSON	LQ-2090	\$ 1.500,00	28
Monitores	55	OAC	FG24-1020HP	\$ 5.600,00	51

Martes, 16 de Julio de 2019 Página 1 de 1

Referencias bibliográficas

- Blackman, Robert. (2009) *Nuevos Desarrollos para el Nuevo Mundo Digital*. Ediciones Orbe. México.
- Eric Zabre, B. e Islas, P. (2011) *Evaluación de herramientas de hardware y software para el desarrollo de aplicaciones*. Wiley-Interscience. Barcelona – España.
- Fenton, Norman. (1997) *Software Quality Assurance & Measurement. A Worldwide Perspective*. Chapman & Hall. Inglaterra.

- Galin, Daniel. (2004) *Software Quality Assurance From Theory to Implementation*. Pearson Education – Addison Wesley.
- Mc Call J. y Cavano P. (1999) *Factors in Software Quality*. Prentice Hall. Roma - Italia
- Tur Costa, Antonio. (2009) *Valoración de Dispositivos de Hardware*. Ediciones Planet-Rv. Cataluña – España.
- Wesley Colbert, Stephen. (2011) *Educational Hardware Today*. American Council for Education. Whashington - EEUU.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

HERRAMIENTAS PARA LA ENSEÑANZA DE COSTOS EN CONTEXTOS EMPRESARIALES Y EDUCATIVOS

Ana María Belic
Cecilia Alonso
Natalia Giménez
Gabriela Gómez
Rosana Ibáñez
Christian Knupfer
Esteban Nardi
Mariela Saggiorato
Verónica Wejchenberg
María Alejandra Bombino
Roberto Meneo
Ariel Saffigna

UNLaM

El presente proyecto surge de la necesidad de diseñar herramientas para la enseñanza de los costos tanto en espacios educativos como en empresas. La idea es elaborar un material didáctico para facilitar el desarrollo y la integración de contenidos sobre la temática de los Costos y la Gestión para la toma de decisiones de todo tipo de entes u organizaciones con o sin fines de lucro.

El material elaborado contendrá conceptos teóricos – prácticos integrando los conocimientos. Se organizará en módulos o capítulos que faciliten la comprensión de los temas tratados.

El enlace de los temas permitirá formar en el lector una idea global y completa de la problemática de los Costos y la Gestión en todo tipo de organizaciones, su determinación y la aplicación de herramientas para su reducción a fin de optimizar los resultados, para que puedan desarrollarse y cumplir su función tanto económica como social.

En el mercado se accede a libros de autores nacionales y extranjeros, artículos y separatas que tratan esta temática. Sin embargo, la dispersión del material, y la diversidad de autores genera dificultades en el proceso de aprendizaje haciendo necesaria una recopilación actualizada y didáctica.

Por ese motivo, en este trabajo se desarrollarán temas como: definición del concepto costo necesario; su diferenciación con otros conceptos; clasificación de costos para distintos tipos de información y usuario; ciclos de la contabilidad de costos; componentes del costo; modelos de costeo; contabilidad de costos por órdenes específicas y por procesos; costos de la producción conjunta; costo estándar; costos de comercialización, administración y financiación; calidad y toma de decisiones.

Integran el equipo, docentes de la Cátedra de Elementos de Costos, Costos y Actividades Especiales, Auditoría y Práctica Profesional Administrativo Contable de la carrera de Contador Público y docentes de Costos y Finanzas de la Licenciatura en Comercio Internacional aportando todos sus conocimientos y experiencias.

La presente investigación corresponde al Departamento de Ciencias Económicas dentro del programa CYTMA 2 (Ciencia y Tecnología Matanza 2) su directora es la Contadora Ana María Belic y el grupo de trabajo en un principio se formó con los docentes de la cátedra de Elementos de Costos: Alonso Cecilia, Giménez Natalia, Gómez Gabriela, Ibañez Rosana, Knupfer Christian, Nardi Esteban, Saggiorato Mariela, Wejchenberg Verónica, María Alejandra Bombino, incorporándose durante el primer año dos docentes más: Meneo Roberto de la asignatura de Costos y Actividades Especiales y Ariel Saffigna de Auditoría y de la Práctica Profesional Administrativo Contable. Su aporte permitió incorporar en el libro unidades didácticas de otras asignaturas vinculadas. El proyecto se inició en enero de 2018 y finaliza en diciembre de 2019.

En el año 2019 se incorporaron dos alumnos -becarios -con la finalidad de formarlos en la investigación. Sus nombres son: Roldán Jéssica y Matías González. Ambos estudian la carrera de Contador Público. Ellos se ocupan fundamentalmente de leer cada unidad, finalizada la lectura hacen una primera elaboración de las preguntas guía del capítulo y sus respuestas, crucigramas, afirmaciones para distinguir entre verdadero o falso.

¿Qué motivó el trabajo de este grupo?

La asignatura Elementos de Costos tiene una temática y un vocabulario muy específico con el cual el alumno se encuentra por primera vez. En muchos casos la bibliografía disponible es muy rica en explicaciones, ejemplos y definiciones, pero es compleja para el alumno. Por otra parte, un mismo término se define en forma diferente según sea el autor o el mismo tema está descripto por diferentes autores en forma parcial. Cuando el alumno desea unir todo, hay temas que se superponen y otros faltan o no se comprenden, al menos, en el tiempo que el alumno tiene disponible para ampliar sus conocimientos.

Una de las herramientas que cobra fundamental importancia en el aprendizaje significativo es el material didáctico con el que cuenta el alumno como contenido ordenado de los conocimientos que debe adquirir para “saber” y “saber hacer”.

César Coll sostiene que el “saber” se refiere a la incorporación significativa de datos, hechos, principios, teorías, conceptos, reglas, etc. que pasan a formar parte del caudal informativo de los alumnos y que le permitirán, cuando los desee, utilizarlos. Por otra parte, “el saber hacer” se refiere a todo tipo de habilidades, destrezas, y posibilidades prácticas o al conocimiento de los procedimientos, que deben incorporar los alumnos.¹

Zabalza Miguel A. sostiene que una de las competencias profesionales de los docentes es seleccionar buenos contenidos disciplinares. Esto significa escoger los más importantes de ese ámbito disciplinar, acomodarlos a las necesidades formativas de los estudiantes, adecuarlo a las condiciones de tiempo y de recursos y organizarlos de tal manera que sean realmente accesibles a los estudiantes y que les abran las puertas a aprendizajes post universitarios. Considera además la importancia de su presentación didáctica.²

Seleccionar contenidos de Costos y desarrollarlos en forma didáctica busca precisamente garantizar la formación de los alumnos para que puedan llevar a cabo la implementación de una Gestión de Costos en las organizaciones. Determinar los costos

¹ Coll César y otros. (1994) Los contenidos en la reforma. Enseñanza y aprendizaje de conceptos, procedimientos y actitudes. Santillana. Bs.As.

² Zabalza Miguel A. (2003). Competencias docentes del profesorado universitario. Calidad y desarrollo profesional. Narcea. España.

es una tarea que demanda conocimientos específicos sobre la temática y afecta a muchas áreas vinculadas de la empresa. Su correcta aplicación afecta el desarrollo y crecimiento de la organización y de sus miembros en general.

La eficiencia de los materiales educativos incrementa la posibilidad de comprensión de los alumnos y la optimización de los tiempos disponibles para el estudio de los mismos, no solamente en el ámbito educativo sino también para el empresario. Uno de los aspectos que determinan que el texto sea útil es que respete las secuencias del aprendizaje y su graduación respecto a la complejidad.

La utilización de materiales actualizados y orientados a satisfacer estas necesidades facilita la comprensión de los temas, además de la introducción del alumnado al empleo de un lenguaje técnico requerido como futuro profesional.

Por otra parte, la importancia de esta asignatura radica en que la determinación de los costos se vincula directamente con las utilidades empresariales, con la fijación de los precios de venta, el crecimiento de la demanda, rendimientos de los recursos humanos empleados, optimización de recursos y mejora de la productividad.

Dada su importancia, es imprescindible conocer los diferentes tipos de costos, sus comportamientos en la gestión, las herramientas que permitan su reducción, y el correcto cálculo de los mismos para la toma de decisiones.

Por ese motivo, en este trabajo se desarrollarán temas como: definición del concepto costo necesario, su diferenciación con otros conceptos, clasificación de costos para distintos tipos de información y usuarios. Determinación del costo de materiales, mano de obra directa y costos indirectos de fabricación y su comportamiento.

Se desarrollará instrumentos que permitan la incorporación de conocimientos de los métodos y sistemas de costeo en función a los distintos tipos de procesos y actividades, que sean útiles para la elaboración de informes, tanto de la contabilidad financiera como la de gestión, vitales para el análisis y la toma de decisiones.

El cálculo de los costos se vincula con la presupuestación, por lo tanto, se trabajará también en el diseño, preparación y desarrollo de los presupuestos que le permitan completar las herramientas de análisis concebidas como el fundamento de los procesos directivos y de planificación estratégica y operativa.

Consideramos que el material de estudio organizado y expuesto en forma didáctica es una herramienta imprescindible en la tarea de comunicación de una disciplina ya que:

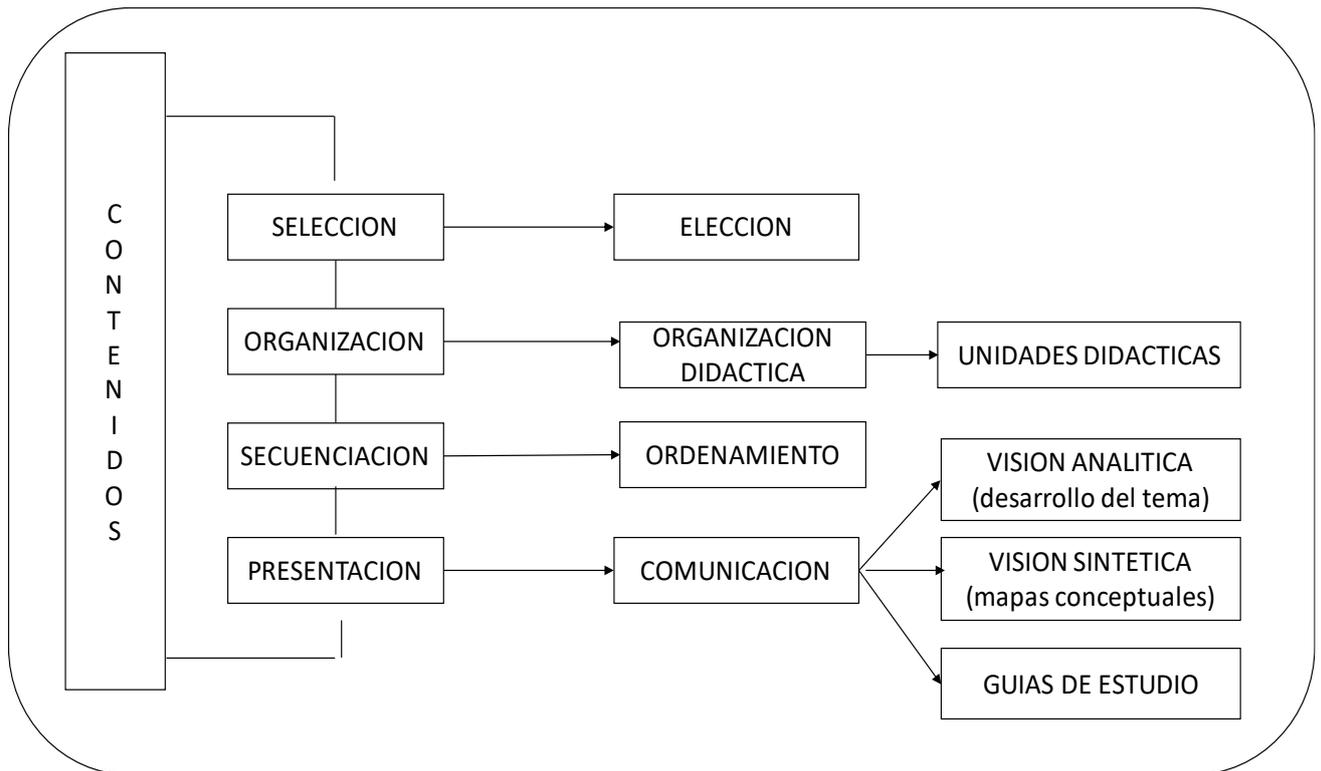
- Ordena y facilita el aprendizaje.
- Brinda el vocabulario adecuado.
- Garantiza la posibilidad de construir nuevos conocimientos sobre esa base.
- Iguala las oportunidades de los usuarios: los docentes cuentan con una herramienta de apoyo en la comunicación y los alumnos con una herramienta que les permite afianzar lo visto en las clases.
- En este caso específico permite su uso para la implementación de un sistema de costos en las organizaciones.

La idea es brindar una bibliografía completa, didáctica y de calidad que permita incorporar realmente los conceptos tan específicos e importantes que en esta asignatura se desarrollan.

Toda esta tarea requiere de la investigación de los libros existentes, la selección de los términos, la elaboración del material y luego la revisión del mismo por parte de todos los docentes que integran el equipo.

La metodología descripta puede exponerse en el siguiente mapa conceptual:³

³ Steiman Jorge.(2007). UNSaM. Mas didáctica en la educación superior. Cap.1. Los proyectos de catedra. Adaptación mapa conceptual pag. 53.



Objetivo

Como objetivo principal nos planteamos la necesidad de poder elaborar un material didáctico que logre facilitar el desarrollo y la integración de contenidos sobre la temática de los Costos y la Gestión para la toma de decisiones con la intención de facilitar la comprensión de los temas, además de la introducción del alumnado al empleo de un lenguaje técnico requerido como futuro profesional que también permita aplicarlo en:

- el desarrollo de las asignaturas vinculadas a los costos y la gestión.
- la implementación de un Sistema de Costos para cualquier tipo de ente.
- la toma de decisiones en materia de reducción de costos y optimización de los recursos y proyección de resultados.

Tareas realizadas

El presente trabajo se viene desarrollando cumpliendo los tiempos proyectados en la programación de actividades previstas en el GANTT que se propuso en el Protocolo de Presentación de este Proyecto.

Así entonces se efectuaron las siguientes actividades:

- a) Recolección y recopilación de antecedentes, datos y material bibliográfico.

De esta manera, se realizó inicialmente la búsqueda y recolección de material bibliográfico de Costos, y posteriormente su lectura, análisis y selección para incluirlo como fuente bibliográfica que permita alcanzar el objetivo del trabajo acerca de ofrecer un material de mayor didáctica para la enseñanza y aplicación en el ámbito empresarial.

b) Selección de los temas a incluir.

Los temas seleccionados son básicamente los que se incluyen en las asignaturas vinculadas al área de los costos de las carreras de Ciencias Económicas, diseñándose el contenido en función de los programas educativos.

c) Distribución de temas a cada integrante.

Se asignaron los temas, respetando la elección de cada docente.

d) Redacción de los distintos módulos teóricos y prácticos.

Los docentes iniciaron la tarea de lectura, redacción de los temas teóricos y la preparación de casos prácticos para facilitar su comprensión, logrando de esta manera que los temas queden completos.

e) Lectura y corrección del material por parte de todos los integrantes del proyecto.

Una vez redactadas las unidades se procedió a su lectura y corrección por parte de todos los integrantes y el relevamiento de los temas pendientes controlando los temas desarrollados redactando al final de cada capítulo un mapa conceptual, los alumnos becarios realizaron crucigramas, preguntas y respuestas, verdadero/falso.

El contenido es amplio, el desarrollo contiene la temática que nos habíamos propuesto en el objetivo tanto como en la parte teórica y práctica.

Se expone a continuación el índice con el detalle de los temas que se desarrollaron en cada capítulo.

CAPITULO I	TEORÍA GENERAL DEL COSTO
CAPITULO II	CLASIFICACIÓN DE LOS COSTOS
CAPITULO III	CICLOS DE LA CONTABILIDAD DE COSTOS
CAPITULO IV	MATERIALES Y MATERIAS PRIMAS
CAPITULO V	MANO DE OBRA

CAPITULO VI	COSTOS INDIRECTOS DE FABRICACION
CAPITULO VII	MODELOS DE COSTEO
CAPITULO VIII	CONTABILIDAD DE COSTOS POR ÓRDENES ESPECÍFICAS
CAPITULO IX	CONTABILIDAD DE COSTOS POR PROCESOS
CAPITULO X	COSTOS DE LA PRODUCCIÓN CONJUNTA
CAPITULO XI	COSTO ESTÁNDAR
CAPITULO XII	COSTOS DE COMERCIALIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANCIACIÓN
CAPITULO XIII	CALIDAD

Cada capítulo y tema incorporado fue pensado buscando priorizar la secuencia del aprendizaje y su graduación de acuerdo a la complejidad de los conceptos que forman parte no solo el programa de la materia sino también de los elementos que integran parte de la determinación de los costos.

Sobre este punto podemos resumir que la importancia de la determinación de los costos se vincula directamente:

- Utilidades empresariales
- Fijación de precios
- Rendimientos de los recursos humanos
- Optimización de recursos
- Mejora de la productividad

Para poder lograr los puntos detallados anteriormente es necesario conocer:

- Los diferentes tipos de costos
- Comportamiento en la gestión
- Herramientas que permitan su reducción
- Correcto cálculo para la toma de decisiones.

Para ello la falta de una herramienta que resuma de manera clara y ordenada la amplia temática de costos y gestión que constituya un apoyo para evacuar dudas, acrecentar habilidades y actitudes que permitan alcanzar los objetivos de un modo

económico y efectivo motivó la realización de este proyecto que tuvo como finalidad elaborar un instrumento que facilite la incorporación de conocimientos necesarios para la elaboración de informes, tanto de la contabilidad financiera como la de gestión y que son vitales para el análisis y la toma de decisiones.

Una vez finalizadas todas revisiones el libro será impreso y comenzará a utilizarse no solo en la materia Elementos de Costos y Costos y Actividades Especiales, sino que también servirá como material de consulta para otras materias de las carreras del Departamento de Ciencias Económicas.

Bibliografía

- Bartoli, Annie. (1992). *Comunicación y organización*. Ed. Paidós. Buenos Aires.
- Capasso, C. (2004). *Una buena herramienta pedagógica*. Costos y gestión Año 13. Nro. 51. Buenos Aires
- Carro, Roberto R. (1998). *Elementos Básicos de Costos Industriales*. Ediciones Macchi.
- Cartier, Enrique Nicolás. (Marzo de 1994). *El Costeo Basado en Actividades y la Teoría del Cost. Costos y Gestión*. Revista del IAPUCCO. Año 3, N° 11.
- Cartier, Enrique Nicolás. (Septiembre de 2008). *¿Teoría General del Costo?.* XXXI Congreso Argentino de Profesores Universitarios de Costos. Tucumán, Septiembre de 2008. Extraído de http://www.iapuco.org.ar/trabajos/xxxi/Trabajo_029_2008.pdf el 22 de Agosto de 2017.
- Cartier, Enrique y Osorio, Oscar Manuel. (1992). *Teoría General del Costo: Un marco necesario*. Evento Científico: Contabilidad, Finanzas y Auditoría en el Proceso de Integración Iberoamericana. Ciudad de La Habana. Cuba.
- Cascarini, Daniel; Peralta; Sardi, Jorge; Mangano, Nestor; Gomez, Gabriela. (2004). *Teoría y Práctica de los Sistema de Costos*. Editorial La Ley.
- Cascarini Daniel y otros. (2013). *Teoría y Práctica de los Sistemas de Costos*. Ediciones La Ley.
- Cascarini Daniel. (1997). *El costo de los servicios operativos. Incidencia en los productos. Tratamiento de la capacidad*. Revista Costos y Gestión. Tomo VI. Nro. 23. Buenos Aires.
- Cullen, C. (1997) *Críticas a las razones de educar*. Ed. Paidós. Buenos Aires.
- Coll César y otros. (1994) *Los contenidos en la reforma. Enseñanza y aprendizaje de conceptos, procedimientos y actitudes*. Santillana. Bs.As.
- Ceballos Domingo (2000) *Material didáctico sistematizado de Elementos de Costos*. Centro de Estudiantes. UNLaM.
- Giménez, Carlos Manuel y Otros (2001). *Gestión y Costos. Beneficio Creciente. Mejora Continua*. Ediciones Macchi
- Giménez, Carlos Manuel y Otros (2006). *Decisiones en la gestión de Costos para crear valor*. Editorial Errepar.
- Giménez, Carlos Manuel y otros. (2007). *Sistemas de Costos*. Editorial La Ley. Buenos Aires.

- Giménez, Carlos, Barattero, Ana; Bursesi, Nestor; Carratalá, Juan; Carro, Roberto; Cuyungian, Eduardo; Gaudino, Ovidio; Couceiro, Edmundo; Font de Malugani, Elba; Macrini, Domingo; Mendina, Oscar; Sotoa, Aldo; Solta, Gustavo. (2015). *Sistemas de costos*. Editorial La Ley.
- Gómez Gabriela y otros. (2004) *El tratamiento de la ociosidad y su articulación temática. Un enfoque pedagógico*. XXVII Congreso Argentino de Profesores Universitarios de Costos.
- Horngren Charles y otros. (2007) *Contabilidad de Costos: un enfoque gerencial*. Pearson. Prentice Hall. 12da. edición.
- Lambretón Torres Liliana y otra. (2016) *Costos para la toma de decisiones*. Universidad de Monterrey. Pearson. México.
- López Couceiro.(1983). *Costos. Conceptos básicos. Terminología. Ejercicios Prácticos*. 3º Edición. AZ Editora.
- Mallo, Carlos; Kaplan, Robert; Sylvia Meljem y Carlos Giménez. (2000) *Contabilidad de Costos y estratégica de Gestión*. Editorial Prentice Hall.
- Novak, J. (1990). *Teoría y práctica de la educación*. Alianza editorial. Madrid.
- Normas contables profesionales. FACPCE.
- Osorio, Oscar (1991). *“La capacidad de producción y los costos”*. Editorial Macchi.
- Peralta, Jorge Alberto. (2009). *“La gestión empresarial y los costos”*. Editorial La Ley. Segunda edición.
- Peralta, Jorge. (2014) *Herramientas para la gestión de costos y los negocios*. Editorial: La Ley.
- Solana, R. (1994) *Producción*. Ediciones Interoceánicas. S.A. Buenos Aires.
- Steiman Jorge.(2007). *UNSaM. Más didáctica en la educación superior*. Cap.1. Los proyectos de cátedra.
- Stenhouse, L. (1998) *Investigación y desarrollo del curriculum*. Ed. Morata. Madrid.
- Vázquez Juan Carlos (1978) *Tratado de Costos*. T. 1 y 2. Ed. Aguilar. Buenos Aires.
- Visconti, R. (2001) *Costos, productividad y competitividad*. XXIV Congreso IAPUCO. Córdoba.
- Zabalza Miguel A. (2003). *Competencias docentes del profesorado universitario. Calidad y desarrollo profesional*. Narcea. España.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

ACCIONES DE RETENCIÓN PARA LA PERMANENCIA DE ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS EN EL MARCO DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA

Julio Alejandro Nicolás Martínez

UNLaM

Introducción

La publicación presenta los avances de una investigación¹ llevada a cabo en la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) a través del Programa PROINCE. La indagación focaliza en los procesos de decisión e intervenciones orientadas a la retención académica en la Universidad Nacional de La Matanza, en el Departamento de Ciencias Económicas (DCE). Dichas acciones se llevan a cabo con la intención de reducir los índices de deserción durante el tramo formativo de grado.

El estudio se desarrolla en el ámbito de la Educación Superior. La ponencia pretende describir y analizar la estructura organizativa institucional y su funcionalidad a través del proceso en la toma de decisiones. Este trabajo se realiza desde un enfoque cualitativo, combinando diferentes técnicas de relevamiento, desde una perspectiva sistémica.

A los fines de este artículo se lleva a cabo una síntesis de la revisión preliminar de los marcos conceptuales en relación al proceso de tomas de decisión en instituciones

¹ El trabajo se inscribe en la tesis doctoral en curso "La toma de decisiones en las instituciones universitarias" del Doctorado de Administración de la Universidad Nacional de Misiones.

académicas, y de los resultados abordados acerca de los órganos de decisión. A su vez, una clasificación de las acciones de retención en la Universidad anteriormente citada.

El proceso preliminar de indagación invita a recopilar datos no estandarizados, documentación normativa y producciones discursivas. En esta publicación se expondrán principalmente las acciones focalizadas en la retención estudiantil y un análisis inicial de la documentación hallada.

En relación a la intervención inicial al campo, se requiere de la sensibilización por parte del equipo de investigación para lograr conocer y reconocer sus propiedades, elementos constitutivos, dinámicas y vinculaciones (Hérrnandez Sampieri et al, 2010). Desde la lógica del método inductivo, se pretende identificar regularidades que se observan en los casos singulares que se presentan.

En relación a la exploración de nuestro objeto de estudio, hemos definido que la investigación contemplara, en primera instancia, todas aquellas acciones destinadas a colaborar en el sostenimiento de las trayectorias educativas desde el génesis de la institución hasta julio de 2019. Y posteriormente seleccionaremos aquellas que se consideren significativas de profundizar, con la intención de realizar un estudio detallado de cada proceso de decisión. Con la necesidad de establecer un recorte institucional, hemos seleccionado a la unidad académica de Ciencias Económicas como espacio más acotado de trabajo.

La institución, a quien describiremos densamente como sistema cultural de trama de significaciones (Geertz, 1973), posee una profunda valoración social debido a su rol en el medio y su vinculación con el espacio y los sujetos que la integran. Por lo tanto, el período de análisis es extenso, pero sólo se profundizará la exploración de aquellos procesos decisorios que hayan permanecido en el tiempo.

La función y la disponibilidad de la información en el proceso de decisión

Entre los problemas que se presentan en las estructuras organizativas, se puede mencionar la función de la información y la importancia de que exista una sistematización adecuada en el marco de la toma de decisión tendiente a resolver problemas concretos, como son los referidos a la retención de alumnos, con vistas a cumplimentar su formación

académica. Se quiere destacar que aquellas intervenciones destinadas a disminuir la deserción estudiantil serán una cuestión de gran relevancia.

Se identifica que existe un conjunto de acciones, algunas a nivel institucional y otras a nivel departamental, que pretenden disminuir dicha situación y que en su mayoría presentan resultados positivos. En este sentido, se reconoce una posible desarticulación entre estas intervenciones institucionales, las cuales son producto de diversos procesos de decisión en el escenario educativo. Por tales motivos, se pretende abordar dicha problemática con la intención de conocer en profundidad el proceso de toma de decisión y reconocer cuáles son los aspectos que conllevan a dicha situación.

La toma de decisión en las instituciones de educación superior es un proceso significativamente complejo, el cual está vinculado con dimensiones referidas a la estructura organizativa, la dinámica y lógica institucional, los procesos, los datos y la información, la interacción y la comunicación. En este aspecto, la decisión se entiende como un proceso cotidiano que ejerce el ser humano, atravesado por un ineludible análisis subjetivo del responsable. En la toma de decisión se involucran distintos niveles en donde concluye la conjunción del poder político, socio-económico y cultural. En esta línea, se podrían incluir los poderes construidos a partir de los campos disciplinarios, organizativos del conocimiento y de las estructuras formales e informales originadas por las jerarquías académicas y los equipos de docencia e investigación. Los elementos mencionados anteriormente, y algunos otros que surgirán del análisis realizado, son aquellos que influyen y determinan el proceso lógico en que se construyen y son tomadas las decisiones (Pont Vidal y Andre, 2016).

Entre los marcos normativos vinculados a la problemática propuesta, podemos mencionar el Nacional: a) Ley de Educación Superior, N° 24.521 (1995), b) Lineamientos para la evaluación institucional de la CONEAU (1998), el Programa de Calidad Universitaria, MEN, c) Resolución N° 207 del Programa de Calidad Universitaria (2004), y d) Informe de Evaluación Externa de la CONEAU (2007 y 2017). Por otra parte, el Institucional: a) Estatuto de la Universidad Nacional de La Matanza, b) Planes de Desarrollo Institucional (2006-2010 y 2017-2021), c) Programa PACENI (MEN, Convenio PACENI, 2009), d) Informes de Autoevaluación Institucional 2006-2015, y e) Acciones documentadas propias de la institución.

El proceso de decisión en instituciones educativas

La gestión corresponde a una actividad transversal en la universidad, cotidianamente se toman decisiones en materia de extensión y vinculación con el medio, formación, docencia y enseñanza e investigación. Debido a la autonomía que invisten las instituciones de altos estudios, los procesos de decisión varían en función a los elementos que anteriormente mencionamos. Si pensamos en la administración como el arte de conseguir que se hagan las cosas (Simon, 1978), podríamos decir que, en las universidades, al igual que en otro tipo de instituciones, se le da una atención especial a los procesos y métodos orientados a garantizar una acción exitosa. Aunque no se le presta demasiado interés a la elección que precede a toda acción. En general, la mayor cantidad de decisiones que se toman en una organización son intencionadas, están focalizadas a metas u objetivos. Pero si el objetivo de la administración es “conseguir que se hagan las cosas” la finalidad debe aportar un primer criterio para decidir cuáles son las cosas que hay que llevar a cabo. En este sentido, cada decisión alcanza la selección de una meta y un comportamiento vinculado con la misma, esta meta puede a su vez ser un medio para una finalidad algo más alejada.

Simon (1978) propone que cuando un sujeto planifica y ejecuta su propio trabajo se encuentra frente a situaciones sencillas, sin embargo, cuando una tarea crece y requiere del esfuerzo de un grupo de personas, y no solamente de una, es necesario desarrollar procesos administrativos de aplicación organizando la actividad. De este modo, la organización le suprime parte de su autonomía decisoria a sus miembros y la reemplaza por un proceso organizativo de toma de decisiones.

Podríamos afirmar que las decisiones se encuentran presentes en todos los aspectos de la vida. Mientras que muchas de ellas se llevan a cabo de un modo voluntario, otras suceden sin ser contempladas. Así es que un sujeto debe tomar numerosas decisiones por día. En este sentido, podemos considerar que el ser humano se encuentra ante diferentes disyuntivas que implican para el decididor modificar al universo y a sí mismo, no sólo adaptando su contexto sino también acomodándolo a sí mismo. Pavesi (2005), explica que la decisión es, entonces, la esencia de la influencia que implica la intervención, la injerencia del decididor en el universo.

Pavesi (1991) considera a la decisión como un proceso mental, con la característica de ser deliberado, voluntario y sistemático. A través del mismo se ejerce la razón, con el objeto primordial de elegir un curso de acción entre muchos otros posibles. Cuando dichas elecciones no se encuentran gestionadas por la deliberación y la voluntad, podemos diferenciarlas como simples “reacciones o impulsos”, quitando a estas mismas del ámbito de análisis de esta investigación.

Asimismo, Simon (1984) desarrolla el concepto de decisión como un sinónimo de elección, las cuales se evidencian en las acciones y el comportamiento de los recursos humanos dentro de una organización. Su teoría se basa en que todo comportamiento implica una decisión, que induce a seguir determinada línea de acción renunciando a otras, pero que la misma puede ser consciente o inconsciente. El Premio Nobel de Economía, describe la importancia de la racionalidad necesaria para la toma de decisiones, aunque la misma no es perfecta, debido a que los individuos no poseen la capacidad de procesar de forma inmediata todas las opciones posibles y sus consecuencias.

Otros autores como Lazzati (1991) también conciben a la decisión como la elección de un curso de acción determinado entre varios cursos de acción posibles. A diferencia de Pavesi y de Simon, el autor destaca que para que dicha elección tenga lugar debe existir una diferencia sustancial entre la situación actual y la situación deseada, debiendo existir de forma ineludible un “camino a recorrer” entre ambas, estableciendo que las mismas, obligatoriamente, deben ser discordantes. Si no existiera dicha diferencia, no sería necesario el planteamiento de un nuevo curso de acción, no habría ningún problema identificable como así tampoco un objetivo, convirtiendo a estos como los elementos imperiosos para la existencia de una decisión.

Para generar decisiones estratégicas deben interactuar variables de sujetos atravesados por diversos factores internos y externos a la propia organización, como por ejemplo, expectativas e intereses de la misma institución o del propio sistema, lo cual conduce a procesos politizados al interior de las universidades. La mayoría de estas decisiones son de alto grado de trascendencia, debido al número de individuos que alcanza, por este motivo se requiere de una profunda reflexión y de juicio por parte del responsable último (Durán y Foutel, 2009). Según Pavesi (2005), la decisión estratégica es toda aquella que se refiere a conjuntos globales, totales sobre un período de tiempo

prolongado, afectando a la totalidad de un sistema con un horizonte de futuro. Comprendiendo el universo amplio donde las decisiones se gestan y son ejecutadas, en el siguiente cuadro se mencionan cuatro clasificaciones de las decisiones administrativamente aceptadas:

Tabla 1. Clasificaciones de las decisiones

Tipología	
Según el método utilizado para la toma de decisiones	programadas
	no programadas
Según el universo que pretenden modificar	adaptativas
	de diseño o modificatorias
Según el nivel jerárquico donde se toma la decisión	estratégicas
	tácticas
	operativas
Según el contexto en el cual se toman	bajo certeza
	bajo riesgo
	bajo incertidumbre

Fuente: Elaboración en base a Simon (1977), Pavesi (2005), Menguzzato & Renau (1991), Eppen et al (2000)

De acuerdo con la teoría de la decisión desarrollada por Simon (1977), las decisiones programadas son aquellas que se producen de forma rutinaria y frecuente, de tal forma que dentro de la organización se establece un procedimiento definido con el propósito de afrontarlas de manera sistemática, como, por ejemplo, el armado del procedimiento del fichado docente. Asimismo, las decisiones no programadas abarcan a aquellas que se presentan de forma esporádica, son novedosas, para las cuales no se cuenta con métodos establecidos para su resolución, abocando a las características personales del decisor, como la institución, la creatividad y el criterio personal, en este sentido, se podría pensar la resolución por parte de un docente de una situación conflictiva dentro del aula.

Pavesi (2005) sostiene como premisa el hecho de que todas las decisiones ambicionan con modificar el universo. Por esta razón, aporta una clasificación ubicando a las decisiones en dos categorías: adaptativas y de diseño o modificatorias. Las primeras consisten en el reacondicionamiento del decididor y del grupo de variables que posee “bajo su control de su propio universo (él mismo, su familia, su área de responsabilidad, la empresa asesorada, o dirigida por él, etc.), a los hechos, sucesos, eventos ajenos al mismo y no controlables por él” (pág. 15). Las mismas implican modificar el

comportamiento del universo propio, adaptándose al universo ajeno, así podrían verse cambios en el plan de estudio por incorporación de nuevas tecnologías por parte de un consejo departamental. Las segundas, “implican reformar el acontecer de eventos continuados que poseen injerencia sobre los objetivos del decididor, es decir, modifican la estructura o el comportamiento del universo ajeno” (pág. 15), como podría ser la exención de correlatividades al alumno que así lo solicita cuando faltan cinco asignaturas para cumplir con la totalidad del plan de estudio.

Desde otra perspectiva, dependiendo del nivel jerárquico donde se toma la decisión y de acuerdo con la descripción establecida por Menguzzato y Renau (1991), podemos clasificar a las decisiones como estratégicas, operativas y tácticas. Aquellas decisiones que hacen referencia principal a la relación establecida entre la organización y su entorno son denominadas estratégicas. Dicha denominación parte de que las mismas son de gran trascendencia, definiendo objetivos, así como también líneas de acción. Asimismo, las decisiones estratégicas pueden afectar el nivel de desempeño o desarrollo de la organización, determinando su supervivencia. Consecuentemente, son distintivas por ser llevadas a largo plazo, no ser repetitivas e invertir un alto grado de reflexión y juicio. De esta manera, podemos proponer la aplicación de una metodología basada en problemas en todas las currículas de la unidad académica.

En la búsqueda de la asignación eficiente de los recursos disponibles dentro de una organización y con la finalidad de alcanzar los objetivos fijados en los niveles estratégicos, se establecen las decisiones tácticas. Las mismas pueden ser repetitivas, sus consecuencias pueden visualizarse en períodos de tiempo no muy extensos y generalmente sus efectos son reversibles. Así se puede ejemplificar este tipo de decisión con la distribución de las aulas para un ciclo lectivo.

Por otra parte, las actividades diarias y corrientes de la organización se encuentran administradas por las decisiones de carácter operativo. Las mismas son opuestas a las anteriores, ostentando altos grados de repetitividad, plasmados en procedimientos automatizados basados en información fácilmente disponible. Poseen como características la corrección de errores de forma expeditiva y el corto plazo de ejecución. En este sentido, podríamos pensar en cuál sería el momento oportuno de la clase para tomar asistencia a los estudiantes.

El contexto en el cual se toman las decisiones también aporta una clasificación a tener en cuenta, instaurada como: decisiones bajo certeza, bajo riesgo o bajo incertidumbre (Eppen et al, 2000). La situación ideal para la toma de decisiones es bajo certeza. En este escenario, se posee una seguridad total sobre lo que ocurrirá en el futuro, tratando de seleccionar el curso de acción que aprovisionará los mejores resultados enmarcados en los objetivos establecidos. Como, por ejemplo, la decisión en relación a la conformación de equipo de cátedra a partir del proceso de concurso docente público y abierto por jurados.

Las decisiones bajo riesgo son aquellas que por nuestra experiencia o estudios previos podemos asignarles una probabilidad de ocurrencia. Un ejemplo puede ser la oferta de materias, ya que se cuenta con información de cuatrimestres anteriores y se puede asignar una probabilidad de ocurrencia de que se completen los cursos.

Y por otra parte, las decisiones bajo incertidumbre son aquellas de las cuales no se cuenta con información para asignar probabilidades objetivas, en este sentido podría ser la decisión de abrir por primera vez una carrera de posgrado, ya que no contamos con información suficiente para poder asignar una probabilidad de que sea aceptada por los potenciales alumnos.

Deserción académica: tendencias e incidencias en la educación

Existen numerosas producciones referidas a la problemática de la deserción en el ámbito universitario (Ezcurra, 2011; García de Fanelli, 2004, 2014; Parrino, 2010; 2012 y Tinto, 1975, 1987, 2004, 2006, 2012, entre otros), en su mayoría centrándose en los factores que inciden en este fenómeno. En el marco de este trabajo, se pretende aportar información de este fenómeno y dejar en claro la importancia de que los equipos de gestión posean formación acerca de esta problemática, con el propósito de lograr un entendimiento situacional interno y externo por parte de los decisores. Por lo tanto, toda la información que aquí se registra servirá de insumo inicial para el proceso de toma de decisión acerca de estas cuestiones.

Con el fin de analizar la deserción académica, Parrino (2012) plantea que existen tres tendencias que tuvieron lugar en los últimos años, e impactaron en el campo educativo. La autora lo explica a través del Triángulo de Clark, en donde en el primer

vértice se ubica a la *masividad* como consecuencia de la puesta en marcha de políticas orientadas a la democratización de la educación, incrementando la matrícula de las instituciones universitarias. A su vez, el *mercado de trabajo* lo podemos ubicar en el segundo vértice. En él tienen lugar demandas de sujetos profesionalizados con altos niveles de calidad, a bajo costo, y con condiciones laborales que repercuten inevitablemente en el tiempo de cursada y por ende en la prolongación de sus estudios. Por último, las *exigencias de calidad*, que en muchos casos se enfrentan a las situaciones de masividad, y a las exigencias del trabajo.

Asimismo, estos tres factores se comportan como inductores a la deserción, determinantes para la permanencia. Como consecuencia de esto, se produjeron profundos cambios en la composición de la matrícula, la adecuación de las estructuras y un significativo detrimento de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje (Parrino, 2012).

Luego de esta expansión generalizada, las instituciones comenzaron a preocuparse por sostener a sus estudiantes dentro de la universidad, y evitar su deserción, de allí surgieron los estudios orientados a esta temática. Braxton, Johnson y Shaw-Sullivan (1997) categorizan los escritos que analizan la deserción en cinco corrientes teóricas: el enfoque psicológico, el enfoque sociológico, la perspectiva económica, la perspectiva organizacional y la perspectiva interaccionista. Tomaremos como eje la perspectiva organizacional.

En este escenario, Ezcurra (2011, pág. 12) expresa que:

(...) en el caso de América Latina, y en los últimos años, se da un mayor acceso de clases sociales desfavorecidas, que padecen un déficit de capital. Capital económico, sí, pero también cultural. Entonces, un capital cultural bajo respecto de la cultura académica predominante, producto de una mayor desigualdad (...). Así, la composición de la población estudiantil surge como un factor condicionante crucial, de orden causal. Sin embargo, hay otro factor: las propias universidades –en el marco de los sistemas de Educación Superior. Sobre todo, sus prácticas educativas. Un factor, pues, que incide en dicho desempeño. Una cuestión, entonces, es si las instituciones toman en cuenta ese perfil, o si hay una brecha entre el alumno real y el esperado –un ideal institucional habitualmente

implícito. Una brecha que puede obstaculizar el ajuste académico (de) o excluir a estudiantes sin el capital cultural “correcto” (Berger, 2000). Por lo tanto, desde un punto de vista teórico, y respecto de esa problemática, aquí se subraya la noción de capital cultural, que Pierre Bourdieu (2005) cataloga como un principio de diferenciación poderoso -como el capital económico. O sea, un vector crítico, que se encuentra distribuido desigualmente según clases sociales y que, en consecuencia, resulta central en el proceso de reproducción social. (...) Así, y en materia de políticas, se afirma que los establecimientos son responsables de asegurar que los alumnos de nuevo ingreso tengan la oportunidad de desarrollar los conocimientos y habilidades suficientes para las demandas académicas de la institución. En otros términos, que son responsables del éxito estudiantil durante el primer año –o corresponsables.

En este sentido, podemos afirmar que generar políticas y acciones que den respuesta a estas demandas *es* una decisión propia de la institución, ya que el impacto social que pueden producir dichas disposiciones varían en gran medida en las características propias de la universidad y su contexto.

Fernández - Hileman, Corengia, & Durand (2010) proponen un “giro” en el abordaje de la problemática de la deserción hacia la retención, específicamente estudiando los factores, tanto institucionales como aquellos provenientes de las características propias de los alumnos, que contribuyen al éxito. Ellos proponen que las prácticas de la institución o del sistema que se lleven a cabo con el fin de reducir el desgranamiento académico tengan un rol orientado a la retención. De este modo, los autores aseveran que las experiencias de los estudiantes en la universidad son moldeadas por las políticas y prácticas diarias que se desarrollan en el campus, las instituciones carecen de la evidencia para conocer de qué manera las políticas y prácticas institucionales impactan en la retención estudiantil (2010, pág. 89).

Cabe destacar que se tomará el concepto de deserción con el fin de hacer alusión al abandono de los estudios universitarios, proceso en el cual hay una incidencia de factores internos y externos al sujeto que determinan este comportamiento. Entre las definiciones existentes, Tinto (2006) propone que la deserción es el proceso por el cual los sujetos abandonan la institución alegando razones para ello.

García de Fanelli (2014) menciona dos grandes grupos de factores que inciden en la pérdida de la regularidad del estudiante. El primero está centrado en el individuo, y el segundo en la institución. En referencia a los factores individuales que favorecen a la deserción, se encuentran las variables demográficas, socioeconómicas y académicas. Y por otra parte, según los factores organizacionales, podemos ubicar a las políticas académicas, el plan de estudio y los recursos humanos, financieros, de equipamiento e infraestructura y de gestión. La autora plantea que para estudiar esta cuestión se debe diferenciar el concepto de abandono del sistema universitario, del concepto de abandono de una institución educativa.

Se reconoce que existen otras clasificaciones propuestas por prestigiosos expertos de la temática (Tinto, 1975; Fernández- Hileman, Corengia, & Durand, 2010; Garbanzo Vargas, 2007, entre otros). En este sentido, se ha optado por la taxonomía propuesta por la especialista Gracia de Fanelli en su trabajo sobre rendimiento académico y abandono universitario, a través del cual recopila la producción científica llevada a cabo entre el 2002 y el 2012 acerca de los factores que inciden en el abandono de las Universidades Nacionales argentinas.

Tabla 3. Principales factores individuales y organizacionales que pueden afectar el rendimiento académico y el abandono de los estudios universitarios según la literatura especializada

FACTORES INDIVIDUALES		
Demográficos	Socioeconómicos	Académicos
<ul style="list-style-type: none"> · Sexo · Edad · Nacionalidad-Raza · Estado civil · Residencia · Cantidad de hijos 	<ul style="list-style-type: none"> · Ingreso del hogar · Nivel educativo de los padres · Nivel ocupacional de los padres · Actividad económica · Cantidad de horas de trabajo · Fuente de financiamiento de los estudios 	<ul style="list-style-type: none"> · Promedio escuela secundaria · Gestión pública – privada escuela secundaria · Título de la escuela media · Horas y esfuerzos dedicadas al estudio · Aspiraciones y motivaciones al ingreso · Rendimiento académico primer año
FACTORES ORGANIZACIONALES		
Políticas académicas	Plan de estudio	Recursos
<ul style="list-style-type: none"> · Mecanismos de admisión · Orientación vocacional · Comunicación institucional · Condición de alumno regular · Prácticas de la enseñanza · Seguimiento de alumnos · Tutorías (servicio de apoyo académico) 	<ul style="list-style-type: none"> · Duración del programa · Flexibilidad de cursado · Amplitud de oferta horaria · Mecanismos de evaluación · Estrategias innovadoras primer año · Dificultad materias primer año 	<ul style="list-style-type: none"> · Formación y habilidad de los docentes · Relación docente-alumnos · Servicio de bienestar estudiantil · Becas (estipendio económico) · Infraestructura y equipamiento · Gasto por alumno · Cultura organizacional

Fuente: García de Fanelli (2014)

En un artículo *Improving student retention in higher education* de la revista *Australian University* (2014) se manifiesta que el hecho de que los estudiantes no finalicen sus estudios en las instituciones de educación superior tiene muchas consecuencias, entre ellas, el impacto personal y la pérdida de oportunidades para los estudiantes, repercusiones financieras para los sujetos y sus familias y la pérdida potencial de habilidades y conocimiento por parte de la sociedad. A su vez, hay consecuencias financieras y de reputación para las universidades. Si bien los estudiantes que no culminan sus estudios pueden beneficiarse de las habilidades desarrolladas durante su formación, el desgranamiento puede resultar dañino para la institución. Es cierto que los estudiantes no continúan sus estudios por una variedad de factores, las investigaciones tienden a concluir que el abandono de los estudiantes no es por una sola razón. En la mayoría de

los casos, la situación es más compleja y los estudiantes abandonan como resultado de una combinación de factores interconectados.

Crosling, Heagney y Thomas (2009), aseguran que los factores más significativos de la retención son la experiencia del estudiante en la universidad y la necesidad de que los estudiantes estén comprometidos con sus estudios. El compromiso de los estudiantes es generalmente admitido como un factor clave en la retención de los estudiantes, y mejorar el compromiso de los estudiantes es una estrategia fundamental para favorecer la retención de los estudiantes, el éxito y los resultados. Krause y Coates (2008) resaltan que, en el primer año de estudios, es crucial alentar y asistir al compromiso de los estudiantes como la base para el éxito en los estudios en los próximos años. El compromiso estudiantil es definido como el involucramiento de los estudiantes demostrado en tiempo y energía dedicada a actividades que tienen un propósito educativo. Esto también connota la calidad del esfuerzo estudiantil estudiando por el significado y la comprensión además de reflejar un acercamiento constructivo al aprendizaje. Sin embargo, el compromiso no es una responsabilidad sólo de los estudiantes, debido a que concierne a los estudiantes interactuando con el ambiente de aprendizaje. Así, los equipos docentes tienen la responsabilidad de brindar un marco que facilite el compromiso y el aprendizaje de los estudiantes, que los impulse a participar en actividades favorezcan su éxito.

En esta publicación se destaca el valor de desarrollar un currículum que fomente la participación de los estudiantes como un medio para promover su compromiso. Esto se refiere a que los estudiantes estén inmersos en contenidos auténticos del currículum y tareas que sean desafiantes y relevantes para la vida y el futuro de los estudiantes, orientación apropiada, procesos de inducción, e integración de las habilidades de estudio. Al mismo tiempo, los estudiantes se benefician de las situaciones de aprendizaje colaborativo, donde el aprendizaje es activo e interactivo entre los estudiantes y sus compañeros dentro y fuera del aula así también como con sus docentes. La evaluación formativa es crucial, debido a que provee información relevante e inmediata para las necesidades de desarrollo académico de los estudiantes en un momento particular (Crosling, Heagney y Thomas, 2009).

Características de la Universidad Nacional de La Matanza y sus estudiantes. La función social

En el Informe de Evaluación Externa correspondiente al año 2017 publicado por la CONEAU (2017), se describe que la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) es una institución ubicada en el partido homónimo de la Provincia de Buenos Aires, surgida hace 30 años partir de las demandas legítimas de su comunidad local. Ha logrado alcanzar un sostenido crecimiento en todas sus dimensiones constitutivas, en el marco de un fuerte y significativo anclaje territorial.

En este sentido, el Estatuto de la Universidad (2003) presenta en sus primeros artículos los fines y objetivos institucionales que dan sentido a la creación de este establecimiento. En este documento se puede observar que existe una fuerte intención de inclusión, y se establece que, más allá de las funciones que le son propias por definición, la Universidad Nacional de La Matanza tiene como finalidades precisas (Art. 4):

- “Disponer su capacidad universitaria al servicio de la consolidación de un modelo nacional, en el que se inserte la problemática regional, incorporando a tales efectos las cuestiones relativas a la solidaridad social, al empleo y la producción”.
- “Recibir y evaluar las inquietudes y aspiraciones de la población para asumir el análisis de la realidad desarrollando toda la capacidad crítica, reflexiva y creadora en procura de acciones transformadoras”.
- “Aportar al mejoramiento de los sistemas educativos específicos, promoviendo la capacitación y perfeccionamiento de los recursos humanos de la región”.

Por otro lado, la misión se centra en facilitar el asentamiento de la población joven en la zona; servir a las necesidades de la comunidad, de sus empresas, de sus establecimientos educacionales, del aporte profesional, técnico y de la cultura; y, contribuir a la formación de la cultura nacional y latinoamericana abierta a los valores del pensamiento universal. Se puede mencionar un significativo rol social que persigue la institución a través de las funciones que traza en su documento fundacional procurando ser instrumento y factor de cambio. En el interior de las Unidades Académicas se realizan diversos esfuerzos orientados a fortalecer el perfil social de los estudiantes, graduados y docentes a través de actividades de extensión universitaria. Estas tareas se formalizan en el marco de convenios de cooperación y de asesoría técnica, voluntariados universitarios,

y actividades socio-culturales. Se pueden encontrar acciones dirigidas a los estudiantes del nivel medio, para impulsar una articulación entre los dos niveles educativos; talleres que promueven al arte como herramienta de intervención social; programas de formación con adultos mayores a través de una vinculación con el INSSJyP (PAMI), entre otras experiencias (Programa de Desarrollo Institucional, 2017).

Entre los objetivos institucionales podemos encontrar: a) alcanzar crecientes niveles de calidad y excelencia educativa; disponer la capacidad docente, profesional, administrativa y técnica al servicio de la necesidad de un desarrollo sustentable en los espacios local, provincial, nacional y del Mercosur; b) responder en el corto y mediano plazo a las demandas regionales; y c) lograr mejores niveles de eficiencia en la administración de los recursos puestos a su disposición.

De esta forma, y siguiendo la lógica de funcionamiento organizacional, las metas establecidas y trabajadas anualmente por la Universidad, según lo observado en los informes y planes de desarrollo institucional, se orientan –en parte– a la retención del alumnado. En relación a los valores institucionales mencionados en el Plan de Desarrollo Institucional (Universidad Nacional de La Matanza, 2006) se encuentra en primer lugar la integridad y la dignidad humana, el énfasis en el alumno de grado y posgrado, la coordinación y el trabajo en equipo, como así también la excelencia en los servicios de docencia, investigación y extensión. Además, el sostenimiento permanente de una cultura organizacional significativa, y la trascendencia en el seno de la comunidad.

En cuanto a la oferta académica, la Universidad cuenta con 18 titulaciones de pregrado, 28 carreras de grado y 26 carreras de posgrado que se distribuyen en Doctorados, Maestrías y Especializaciones. En el campo de la gestión se utilizan diversos sistemas de información que permiten tener una serie de registros sistematizados y de consulta permanente, entre ellos el SIU Guaraní, SIU Araucano, SIU Kolla (Secretaría Académica UNLaM, 2019).

Según la Ley de Educación Superior, el “ingreso debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminador”. Por tal motivo, en la Universidad Nacional de La Matanza se creó un dispositivo que consiste en una instancia de nivelación

que le permite al estudiante realizar un curso preparatorio. Éste se puede realizar en dos instancias: durante el año lectivo con una duración de 3 meses y en el mes de febrero en un formato intensivo. Según los datos obtenidos, la cantidad de aspirantes ha venido creciendo desde la implementación del curso de nivelación en forma permanente, por ejemplo, durante el 2018 y 2019, hubo 24.000 aspirantes con intenciones de ingresar a la Universidad (Secretaría Académica UNLaM, 2019).

La UNLaM cuenta con una estructura departamentalizada, basada en una descentralización académica y una centralización administrativa, siendo este uno de los pilares fundamentales sobre los que la Universidad, desde sus inicios, cimienta su impronta institucional (Martínez, 2013) (Plan de Desarrollo Institucional, 2017). Por lo tanto, una unidad académica de disciplinas es un espacio afín para la docencia, la investigación, y la extensión. Los Departamentos proveen el cuerpo docente a las carreras, al momento la planta, según lo informado, corresponde a 3.300 agentes, quienes facilitan el proceso de enseñanza-aprendizaje. Como veremos más adelante, cada carrera tiene un Coordinador responsable, cuya función es supervisar las actividades docentes de la carrera, asesorar a docentes y estudiantes sobre incumbencias, metodologías de estudio, y cuestiones académicas. Los departamentos tiene un Decano y Vicedecano, a los cuales les corresponde supervisar las actividades de la unidad académica, presidir las sesiones del Consejo Departamental, y planificar las actividades de enseñanza e investigación.

Entre las características que posee el estudiantado de la UNLaM, se puede mencionar que el 75% de la matrícula corresponde a estudiantes de primera generación de universitarios en sus familias, un 2% posee becas y el 66,5% utiliza transporte público para asistir a la Universidad. Por otro lado, del total de alumnos, el 66,8% estudian y trabajan, lo que dificulta la dedicación exclusiva a los estudios (CONEAU, 2017). En el 2019, la institución cuenta con una matrícula estudiantil de 41.000 (Secretaría Académica UNLaM, 2019).

Las decisiones en la Universidad Nacional de La Matanza

Existen diferentes niveles que toman decisiones en el interior de la estructura propia de cada organización. En el caso de la Universidad Nacional de La Matanza, se pueden identificar diversos órganos en los cuales se asume la responsabilidad del proceso

de toma de decisión. Según el organigrama de la institución, existe un conjunto de niveles formales. A su vez, y en relación a la dinámica de la universidad, tiene lugar un segundo conjunto de niveles que no corresponden a la disposición oficial.

Tabla. Órganos de decisión en la Universidad Nacional de La Matanza

Órgano	Estructura
Asamblea Universitaria	Institucional
Honorable Consejo Superior	
Rectorado – Vicerrectorado	
Secretarías	
Consejos Departamentales	
Decano – Vicedecano	
Secretarías departamentales	
Coordinaciones de carrera	
Docentes	
Gremios representativos	Política

Fuente: Elaboración propia.

Las responsabilidades de cada uno de estos niveles de decisión, ejercidos con la participación de todos los sectores de la vida universitaria, constan de una serie de competencias que no se desarrollan en esta publicación, pero que sí se describen en la investigación. Dicha información fue extraída del Estatuto de la Universidad, su manual de organización, y documentos del Departamento.

Según la información suministrada por la institución (2017), “dicha organización (departamental) permite lograr eficiencia con un número de empleados sensiblemente menor a la variante en la que cada facultad atiende las tareas, y la posibilidad de lograr una gestión profesional especializada. (...) La organización que adoptó la universidad aspiró a simplificar la estructura compleja del sistema tradicional de facultades que atomiza los centros de decisión” (Plan de Desarrollo Institucional).

El Departamento de Ciencias Económicas

Este es uno de los Departamentos fundantes de la Universidad, creado por Resolución de Rectorado N° 293/1991, y tiene como principal compromiso para el progreso de la sociedad en su conjunto la excelencia en docencia, investigación y extensión en las carreras que se dictan. La Unidad Académica desarrolla sus tareas a través de un Consejo Departamental como máximo órgano de decisión. En 1994, con la

normalización de la Universidad (Resolución Rectoral N°200/1994), los Decanos y Vicedecanos de los Departamentos son elegidos por votación directa de los miembros titulares que integran el Consejo Departamental, por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos. Los cargos de Decano y Vicedecano constituyen el órgano de conducción del Departamento y son asistidos por las tres secretarías que constituyen el órgano de ejecución: la Secretaría Académica, la Secretaría de Investigaciones y la Secretaría Administrativa y Extensión Universitaria. A su vez, dependen de Rectorado, los Coordinadores de las Carreras, quienes supervisan el dictado e implementación de las currículas, asesoran a docentes y estudiantes sobre incumbencias, metodología de estudio y cuestiones académicas de la carrera; y controlan el cumplimiento de las obligaciones estatutarias y reglamentarias por parte de docentes y estudiantes de la carrera.

Las carreras que ofrece la Unidad Académica son Contador Público, Licenciatura en Administración, Licenciatura en Comercio Internacional y Licenciatura en Economía. La organización departamental constituye una innovación original en la Educación Superior. Pone énfasis en la conducción académica a cargo de los Departamentos, privilegia la docencia, la investigación y la extensión, además de lo meramente profesional, lo que permite una mayor transversalidad en determinados campos del conocimiento sustantivos y comunes a la mayoría de las carreras que se cursan. En virtud de esta organización y de acuerdo con la respectiva definición estatutaria, los alumnos pertenecen a la “Universidad” y no a un “Departamento” determinado.

Acciones institucionales destinadas a mantener las trayectorias educativas

Con la intención de sistematizar las acciones que realiza la Universidad Nacional de La Matanza con el objetivo de favorecer la permanencia académica y contar con un panorama actualizado en referencia a la temática, a continuación, se categorizan las acciones según variables académicas, variables referentes al plan de estudio y variables relativas a los recursos humanos, equipamientos e infraestructura, financieros y de gestión. Dicho trabajo metodológico se realiza teniendo en cuenta la necesidad de identificar las acciones con el objeto de alcanzar los procesos de decisión.

Tabla 4. Acciones institucionales según variables organizacionales

FACTORES ORGANIZACIONALES		
Políticas académicas	Plan de estudio	Recursos
<p>Mecanismos de admisión</p> <ul style="list-style-type: none"> · Curso de Nivelación a los Estudios de Grado. · Dos fechas adicionales de recuperatorio del Curso de Nivelación · Nexos (tutorías para ingresantes). <p>Comunicación institucional de admisión</p> <ul style="list-style-type: none"> · Feria Educativa, charla de carreras · Articulación Universidad – Escuela · Manual del Ingreso (información sobre la vida universitaria). <p>Comunicación institucional académica</p> <ul style="list-style-type: none"> · Intraconsulta (información publicada en la solapa “Régimen de aprobación y cursada”). · Cartelera informativa de los departamentos. · Sitio web Institucional/Micro sitio web de cada Departamento. <p>Orientación vocacional</p> <ul style="list-style-type: none"> · Programa de Atención y Orientación al Alumno <p>Condición de alumno regular</p> <ul style="list-style-type: none"> · Curso de verano. · Régimen Académico Integrado – 3 reincorporaciones. · Dos instancias de presentación en cada llamado a final. · Llamado extraordinario a finales (en conjunto con el CdeE). <p>Seguimiento de alumnos</p> <ul style="list-style-type: none"> · Seguimiento de estudiantes en Riesgo Pedagógico (Sistema de Tutorías). · Encuesta a graduados. <p>Tutorías (servicio de apoyo académico)</p> <ul style="list-style-type: none"> · Tutorías del DCE / Sistema de Tutorías Integrado. 	<p>Duración del programa</p> <ul style="list-style-type: none"> · Oferta de títulos intermedios (pre-grado). <p>Flexibilidad de cursado</p> <ul style="list-style-type: none"> · Articulación de los contenidos de los primeros años con el Curso de Nivelación. · Ciclo de formación básica. <p>Amplitud de oferta horaria</p> <ul style="list-style-type: none"> · Cumplimiento de bandas horarias ofertadas. <p>Estrategias innovadoras</p> <ul style="list-style-type: none"> · Asignaturas transversales obligatorias. · Plataforma Materias Interactivas en Línea - Unidad de Educación a Distancia (MIeL). · Mejoramiento en la vinculación entre problemáticas interdisciplinarias, el estudio y la investigación de casos (práctica). <p>Dificultad materias primer año</p> <ul style="list-style-type: none"> · Vinculación del Sistema de Tutorías con las Coordinaciones de Carrera del DCE. 	<p>Formación y habilidad de los docentes</p> <ul style="list-style-type: none"> · Programa de Formación Docente. <p>Servicio de bienestar estudiantil</p> <ul style="list-style-type: none"> · Programa de Pasantías. · Acceso a material bibliográfico- Biblioteca UNLaM · Apertura de la Biblioteca los domingos. · Comisión de Discapacidad. · Adecuación de Materiales de Estudio – Biblioteca Sonora. · Docentes intérpretes de lenguaje de señas. · Becas de apuntes³. · Becas de deporte⁴. · Feria de apuntes⁵. · Becas de comedor⁶. <p>Becas (estipendio económico)</p> <ul style="list-style-type: none"> · Programas de Becas UNLaM/ PROGRESAR/fondos privados. <p>Infraestructura y equipamiento</p> <ul style="list-style-type: none"> · Comedor universitario. · Acceso a Internet. · Polo Tecnológico. · Adecuación de instalaciones para estudiantes con discapacidad.

³ Idem.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

⁶ Idem.

<ul style="list-style-type: none"> · Clases de apoyo (en conjunto con el CdeE)². · Centro de Lectura y Escritura (para grado y posgrado). 		
--	--	--

Fuente: Elaboración propia en base a García de Fanelli (2014)

En el cuadro anterior se sistematizaron las intervenciones que surgieron de la indagación en el campo de estudio. Las mismas fueron relevadas a través del análisis de la documentación institucional: actas, disposiciones, resoluciones, informes de evaluaciones, planes de desarrollo institucional, estatuto, así como también publicaciones que dan cuenta de la existencia de las políticas. Con la finalidad de darles un ordenamiento a estas acciones, producto de decisiones tomadas en la Universidad, se clasificaron según las categorías: políticas académicas, plan de estudio, y recursos.

Sobre las categorías presentadas por García Fanelli (2014), se estructuraron las acciones organizacionales desarrolladas por la Universidad. Avanzando con la exploración histórica, una vez sistematizada dicha información se analizó cada una de las propuestas mencionadas anteriormente para conocer cuáles son los problemas que intentan resolver aquellas acciones en el marco de un proceso de decisión, y cuál fue el nivel de disposición en el que se formalizaron las mismas. Esta matriz se continúa trabajando, la cual quedará pendiente para futuras publicaciones.

Reflexiones preliminares

En esta primera instancia de estudio se encontraron acciones (directas e indirectas) referidas a la retención académica en la Universidad Nacional de La Matanza que permiten vislumbrar decisiones desde la creación institucional. Las mismas fueron analizadas preliminarmente a través de su normativa vigente, a través de esta indagación se puede decir que:

² Actividad llevada a cabo por el centro de estudiantes con la colaboración de la Universidad. Dichas acciones se consideran en el presente análisis debido a su relevancia en la dinámica institucional (decisión secuencial).

- Existen numerosas acciones llevadas a cabo por la universidad con aplicación en el Departamento, que pretenden dar respuesta a la problemática de la deserción académica, a través de un compromiso de la institución por conservar la regularidad de los estudiantes a partir de intervenciones que fortalezcan sus condiciones, sus conocimientos y sus competencias.
- Se reconoce al interior del Plan de Desarrollo Institucional (2017) cuestiones vinculadas a la permanencia académica, como parte de las líneas prioritarias que desarrolla la institución.

Al interior de la investigación se continúa trabajando con la intención de conocer minuciosamente el proceso a través del cual se desarrollaron algunas de las decisiones anteriormente mencionadas, y su articulación; tomando de base la información recabada. En esta línea, se tomarán ciertas acciones que nos permitan revisar cómo fue ese ciclo de decisión, utilizando herramientas analíticas propias de la historiografía.

Adicionalmente, para profundizar la comprensión de los procesos de toma de decisión de algunas de las intervenciones relevadas anteriormente, en la próxima instancia de la investigación se trabajará en tres dimensiones de análisis. La primera consiste en la indagación de la acción como producto del proceso decisorio, la segunda tiene que ver con el circuito que tuvo la decisión al interior de la universidad y la tercera con el ciclo y sus fases.

Una vez abordado esto, el análisis proveerá información de un panorama más certero acerca de cada una de las decisiones analizadas en profundidad, y de este modo se conocerá cómo se articulan las acciones.

Bibliografía

- Braxton, J., Johnson, R., & Shaw-Sullivan, A. (1997). Appraising Tinto's theory of college student departure, Smart, J.(Ed.). Higher Education Handbook of theory and research, 12.
- Clifford Geertz, *The Interpretation of Cultures*, Basic Books Inc., New York, 1973. La interpretación de las culturas, Gedisa, Barcelona, 1983. Traducción de Alberto L. Bixio; revisión técnica de Carlos Julio Reynoso.
- Crosling, G., Heagney, M. & Thomas, L. (2009). *Improving student retention in higher Education Improving Teaching and Learning*. Australia: Australian University Review.

- Durán, C. y Foutel, M. (2009). Decisiones estratégicas en el área académica: reflexiones acerca del uso de información relevante como base para la definición de un régimen de permanencia. Comunicación presentada en IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. Florianópolis.
- Eppen, G. et al (2000). Investigación de operaciones en la ciencia administrativa. México: Prentice-Hall.
- Ezcurra, A. (2011). Masificación y enseñanza superior: una inclusión excluyente. En La democratización de la educación superior en América Latina. Límites y posibilidades (N. y. Fernández Lamarra, Ed.). Buenos Aires: EDUNTREF.
- Fernández - Hileman, M., Corengia, A., & Durand, D. (2010). Deserción y retención universitaria: una discusión bibliográfica. Pensando Psicología, 10. Recuperado el día 19/05/2019 de <https://revistas.ucc.edu.co/index.php/pe/article/download/787/800>
- Garbanzo Vargas, G. (2007). Factores asociados al redimiento académico en estudiantes universitarios, una reflexión desde la calidad de la educación superior pública. Revista Educación, 31 (1), 43-63. Recuperado el día 02/02/2019 de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/educacion/article/view/1252>
- García de Fanelli, A. (2004). Indicadores y estrategias en relación con el abandono y la graduación universitarios. Marquis, La Agenda Universitaria. Recuperado el día 12/02/2019 de https://www.researchgate.net/publication/279751987_Indicadores_y_estrategias_en_relacion_con_el_abandono_y_la_graduacion_universitarios
- García de Fanelli, A. (2014). Rendimiento académico y abandono universitario: Modelos, resultados y alcances de la producción académica en la Argentina. En Revista Argentina de Educación Superior, Año 6, Número 8.
- Geertz, C. (1973). La interpretación de las culturas. España: Gedisa.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. y Baptista, P. (2010). Metodología de la investigación. Perú: Mc Graw Hill.
- Krause, K & Coates H. (2008). Students Engagement in first-year university. Assessment and Evaluation in Higher Education, 33 (5) pp. 493-505.
- Lazzati, S. (1991). Claves de la decisión en la empresa. Método y participación. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Martínez, D. (2013). Gestión de la universidad pública: aportes del modelo departamental basado en la descentralización académica con centralización administrativa. San Justo: Editorial UNLaM.
- Menguzzato, M. y Renau, J. (1991). La dirección estratégica de la empresa. Barcelona. Ed. Ariel.
- Parrino, M. (2010). Deserción en el primer año universitario. Dificultades y logros. X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur. Coloquio, Buenos Aires. Recuperado el día 07/07/2019 de <https://core.ac.uk/download/pdf/30377642.pdf>
- Parrino, M. (2012). ¿Evasión o expulsión? Los mecanismos de la deserción en el primer año (Tesis doctoral). UNTREF, UNSAM, UNLAM, Buenos Aires.
- Pavesi, P. (1991). Cinco lecturas prácticas sobre el decidir. Publicación de Cátedra N° 166 del Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas, tomo I, año I, pág. 15 a 31. Buenos Aires: Alta Gerencia.
- Pavesi, P. (2005). La decisión. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

- Pont Vidal, J. y Andre, C. (2016). Toma de decisiones en instituciones de Educación superior en la amazonia: hacia Una síntesis de racionalidades. En Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública. Brasil: Universidad Federal Do Pará.
- Simon, H. (1977). The new science of management decisión. New Jersey: Prentice-Hall Englewood Cliffs.
- Simon, H. (1984) La nueva ciencia de la decisión gerencial (1°ed. 1977). Buenos Aires: El Ateneo.
- Simon, H., (1978). Rationality as process and as product of thought. En American Economic Asossiation.
- Tinto, V. (1975). Dropout from Higher Education: A Theoretical Synthesis of Recent Research. Review of Educational Research, 43 (1), 89-125.
- Tinto, V. (1987). Leaving college. Rethinking the causes and cures of student attrition, Chicago: The University Og Chicago Press.
- Tinto, V. (2004). Access without support is not opportunity: rethinking the first year of college for low-income students. Annual Conference of the American Association of Collegiate Registrars and Admissions Officers. Conference, United State of America.
- Tinto, V. (2006). Promoting student retention and success: lessons learned, Higher Education Academy. Conference on Innovations in Student Success. Conference, Londres.
- Tinto, V. (2012). Completing college: rethinking institutional action, United States of America: The University of Chicago Press.

Normativa

- CONEAU (1998). Lineamientos para la evaluación institucional, Buenos Aires. Recuperado el día 10/03/2019 de <http://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/criteriosymetod/lineamientos.pdf>
- Departamento de Ciencias Económicas (2016). Manual de Organización. San Justo: Universidad Nacional de La Matanza.
- Ley N° 24.521 (1995). Ley de Educación Superior. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la República Argentina.
- Ministerio de Educación (2004). Programa de Calidad Universitaria. Secretaría de Políticas Universitarias: Buenos Aires.
- Ministerio de Educación (2009). Convenio PACENI, N° 131: ME-UNLaM. Buenos Aires.
- Resolución Rectoral N° 200 (1994). San Justo: Universidad Nacional de La Matanza.
- Resolución Rectoral N° 293 (2011). San Justo: Universidad Nacional de La Matanza.
- Universidad Nacional de La Matanza (2003). Estatuto de la Universidad Nacional de La Matanza (Texto ordenado). San Justo.
- Universidad Nacional de La Matanza (2006). Plan de Desarrollo Institucional 2006-2010. San Justo.
- Universidad Nacional de La Matanza (2016). Manual de Organización. San Justo.
- Universidad Nacional de La Matanza (2017). Plan de Desarrollo Institucional 2017-2020. San Justo.

Informes

CONEAU (2017). Informe de Evaluación Externa: Universidad Nacional de La Matanza. Buenos Aires. Recuperado el día 22/06/2019 de http://www.coneau.gov.ar/archivos/libros_evaluacion_externa/66_UNLaMatanza.pdf

CONEAU (2007). Informe de Evaluación Externa: Universidad Nacional de La Matanza. Buenos Aires. Recuperado el día 22/06/2019 de <http://www.coneau.gob.ar/archivos/evaluacion/UNLaM.pdf>

Universidad Nacional de La Matanza (2016). Autoevaluación Institucional: Universidad Nacional de La Matanza. San Justo.

Universidad Nacional de La Matanza (2019). Informe de la Secretaría Académica de la UNLaM.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

LOS GRADUADOS DE CONTADOR PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LUJÁN (UNLU) Y SU INSERCIÓN PROFESIONAL EN EL CONTEXTO DEL ÁREA DE INFLUENCIA: VALORACIÓN DE LAS ACCIONES Y SERVICIOS DE LA UNIVERSIDAD COMO FORMADORA DE COMPETENCIAS PARA EL SISTEMA PRODUCTIVO

Alicia Rey
Daniel Santoro
Gabriel Larretape
Rubén Liguori
Alejandro Scopel
Mirta Trcek
Adrián Nuñez
Verónica Toledo

UNLu

El Programa del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján (UNLu), en el que se encuadra la presente investigación corresponde al Diagnóstico integral del área de influencia de la Universidad Nacional de Luján. Evaluación e impacto de acciones y servicios hacia la comunidad (DIAI). El equipo de investigación está compuesto por Dra. Alicia Rey (Directora), Mg. Daniel Omar Santoro (Co-Director), Lic. Gabriela Nobua, Lic. Cecilia Ares, Lic. Celia Brasili; Lic. Karina Brites, Ignacio Fernández Lemos, Mg. Gabriel Larretape, Lic. Rubén Liguori, Lic. Adrián Nuñez, Lic. Miguel Ángel Nuñez, Lic. Clarisa Ottaviano, Lic. Nancy Russi, Lic. Raúl Russi, Lic. Alejandro Scopel, TSSS. Mirta Trcek

El presente trabajo se nutre de la experiencia investigativa previa desarrollada en el proyecto de investigación LOS GRADUADOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LUJAN (UNLu) Y SU INSERCIÓN EN EL CONTEXTO DEL ÁREA

DE INFLUENCIA: valoración de las acciones y servicios de la universidad como formadora de profesionales en ciencia y tecnología, que integra el programa DIAI, con dirección de la Dra. Alicia Rey y Co-Dirección de la Lic. María Cecilia Poggi.

En ese momento se analizó la carrera de Licenciatura en Administración. En este contexto de trabajo surge la demanda de un nuevo proyecto que indague a la comunidad educativa de los graduados de la carrera de Contador Público y con él, ampliar el diagnóstico acerca de la relación entre los intereses de los graduados profesionales científicos y tecnológicos de la Universidad Nacional de Luján y su vinculación con las Políticas de Gestión orientadas a promover el desarrollo social y económico del área de influencia de la UNLu.

Los interrogantes de base que guían al proceso indagatorio son:

- ¿Qué relación guardan los graduados de Contador Público con la UNLu?
- ¿La gestión universitaria contempla las expectativas de inserción laboral de estos graduados?
- ¿Cuáles son las verdaderas demandas del sistema productivo?
- ¿Es hacedora la UNLu de recursos humanos formados en las competencias profesionales en ciencia y tecnología que demanda el sistema socio productivo?
- ¿Es adecuado el modelo curricular actual?

Se indagarán los deseos y necesidades laborales de los Graduados de Contador Público de la UNLu y su vinculación con las políticas universitarias de esta casa de estudios.

La entrevista profunda es la técnica seleccionada para abordar la unidad de análisis, entre otras técnicas de índole cualitativa y cuantitativa.

El objeto de estudio del presente trabajo investigativo contribuirá con supuestos conceptuales necesarios para redefinir los mapas de rutas en la gestión política universitaria, devenida en prácticas concretas (vinculadas al empleo) que conciben en sus propósitos las representaciones que los graduados revelan como demandas a cubrir por la universidad.

Objetivos Generales

Diagnosticar la relación entre las necesidades y demandas de los graduados de contador público de la Universidad Nacional de Luján relacionado con la inserción laboral y desarrollo profesional y su vinculación con las competencias recibidas en su proceso de formación y las políticas de gestión orientadas a promover el desarrollo social y económico del área de influencia de la UNLu.

Objetivos Específicos

1. Determinar cualitativamente la relación capacitación/inserción laboral de los graduados contadores públicos de la UNLu en su área de influencia.
2. Comprobar los desvíos entre la carrera de grado alcanzada por los graduados contadores públicos y la actividad laboral desarrollada por los mismos.
3. Razonar en torno a la relación tiempo de egreso de la UNLu-inserción laboral en el área de influencia.
4. Puntualizar las demandas de los graduados contadores públicos de la UNLu a la gestión universitaria para el alcance de una mejor inserción laboral y desarrollo profesional.
5. Caracterizar el grado de vinculación actual de los graduados contadores públicos con la UNLu.
6. Clasificar el tipo de vínculo vigente entre los graduados contadores públicos y la UNLu.
7. Tipificar áreas o rubros de dominio laboral de los graduados contadores públicos de la UNLu.
8. Perfilar el tipo y nivel de organización colegiado de los graduados contadores públicos de la UNLu.
9. Formalizar en un diagnóstico las debilidades y fortalezas de las competencias de los graduados contadores públicos.

10. Detectar las proyecciones laborales alcanzadas y/o abandonadas por los graduados contadores públicos de la UNLu en relación con las incumbencias de la carrera de grado.
11. Conocer qué importancia le atribuyen los graduados de contador público a las competencias recibidas en su proceso de formación universitaria y cómo valoran su realización en el contexto en que desempeñan su labor profesional.
12. Establecer el tiempo promedio que utilizan los alumnos desde su ingreso a su colación. -
13. Identificar las competencias y destrezas genéricas que la universidad desarrolla en la formación de sus graduados de contador público.

Balance del estado del conocimiento sobre el tema

La cuestión de los graduados de la UNLu y la relación con su situación laboral ha sido una preocupación para este grupo de investigación a partir de un primer estudio investigativo con los Licenciados en Administración de la UNLu, donde se ha observado un predominio de egresados trabajando en áreas de incumbencia de la carrera (78%), los cuales -además- manifestaron ya hacerlo mientras estudiaban. Esta situación trajo como consecuencia directa que el promedio de años que tardaron los graduados en alcanzar el título de grado como Licenciados en Administración se extendiera poco más de 7 años.

Si bien la mayoría de los encuestados manifestó un alto nivel de satisfacción respecto a la capacitación recibida (95%), al ser indagados en relación a los reclamos y/o sugerencias respecto a las falencias de la carrera, las demandas e inquietudes estuvieron orientadas mayoritariamente (más del 60%) a aspectos relacionados con prácticas profesionales, idiomas y TIC'S, permitiendo inferir que una de las debilidades del perfil de los Licenciados en Administración resulta la dificultad de compatibilizar su instrucción con la identificación de las situaciones problemáticas que el administrador enfrenta en su accionar cotidiano fundamentado en la generalizada demanda de prácticas profesionales en sus diferentes formatos (pasantías, desarrollo de casos reales, capacitaciones en diversas actividades, etc.).

Si bien estos resultados arrojaron datos pertinentes a una carrera en particular de la UNLu, ellos sentaron precedentes en la cuestión objeto de estudio del presente proyecto. Todo este diagnóstico que perfila el egresado de la carrera de Licenciatura en Administración cimentó los argumentos para extender la experiencia al análisis del perfil del graduado Contador Público de la UNLu, focalizado singularmente en las demandas a la gestión universitaria que los graduados conciben como imperiosas para insertarse en el mercado laboral.

Los integrantes de la comisión del programa DIAI, plantearon esta cuestión como una de las intenciones a perseguir con el fin de planificar estrategias de futuro con la comunidad involucrada, rondando el interrogante de base: ¿Qué función cumple la universidad como contenedora de sus graduados?, en sucesión así también, se propone la variable “seguimiento laboral de los graduados”.

Por otra parte, el estado del arte en torno a la temática, deriva también del proyecto dentro del programa que aborda la cuestión referida a la relación entre el crecimiento vegetativo de la población en las distintas localidades del área de influencia de la UNLu y el crecimiento vegetativo del alumnado (1991-2001), el mismo se ocupó de:

- correlacionar el crecimiento vegetativo del área de influencia con el crecimiento vegetativo del alumnado proveniente de dicha área y,
- realizar de acuerdo a la tendencia correlacional, un estudio comparativo entre las distintas localidades que comprenden el área de influencia.

Su análisis abrió emergentes conceptuales a seguir en relación con la situación laboral y evolución de los graduados provenientes de las localidades del área de influencia de la UNLu. En especial, uno de los datos que inició la discusión fue el incremento en el número de ingresantes a la UNLu en el período 1991-2001, provenientes de todos los partidos del área de influencia.

De la concatenación entre los resultados presentados en los avances de éste proyecto que tuvo lugar en el período comprendido entre 2008 y 2010, y en coherencia con los predicamentos y procedimientos preliminares del programa DIAI, es que surge la postulación de un nuevo proyecto que contemple la dispersión entre las expectativas generadas como ingresante proveniente de localidades del área de influencia de la UNLu

en las carreras de grado, la cuestión de la inserción laboral en dicha área considerando la formación y competencias profesionales y su relación con la gestión universitaria orientada a este sector de la comunidad educativa.

Las reflexiones en conjunto tuvieron preguntas de base que la comisión integrante del proyecto esbozaba, y predicaban lo siguiente:

- ¿Qué relación guardan los graduados de Contador Público con la UNLu?
- ¿La gestión universitaria contempla las expectativas de inserción laboral de estos graduados?
- ¿Cuáles son las verdaderas demandas del sistema productivo?
- ¿Es hacedora la UNLu de recursos humanos formados en las competencias profesionales en ciencia y tecnología que demanda el sistema socio productivo?
- ¿Es adecuado el modelo curricular actual?

Estos asuntos se delimitaron como objetivos a cubrir por un proyecto de investigación que ahora se presenta como propuesta investigativa a ser evaluada por el Departamento de Ciencias Sociales de la UNLU y que comprenderá a los graduados de Contador Público.

Marco conceptual

Los conceptos de base se inscriben en torno a: A) el encuadre territorial de base: Área de influencia y región universitaria, B) el modo de producir conocimiento extendido a la comunidad de científicos, sociedad civil e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, para el caso en singular del presente proyecto, el área de influencia de la UNLu y, por último, C) al límite conceptual de sistema educativo superior y competencias profesionales.

El área de influencia general e inmediata de la UNLu: En el programa DIAI se formulan apreciaciones en torno de la delimitación geográfica del área de influencia y, tomando criterios establecidos por la Universidad de México en el 2004, es que se encuadran los conceptos de: A) Área de influencia general (AIG): su influencia se extiende más allá de su entorno inmediato, los alumnos acuden desde un amplio número

de entidades y ciudades del país y una vez graduados, los conocimientos logrados en el paso por la vida universitaria tienen vigencia en sus investigaciones y contextos laborales en otros lugares del país y fuera. En suma, el AIG es extendido al ámbito nacional e internacional. B) Área de influencia inmediata (AII), aquí la discusión es mayor y aún no zanjada, ahí que se lo tome como referencia para la confección de diagnósticos sin límites precisos. Estos son fijados por grupos de investigación según los objetivos esbozados. En la práctica, orientan la delimitación del AII los principios de proximidad y economía, utilizados al momento de seleccionar las unidades de análisis en sus diferentes niveles de abstracción (supra unitario, focales y sub unitarios).

Considerando los supuestos conceptuales del proyecto “INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL: dimensiones de la relación entre intereses científicos y demandas locales en el área de influencia de la UNLu (2008-2010)”, donde se delimita y grafica el área de influencia, se replica aquí “...los predicamentos conceptuales consensuados (...)

Una nueva visión de la ciencia surge recientemente desde la perspectiva de Gibbons. El autor citado distingue la manera de producir conocimiento científico entre modo 1 y modo 2. El cotejo de los principios del modo 2, se resume en:

- Un campo disciplinar donde se siguen códigos relevantes y particulares de cada disciplina.
- Intereses en los que la generación de conocimientos es en función de principios generales y universales que se difunden en ámbitos académicos.
- Método de investigación homogéneo, el cual supone la aplicación de métodos científicos particulares para el estudio del objeto propio de cada disciplina.
- Dinámica organizativa jerárquica. Esta implica verticalidad taxativa en la toma de decisiones.
- Dimensión temporal y espacial permanente, los sujetos y objetos de conocimiento son ahistóricos.
- Validez de la información otorgada por el grupo disciplinario. El control de pares es, según el juicio de revisión de antecedentes profesionales y producción científica, relevante al interior de cada disciplina.

- Grupo de practicantes constituido por un número reducido, elitista y temporal. Los investigadores son agentes, académicos reunidos para resolver problemas centrales para el progreso de la disciplina.

La forma en que se hace ciencia ha cambiado en la sociedad pos-industrial y demanda de órganos que diagnostiquen, evalúen y diseñen planes y/o proyectos de investigación acordes con los atributos del nuevo modo de producir conocimiento científico caracterizado por:

- Un objeto de estudio transdisciplinar, que enlaza metodologías y epistemologías en torno a la resolución de un problema.
- Propósito orientado al contexto de aplicación, el objetivo de la investigación es definir estrategias para la resolución de problemas.
- Métodos heterogéneos, haciendo uso de múltiples habilidades y experiencias para el tratamiento de problemas concretos.
- Dinámica organizativa heterárquica, contempla la horizontalidad constituida por los diferentes actores sociales que intervienen en la investigación. Incluye a un número de practicantes cada vez mayor (miembros de la comunidad científica, política y civil). Busca los consensos y considera los disensos.
- Validez del conocimiento con dimensión temporal y espacial transitoria, dado que cambian los sujetos y objetos de conocimiento.
- Validación de la información dada por miembros de la comunidad científica, política y civil.
- Práctica de la investigación amplia, abierta y temporal, constituida por una Red de instituciones académicas, políticas, y civiles.

Este diseño de investigación pretende explorar en torno a las perspectivas de los graduados de Contador Público de la UNLu. El marco conceptual y procedimental propuesto pone en valor la importancia que tiene para nuestra universidad, y para el departamento de Ciencias Sociales en particular, el logro de una gestión capaz de intervenir en el territorio de modo tal que se contengan las aspiraciones y las demandas que los graduados profesan como recursos humanos formados en el campo laboral y profesional del área de influencia de la universidad.

Una de las dimensiones de la relación entre las instituciones educativas y la sociedad se refiere a la posibilidad de asegurar que los conocimientos obtenidos en las aulas serán transferidos a los contextos concretos en los que ocurre el desarrollo profesional. La formación de competencias profesionales es uno de los objetivos esenciales de la universidad actual; sin embargo, es interesante destacar que el interés por ellas no surge en el contexto universitario, sino en el mundo del trabajo en la década de 1970, y es partir de los estudios de McClellan (1973), Mertens (1997; 2000) y otros autores, que comienza una búsqueda orientada al hallazgo de criterios científicos explicativos de la eficiencia de las personas en el desempeño laboral.

El supuesto de base es que las competencias profesionales desarrolladas durante la formación deben permitir al profesional resolver problemas semejantes en distintos contextos (Miklos 1999).

El muestrario de definiciones sobre competencias pone en desnudo que el concepto de competencia sigue poseyendo un atractivo especial, en palabras de Le Boterf (1996), “la dificultad de definirlo crece con la necesidad de utilizarlo”. De manera que, como destaca este autor, más que un concepto operativo es un concepto en vía de fabricación.

Pero más allá de esta dificultad, es necesario concretar y llegar a algunos puntos de síntesis de definición para nuestro quehacer. Un primer punto característico en el concepto de competencia es que permite todo un conjunto de conocimientos, procedimientos y actitudes combinados, coordinados e integrados, en el sentido que el individuo ha de saber hacer y saber estar para el ejercicio profesional (Rodríguez González 2007). Desde esta perspectiva no sería diferenciable de capacidades profesionales, entendiendo a las mismas como habilidades cognitivas complejas en situaciones concretas de desempeño profesional a partir de la interpretación de contextos, prácticas, problemas y acciones sociales. De esta forma se entiende que las competencias implican a las capacidades, sin las cuales es imposible llegar a ser competente. Desde lo formativo de la competencia, resulta relevante el planteamiento del profesor Ferrández (1997) quien, partiendo de la capacidad llega a la competencia.

Respecto a capacidad, Ferrández indica que “es preferible verla como una triangulación perfecta que construye un solo polígono; desde esta perspectiva el punto de

mira ya se puede dirigir más a un lado u otro del triángulo porque siempre estaremos atrapados por la presión presencial de los otros lados. Si vamos más adelante, tendremos que aceptar que las competencias también son el producto de una serie de factores distintos entre sí, pero en perfecta comunicación... Gracias al conjunto que forman las capacidades se logran las competencias mediante un proceso de aprendizaje. A su vez, la o las competencias logradas aumentan el poder de las capacidades, con lo que el proceso se convierte en una espiral centrífuga y ascendente que hace necesario el planteamiento que dimana de la formación permanente: logro de más y mejores competencias en el desarrollo evolutivo de las capacidades de la persona” (pp. 2-3)

De esta forma el concepto de competencia es indisociable de la noción de desarrollo. Sin olvidar que como resultante de dicho proceso de adquisición también se incrementa el campo de las capacidades entrando en un bucle continuo que va desde las capacidades a las competencias y de éstas a las capacidades, iniciando de nuevo el ciclo potenciador en ambas direcciones.

De lo expuesto se desprende entonces que la competencia no puede entenderse al margen del contexto donde se pone en juego. Es decir, no puede separarse de las condiciones específicas en las que se evidencia. Siendo este enfoque el que justifica el acercamiento a nuestro objeto de estudio en torno al área de influencia de la UNLu.

Es interesante destacar también que las competencias profesionales han permitido acercar la formación profesional al mundo del trabajo en la medida que evidencian la necesidad de formar dichas competencias ya desde la universidad. En este sentido, el Centro de Investigación y Documentación sobre Problemas de la Economía, el Empleo y las Cualificaciones Profesionales (CIDEDEC)¹ se expresa en el trabajo Competencias profesionales. Enfoques y modelos a debate:

El enfoque de competencia profesional se consolida como una alternativa atractiva para impulsar la formación en una dirección que armonice las

¹ CIDEDEC -Centro de Investigación y Documentación sobre problemas de la Economía, el Empleo y las Cualificaciones Profesionales- es una entidad sin fines de lucro fundada en 1990 por un grupo de investigadores y consultores procedentes del ámbito empresarial y el universitario, con sede en Donostia-San Sebastián- Desde su creación ha establecido alianzas estratégicas con Centros de Investigación, Universidades y Empresas de la Unión Europea, América Latina y el Caribe. En 1993, CIDEDEC se incorpora como miembro a CINTERFOR/OIT, fortaleciendo de esta forma su vinculación con los países iberoamericanos y del Caribe.

necesidades de las personas, las empresas y la sociedad en general, dibujando un nuevo paradigma en la relación entre los sistemas educativo y productivo cuyas repercusiones en términos de mercado laboral y gestión de recursos humanos no han hecho sino esbozarse en el horizonte del siglo XXI. (CIDEDEC, 1999, p.10)

Por lo tanto, entender las competencias profesionales desde esta perspectiva significa trascender el enfoque simple en virtud del cual las competencias se entienden como cualidades aisladas. En la actualidad, el desempeño profesional eficiente en una sociedad globalizada y del conocimiento exige, además de las competencias específicas propias del ejercicio de una determinada profesión, poseer también competencias genéricas, que se expresen en diferentes profesiones, tales como: la capacidad de gestionar de forma autónoma y permanente el conocimiento, de investigar, de trabajar en equipos, de comunicarse en un segundo idioma y de aprender a lo largo de la vida. En este sentido, Corominas (2001) expresa:

La preparación profesional abarca, pues, tanto la formación o entrenamiento en competencias específicas de la profesión, es decir, saberes y técnicas propias de un ámbito profesional (por ejemplo: interpretar un gráfico de temperaturas y lluvias, calcular la resistencia de un forjado, evaluar los conocimientos adquiridos por un alumno, gestionar créditos a clientes, etc.), como el entrenamiento en competencias genéricas comunes a muchas profesiones (por ejemplo: gestión de la información, adaptación a los cambios, disposición hacia la calidad, etc.).

En esta misma línea y en el proyecto Tunning América Latina se identifican y analizan en detalle 27 competencias genéricas y específicas y se propicia la reflexión, entre los profesionales de la educación superior teniendo en cuenta la autonomía y diversidad de cada región, sobre la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje universitarios orientados a la formación integral del estudiante desde un enfoque de competencias y, en el Informe final del proyecto (2007, pp. 40-41), plantea: “Los campos profesionales se transforman y se generan nuevos nichos de tareas y, paralelamente, anulan o disminuyen las posibilidades de otros trabajos. La mayor parte de los estudios recientes señalan que una persona cambiará varias veces de empleo durante su etapa

laboral activa. Por lo tanto, la versatilidad es, cada vez más, una característica fundamental para desarrollar en la formación profesional. Es decir que la flexibilidad mental, la capacidad para adaptarse a nuevos desafíos, el saber cómo resolver problemas y situaciones problemáticas, la preparación para la incertidumbre son las nuevas habilidades mentales que requerirán los profesionales del mañana y en las que debemos entrenarlos. Se hace necesario patrocinar una formación que permita realizar ajustes permanentes, demostrar equilibrio ante los cambios y capacidad de inserción ciudadana en contextos de vida democráticos”.

Metodología de trabajo

El proyecto de investigación se diseña desde una propuesta exploratoria y descriptiva. Las indagaciones pretenden interpretar, en diferentes discursos comparados, la relación dialéctica que se gesta entre la intervención en el territorio y desde las rutas de acción de política universitaria, el impacto en la inserción laboral de sus graduados y en la práctica social.

La propuesta investigativa en torno a los graduados de la Universidad Nacional de Luján se desarrolla siguiendo las relaciones entre conceptos, objetivos y procedimientos presentes en la red conceptual.

Desde el proceso de indagación, la labor científica tiene una senda que reúne acciones y decisiones constitutivas imprescindiblemente del modo de producir conocimiento entendido como Modo 2². Desde esta perspectiva se propone un accionar del científico comprometido con las problemáticas territoriales, es decir, un quehacer investigativo que parte de su praxis, entendida esta como cantera de modelos, modos de vida que se filtran en la percepción del espacio. Desde esta interpretación del espacio vivido y utilizando los métodos para fijar creencias según Pierce (tenacidad, autoridad, metafísica y eficacia), se indaga acerca de situaciones problemáticas similares (análogos) y escenarios comparados cuya cuestión ha sido desentrañada. Se trata de indagar en casos

² . Ministerio de Educación de la Nación. (2006). Educación en Debate. Documentos de la DINIECE 3 educación y política educativa en Argentina, Mariana Mora.

que no tengan como marco una teoría vigente, y las implicaciones lógicas que se derivan conjugan inferencias analógicas y abductivas.

Desde esta corriente metodológica se inicia el proceso de conocimiento en el contexto de descubrimiento. Ahora no se parte de la Teoría (porque se cuestiona la precedencia de la regla, ésta sería vacía) ni de la empiria (porque se critica la carencia de presupuesto universal que permita establecer categorías previas, la inducción sería ciega). Se propone una preconcepción modelizante del(os) objeto/s de estudio que incorpora en el conjunto de inferencias la analogía y la abducción, cuya validez no es formal pero sí epistemológica. Así las hipótesis conjeturadas ya no parten de la teoría ni de la empiria, sino de una dialéctica que transita entre el objeto modelo, o sea, el caso, la deducción desde múltiples teorías (interdisciplinarias, porque no hay una única teoría que sirva de sustento conceptual capaz de explicar el problema), y por la empiria con inferencias inductivas contextualizadas.

Una vez delimitado el caso, se inicia en el contexto de justificación un proceso hipotético- deductivo que se nutre incasablemente de nuevas teorías corroboradas en la empiria de un objeto de estudio entificado, categorizado y operacionalizado a través de técnicas cuantitativas y cualitativas.

Este camino procedimental fue propuesto por Samaja y conocido como modelo ternario. Pero cobra sentido si se lo articula con otras dialécticas como la Espacial (espacio vivido, concebido y percibido) y del Lenguaje (significado, signo y significante) y la que se plantea como eje vertebrador de este proyecto, la dialéctica existente entre la espacialidad, las prácticas políticas universitarias de la UNLu y las representaciones que los graduados tienen sobre las prácticas laborales.

La investigación científica logra con este juego de dialécticas estrechar el vínculo entre los problemas territoriales estudiados en torno al desarrollo local, las políticas universitarias, y las representaciones sociales de las prácticas laborales.

Giro Genealógico

Desde el marco metodológico, se propone este giro como herramienta para interpretar las prácticas sociales, percibidas como deseos y necesidades de la gente que

se materializan en diferentes espacialidades en función de las representaciones construidas individual y colectivamente. Así: “... Se concibe la genealogía como acoplamiento de conocimientos eruditos y las memorias locales, acoplamiento que permite la construcción de un saber histórico y la utilización de ese saber en las tácticas actuales...”

Este trabajo genealógico, inspirado en la metodología de trabajo de M. Foucault, revela el aprendizaje acumulado en el tejido social de cada comunidad local; pone en valor saberes reservados en la memoria colectiva e individual. Es un esfuerzo por poner en evidencia conocimientos que hasta el momento han sido depuestos frente a otros, desacreditados pero que forman parte de las prácticas sociales con las que transitan las personas.

Reponer durante el trabajo exploratorio y descriptivo los saberes de los graduados manifestados en los diferentes discursos que se compararán en este proyecto, es un aporte para la reflexión al momento de proponer nuevos supuestos explicativos de las problemáticas analizadas en el proceso investigativo. Al mismo tiempo, a la hora de prescribir nuevos escenarios, este conocimiento otorga a las políticas de gestión universitaria mayor legitimidad en la intervención del territorio, ya que dichas políticas devienen en prácticas concretas (vinculadas al empleo) que conciben en sus propósitos las representaciones que los graduados revelan como demandas a cubrir por la universidad.

Esta seda procedimental se inscribe bajo el desafío de una propuesta de investigación-acción. La redefinición de las políticas de gestión universitaria en el área de influencia, dirigidas a la comunidad educativa de los graduados se nutriría de los supuestos desocultados en el giro genealógico que sustenta la atribución de las variables operativas.

Giro Hermenéutico

Se trata de una propuesta metodológica entendida como una forma de acceder al conocimiento científico que revaloriza la expresión de lo social como materia prima para analizar el espacio local, materializable en cada uno de los escenarios estudiados.

Es uno de los principales métodos de investigación humanísticos que cobra relevancia con la obra de Gadamer, quien aporta conceptos propios y recoge la tradición heredada de la antigüedad. El enfoque implica un diálogo entre el investigador y el objeto de estudio. La tarea del científico consiste en interpretar la mayor cantidad posible de signos puestos en uso por los significantes. Es un esfuerzo por recrear el lenguaje que se construye entre el significante y el significado. Desde esta perspectiva no existe una única y definitiva verdad, sino sentidos múltiples de una realidad que hay que desocultar. La verdad, como verdad de origen nunca se alcanza, es un proceso que culmina cuando el intérprete lo suspende, es decir interrumpe por consenso el trabajo de develar lo oculto. Pero siempre quedan restos, porque la interpretación es ilimitada. Este diálogo infinito, pero cuya búsqueda científica sí es limitada puede ser con las personas, las obras de arte, un texto, y con el espacio geográfico, también. La hermenéutica se convierte, entonces, en una herramienta para leer la dialéctica del espacio. Y cuando más significaciones cobren sentido desde la labor científica se dispondrá de mayor información para interpretar del modo más cercano posible “a los otros” y también para elaborar tácticas espaciales conjuntas, en el marco de una investigación-acción a perfeccionar, para prescribir un nuevo escenario que revalorice los deseos y necesidades de la gente.

Entrevistas profundas

Desde el plano metodológico es la propuesta epistemológica y metodológica de Juan Samaja la que introduce el asunto de la dimensión del indicador como una de los componentes que aporta validez al dato. La dimensión del indicador forma parte de las decisiones del proceso de validación conceptual. Samaja, toma de la obra de Galtung la matriz de datos y agrega al análisis de los datos, un tercer centramiento, el del valor (además de los ya propuestos, de centramiento del análisis en la variable y el de la unidad de análisis). El soporte de los datos es una matriz constituida por el nivel supraunitario, este es el nivel de contexto ($N+ 1$). Su función es ser regulador de los valores obtenidos en los niveles de menor abstracción, ya que otorga un marco de referencia para interpretarlos. Le sigue el nivel de anclaje, es decir N , donde se focaliza el estudio. Es la sección de la realidad que se está estudiando; de quien se habla en la hipótesis. Mientras que el nivel subunitario es ($N-1$), es decir, las partes de un todo que constituyen la unidad

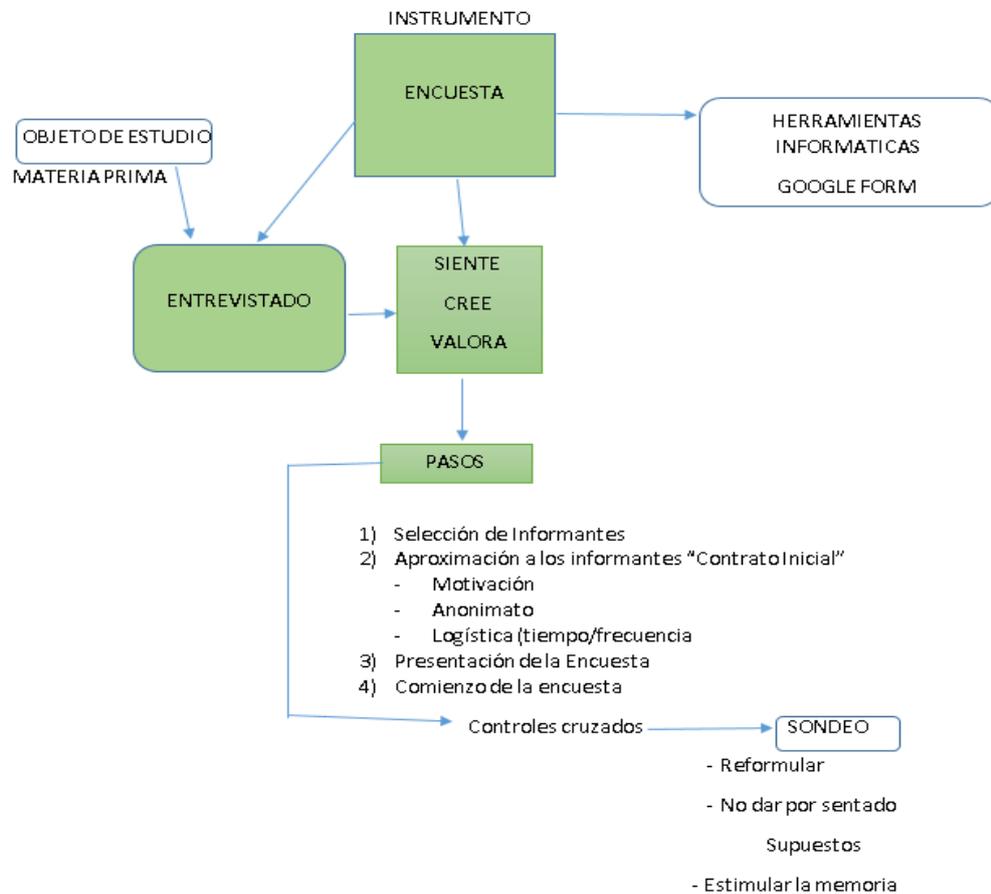
de análisis investigada. Este es el nivel que debe desocultar la multiplicidad de sentidos. En el proyecto que se prescribe el nivel subunitario lo constituyen los graduados de la UNLU seleccionados en las muestras no probabilísticas y probabilísticas. La constitución de todas las unidades muestrales conforma el nivel de anclaje. Su lectura permitirá elaborar perfiles de los graduados de la UNLU y el nivel supraunitario lo compone el área de influencia de dicha universidad.

Para dimensionar el indicador conservando la riqueza de significados posibles se utilizan procedimientos técnico-metodológicos que revaloricen los saberes cotidianos y los acoplen al saber técnico o académico, poniendo a disposición del político universitario una base de información que representa a la comunidad educativa de los graduados. El desafío perseguido y que se transfiere en el presente trabajo es adecuar la aplicación de técnicas de investigación de índole cualitativa tales como las entrevistas profundas para resignificar desde diversas perspectivas (políticas, académicas, económicas, ciudadanas), el valor del indicador obtenido desde las técnicas cuantitativas.

La revalorización y el rescate de los saberes no solo eruditos, sino también aquellos adquiridos en la práctica del profesional como graduados de la UNLU se encuentran habilitados a través de la técnica de la entrevista profunda. Triangulando esta técnica con otras de carácter cuanti-cualitativo se pretende en este proyecto atribuir las variables operativas, categorizar las variables reales y entificar las variables nominales. Los supuestos conceptuales a los que se arriben pretenden enunciar un diagnóstico de la evolución de los graduados y su relación con las políticas universitarias de la UNLU.

En una primera fase de indagación, se abordará a la unidad de análisis a través de entrevistas profundas a graduados de la UNLU, instalados en el contexto de la Universidad como no docentes, docentes, integrantes de proyectos, directores de proyectos y en gestión universitaria. En un segundo momento, y a través de la técnica de selección de la bola de nieve se interceptarán conocidos de los primeros encuestados, pero cuyo ámbito laboral sea externo a la Universidad.

En una segunda fase investigativa se explorará a los graduados extendidos al área de influencia en la UNLu a través de un muestreo sistemático al azar.



Resultados esperados al finalizar el proyecto

Definir y caracterizar la vinculación entre la Gestión universitaria de la UNLu como generadora de profesionales científicos y tecnológicos y la formación y competencias; en relación con las demandas y necesidades de sus graduados en el área de influencia.

Bibliografía Preliminar

BARRIGA, O. (2006) La geometría del espacio social: una forma de superar la brecha entre el número y la palabra, I Foro de Metodología de las Ciencias Sociales, Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades – UNLP.

- CIDEC (1999): Competencias profesionales. Enfoques y modelos a debate. Donostia-San Sebastián: CIDEC, (Cuadernos de Trabajo. Formación, empleo, cualificaciones, n.º 27).
- COROMINAS, Enric (2001): «Competencias genéricas en la formación universitaria», en n.º 325. Madrid, pp. 299-321.
- DA COSTA, N.; TANCREDI, E. y TUIS, CLAUDIO. (2006) “Ordenamiento ambiental del territorio: creencias y conceptos derivados de las prácticas de investigación”. En Anuario de Geografía 2005-2006. Dpto. de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Luján. Secretaría de Bienestar y Extensión Universitaria.
- DÍAZ, E. (2007). Entre la tecnociencia y el deseo. La construcción de una epistemología ampliada, Buenos Aires Biblos.
- FOUCAULT, M. (2001). Defender la sociedad, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- FREEMAN, C.; “La naturaleza de la innovación y la evolución del sistema productivo”, en F. Chesnais y J. C. Neffa (eds.), Ciencia, tecnología y crecimiento económico, CEIL-PIETTE-CONICET, 2003.
- GALLANT, M. (1992) “La integración de métodos y la metodología cualitativa: el análisis y la presentación de resultados”, en Forni, F. y otros, Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- GIBBONS, M. y otros, (1997). La nueva producción del conocimiento. Barcelona, Ed. Pomares- Corredor.
- KORN, F. y Otros (1970). Conceptos y variables en la investigación social. Nueva Visión. Buenos Aires.
- KORNBLIT, A. (2004) Metodologías cualitativas en ciencias sociales, modelos y procedimientos de análisis. Biblos. Buenos Aires.
- MARRADI, A., ARCHENTI, N. Y PIOVANI J. (2007). Metodología de las Ciencias Sociales. Emecé. Buenos Aires.
- MIKLOS, Tomas, *Educación y capacitación basada en competencias. Ventajas comparativas de la formación en alternancia y de llevar a cabo experiencias piloto*, México, 1999.
- MORFÍN, Antonio, "La nueva modalidad educativa, educación basada en normas de competencia", en Argüelles, A., óp. cit., pp. 8- 81.
- Protocolo de Programa DIAGNOSTICO INTEGRAL DEL ÁREA DE INFLUENCIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LUJAN. Evaluación e impacto de acciones y servicios hacia la comunidad. Dir. Alicia Elsa Rey.
- PROYECTO TUNING AMÉRICA LATINA (2007): «Reflexiones y perspectivas de la Educación Superior en América Latina», en el Informe final Proyecto Tuning-América Latina. 2004-2007. Publicaciones Universidad de Deusto.
- Proyecto: INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL: dimensiones de la relación entre intereses científicos y demandas locales en el área de influencia de la UNLu. (2008-2010). Disposición del CDD-CS No 858/07. Universidad Nacional de Luján. Dir. Nélica Da Costa Pereira.
- RIVERA, S. (1998) “La influencia del giro lingüístico en la problemática de las ciencias sociales”, En: La ciencia y el imaginario social. DÍAZ, E (editora) Editorial Biblos. Buenos Aires.

- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Raquel, HERNÁNDEZ NANCLARES, Nuria y DÍAZ FONDÓN, M. Ángeles (2007): «Cómo planificar asignaturas para el aprendizaje de competencias». Documentos ICE, Universidad de Oviedo.
- SAMAJA, J. (1999) Epistemología y Metodología, Buenos Aires, Eudeba
- SAUTU, R. (2007) Práctica de investigación cuantitativa y cualitativa. Articulación entre la teoría, los métodos, las técnicas. Lumiere, Buenos Aires.
- SOJA, E., (2008) Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones, Traficantes de sueños, Madrid.
- TAYLOR, S. J. y BOGDAN, R. (2000), Introducción a los métodos cualitativos de investigación, Piados, Barcelona. Capítulo 4 “La entrevista en profundidad” y Capítulo 18 “la entrevista”.
- UNESCO; El desarrollo por la ciencia, Ministerio de Educación y Ciencia – UNESCO, Madrid – París, 1970.
- VUJOSEVICH, J. y otros (2003) “El trabajo de campo: la entrevista en profundidad”. Vivencias de los investigadores”, En LAGO MARTÍNEZ, S. y otras. En torno de las metodologías: abordajes cualitativos y cuantitativos. Editorial Proa XXI. Buenos Aires.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

ESTUDIO APLICATIVO DE LA FILOSOFÍA FISH GUÍA PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN LA LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LUJÁN

Daniel Omar Santoro
UNLu

Teniendo en cuenta que la filosofía FISH es, por su origen, aplicada al entorno laboral, este trabajo plantea la hipótesis que es factible realizar una guía para implementar dicha filosofía en el ámbito académico universitario en Argentina. A continuación, se presenta un estudio documental, descriptivo, evaluativo, exploratorio y propositivo. El universo de esta investigación estuvo conformado por todos los estudiantes universitarios de las carreras Licenciatura en Administración y Contador Público. La población abarcó a todos los estudiantes de dichas carreras en la Universidad de Luján. La muestra se restringe a aquellos estudiantes de la UNLu de las carreras mencionadas que cursaron Administración de Personal durante el segundo cuatrimestre.

Resultados: El trabajo de campo realizado ha demostrado que es posible implementar la filosofía FISH en el ámbito académico analizado con resultados positivos. El grupo de estudiantes de la muestra demostró su compromiso con el proyecto, trajo los carteles, aportó ideas, no se ausentó a las clases dedicadas a la investigación y adhirió a las consignas FISH.

Se concluye que la metodología aplicada resultó útil y sirvió como base para desarrollar la guía de implementación de la filosofía FISH en el ámbito de la enseñanza académica para los estudiantes de Administración de Personal. Si bien esta investigación se realizó en un grupo donde convivían estudiantes provenientes de ambas carreras, se recomienda que el ámbito de aplicación sea específicamente para los estudiantes de la Licenciatura en Administración que cursan Administración de Personal debido a que los

temas abordados se relacionan más con la práctica de esta carrera que con la de Contador Público.

I. Problema e hipótesis

La presente investigación se refiere la filosofía¹ FISH desde un punto de vista teórico para luego abordar un trabajo de campo con la intención de detectar la percepción de los estudiantes universitarios sobre su efectividad. Para ello, se ha realizado la aplicación práctica de dicha filosofía durante las clases correspondientes a la asignatura Administración de Personal. Además, se realizó una encuesta a los estudiantes para conocer su opinión sobre el uso de FISH en clase. Teniendo en cuenta que esta filosofía ha sido originalmente aplicada al entorno laboral, este trabajo plantea la hipótesis que es factible realizar una guía para implementarla en el ámbito Universitario en Argentina.

El recorrido de las observaciones que dieron origen a la filosofía FISH se ha tomado como base para profundizar el análisis de la integración entre clima laboral y motivación que plantea la misma. Esta filosofía ha sido puesta en práctica en diferentes organizaciones y escuelas de Estados Unidos y se han obtenido resultados favorables (FISH, s.f.).

El presente estudio busca establecer los lineamientos para implementar esta filosofía en el ámbito académico para incrementar la motivación de los estudiantes y por consiguiente bajar el nivel de conflictos, mejorar la comunicación, generar un clima más colaborativo y un mejor rendimiento académico.

II. Pregunta de la investigación

¿Qué elementos se deben considerar para desarrollar una guía para la implementación de la filosofía FISH en el ámbito de la enseñanza universitaria en la carrera de Administración?

¹ Se utiliza el término *filosofía* debido a que la página oficial FISH así lo define, más adelante, se explica en qué casos se habla de filosofía y en cuáles de método FISH. Ver: (FISH! <http://www.charthouse.com/content.aspx?nodeid=22610>)

III. Objetivos generales y específicos

III.1. Objetivo General

Elaborar una guía de aplicación de FISH en el ámbito áulico, que colabore en el desarrollo de un clima académico favorable entre los estudiantes la Carrera Licenciatura en Administración en la UNLu que cursen la materia Administración de Personal.

III.2. Objetivos específicos

- Conocer la percepción los estudiantes sobre la puesta en práctica de FISH en el aula.
- Analizar el modo en que la implementación de la filosofía FISH puede promover la motivación y mejorar el clima áulico.
- Establecer los pasos para desarrollar una guía de aplicación metodológica de los pilares de la filosofía FISH en el ámbito académico.

IV. Antecedentes

En la actualidad existe una tendencia a resaltar la importancia de la motivación y se hace hincapié en la promoción de un *clima laboral adecuado* (Ministerio de Salud de Perú, 1999). En este sentido, Maslow (1954) y Herzberg (1967), fueron pioneros en presentar la temática de la motivación; estas teorías han sido ampliadas por otros autores que enriquecieron significativamente los avances y sugirieron modificaciones tanto en la teoría, como en su aplicación (Herzberg, Mausner, & Snyderman, 1967; McGregor, 1966; Locke, 1969).

Lo que diferencia a las teorías motivacionales tradicionales de la filosofía FISH, radica en que esta última surge de la puesta en práctica de un registro del paso a paso de un modelo observado y considerado exitoso por los autores. Se trata de un modo de trabajo aplicado en forma empírica en un puesto de venta de pescado en un mercado callejero en Boston llamado Pike Place, que fue extrapolado a otros escenarios, como el empresarial y el educativo (Lundin, Paul, Christensen, 2004). A partir de la implementación del método para poner en práctica esta filosofía, empresas como *Actuant Electrical*, *Citizens First Bank*, *California Harley-Davidson/Buell*, *Cerritos Library*, entre otras, relataron sus experiencias y los cambios positivos que surgieron en la cultura empresarial, la dedicación, el crecimiento en la toma de conciencia en medidas de

seguridad, la disminución de defectos en los productos, mayores niveles de satisfacción, eficiencia y productividad, entre otras áreas (FISH, s.f.).

En el ámbito educativo, se ha aplicado esta filosofía en algunas escuelas secundarias de Estados Unidos, tanto para casos individuales como para grupos de diferentes realidades sociales. A nivel de educación primaria, Bob Kohut aplicó la filosofía *FISH* en alumnos de tercer grado y reconoce que esto ha contribuido en el reconocimiento de su trabajo por de los padres de sus alumnos, así como de la institución, quienes lo eligieron Docente del Año 2003 por los avances logrados (FISH, s.f.). Según los testimonios recogidos por los especialistas (Lundin *et al.*, 2004), hubo respuestas positivas en todos los casos, sin embargo, no se han hallado estudios referidos al nivel académico Universitario, como tampoco su aplicación en Argentina.

Frente a la ausencia de aplicación del modelo en el ámbito académico universitario argentino², este trabajo se propone la creación de un método de aplicación de la filosofía *FISH* en la asignatura Administración de Personal de la carrera Licenciatura en Administración de la UNLu para, en principio, brindar herramientas que contribuyan a generar un clima favorable al proceso de enseñanza – aprendizaje. Por otra parte, el estudio propone generar un cambio que contribuya a la mejora del entorno áulico mediante pequeñas acciones basadas en los pilares que propone *FISH* para estimular la motivación de los estudiantes. Finalmente, se espera que el presente trabajo sirva como base para la realización de futuras investigaciones.

V. Aportes a realizar

Ante la ausencia de aplicación en el ámbito académico universitario, el presente trabajo se propone la creación de un método aplicativo de la filosofía *FISH* en el ámbito de la enseñanza universitaria de la carrera de Administración para brindar herramientas que contribuyan a generar un clima favorable al proceso de enseñanza – aprendizaje.

Por otra parte, el estudio intenta generar un cambio que contribuya a la mejora del entorno áulico mediante pequeñas acciones basadas en los pilares que propone *FISH* para estimular la motivación de los estudiantes.

² Lundin (2015). En un correo electrónico enviado al autor de esta tesis, Lundin expresa que el ámbito académico ha rechazado la incorporación de *FISH* en sus aulas debido a que le quita seriedad. (Ver Anexo III).

Se espera además que el presente trabajo sirva como base para la realización de futuras investigaciones.

VI. Método

Esta investigación se desarrolló en base a un enfoque cualitativo, aunque no se descartan aspectos cuantitativos, no estadísticos, aplicados para conocer el nivel de aceptación de la aplicación de la metodología FISH en el ámbito académico de la UNLu. Es de tipo cualitativo porque los datos recogidos se utilizan para obtener “un mayor entendimiento de los significados y experiencias de las personas” (Hernández *et al.*, p.14).

Esta investigación también es documental, descriptiva, evaluativa, exploratoria y propositiva. Es documental porque analiza y estudia documentos preexistentes. La investigación documental “se basa en la obtención y análisis de datos provenientes de material impreso u otros tipos de documentos” en este caso material bibliográfico y de Internet sobre FISH (Hernández *et al.*, 2003, p.82).

Es descriptiva porque trabaja sobre la interpretación de la filosofía FISH “Los estudios descriptivos miden, evalúan o recolectan datos sobre diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno a investigar” (Hernández *et al.*, 2003, p.117), además “buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles importantes de las personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que se someta a análisis” (Hernández, Fernández, Baptista, 2003, p.117).

Es evaluativa porque se realizaron evaluaciones a lo largo del trabajo; una antes de comenzar la aplicación según la guía realizada, para identificar el clima inicial y otra al final para evaluar los cambios acontecidos con la aplicación de la propuesta, es decir, poniendo en práctica la guía realizada.

Es exploratoria porque analiza un tema estudiado, como lo es la filosofía FISH. Hasta ahora, su aplicación se ha limitado al área motivacional para la empresa, no se han hallado estudios en función de su aplicación dentro de la dinámica enseñanza-aprendizaje en el nivel universitario local.

Es propositiva porque intenta trazar un plan de acción a partir de una actuación crítica en base a los problemas que emergen de un determinado escenario. En el caso particular de este estudio, se analiza la metodología FISH en el ámbito de la carrera de

Administración de la Universidad Nacional de Luján (UNLu) y se desarrolla una guía para su aplicación.

Además, se trata de un estudio transversal que realiza una toma única de datos y no se detiene a realizar un seguimiento a lo largo de un período de tiempo. El propósito es el análisis de las variables en un momento único (Hernández, Fernández, Baptista, 2003).

Finalmente, esta investigación consta de una intervención de propuesta práctica consistente en el marco de un estudio de acción participativa con la intención de producir lineamientos para facilitar la práctica de la enseñanza académica a partir de la experiencia sobre una muestra de estudiantes de un curso (Carr & Kemmis, 1986).

a) Fuentes de información

En una primera etapa se desarrolló el relevamiento bibliográfico y la investigación documental para establecer el sustento teórico, luego se procedió a realizar la recolección de datos.

Respecto de las fuentes primarias, la información para realizar el presente estudio provino principalmente de la aplicación de una encuesta enfocada a conocer el nivel de información sobre la filosofía FISH, de las notas del investigador, y de observaciones áulicas.

b) Instrumentos utilizados

Se utilizó una encuesta para recoger datos con una escala tipo Likert de 1 a 5, con la intención de homogeneizar y facilitar la tabulación y el análisis de la información obtenida. Esta encuesta se hizo con el propósito de evaluar la aplicación de FISH a partir de la implementación desarrollada. Este instrumento se ha aplicado a los estudiantes de la asignatura Administración de Personal de la carrera Licenciatura en Administración de la UNLu (CRC) a lo largo del primer cuatrimestre 2014 en el turno noche los días martes y miércoles.

Al finalizar la aplicación, se realizó un debate sobre FISH entre los participantes con el fin de compartir y valorar la experiencia en forma conjunta.

c) Universo, Población y muestra

El universo de esta investigación estaba conformado por todos los estudiantes universitarios de las carreras: Licenciatura en Administración y Contador Público. La población abarcó a todos los estudiantes de dichas carreras en la Universidad de Luján.

La muestra del presente estudio se restringió a aquellos que estudiantes de la UNLu que estudiaron Licenciatura en Administración o Contador Público y cursaron Administración de Personal durante el primer cuatrimestre de 2014 en el turno noche.

El criterio de selección utilizado se basó en el compromiso de los estudiantes a no ausentarse durante la aplicación de FISH. El resto de los estudiantes, si bien participaron de las clases cuando estuvieron presentes, no conformaron parte de este estudio debido a que no podían asegurar que cumplirían el requisito solicitado en cuanto al presentismo.

VII. FISH, filosofía y método

7.1. Filosofía FISH. Definición y características

Los autores definen a FISH como una filosofía. Si se toma en cuenta que la filosofía es en la práctica la generación de conceptos (Deleuze, Guatari, 1993), FISH emerge como un concepto que se inicia en la necesidad de transformar el clima laboral negativo.

Los conceptos no deben confundirse con ideas abstractas, son aplicables, pragmáticos. Si bien los nuevos conceptos pueden estar basados en otros anteriores, y sustituirlos ante la aparición de nuevos problemas, cada uno tiene “la verdad que le corresponde en función de las condiciones de su creación” (Deleuze, 1993, p.32).

Por lo tanto, a lo largo del presente trabajo se tratará acerca de la filosofía FISH cuando se haga referencia a lo conceptual y de método FISH para aquellos puntos relacionados con lo aplicativo, entendiendo como método al “camino para alcanzar un cierto fin, propuesto de antemano como tal. Este fin puede ser el conocimiento o puede ser también un ‘fin humano’ o ‘vital’; por ejemplo, la ‘felicidad’” (Ferrater Mora, 1964, pág. 197). Por lo tanto, en esta investigación se considerará método a los pasos establecidos para la aplicación de la filosofía FISH.

El planteo de la filosofía FISH nace en un caso novelado por Lundin (*et al.*, 2004), en el que una persona que trabajaba en un ambiente agradable se traslada a otra oficina de la empresa donde el clima laboral es tan tenso que la denominan Vertedero de Energía Tóxica. Así, los autores plantean las características del clima laboral y su impacto mediante un ejemplo, novelado, basado en una experiencia real que transcurre en una pescadería que, por sus características de trabajo dio origen a la filosofía FISH.

En el ejemplo, la protagonista provenía de un sitio donde el clima laboral era bueno, tiene la capacidad de reconocer la diferencia y padece el nuevo escenario. Cuando tiene la oportunidad de observar cómo un puesto de pescado se destaca por la actitud de sus miembros, nota que en ese espacio hay orden, alegría del personal, buen trato, en contraste con el clima de su trabajo y los problemas que enfrenta día tras día, como la pérdida de documentación importante, las discusiones, el desorden, el ruido, los gritos, entre otros. En base a múltiples observaciones de campo, elabora los fundamentos de la filosofía FISH y un método para aplicarla (Lundin *et al.*, 2004).

Por lo tanto, se entiende que la filosofía FISH surge de la observación de los conflictos que genera el clima laboral negativo, mientras que el método es una respuesta a la búsqueda de la resolución de conflictos que ocasiona el clima laboral, para reactivar la motivación.

Es decir, FISH elabora una respuesta pragmática a las dificultades de clima laboral y permite desarrollar un método de aplicación. Se diferencian cuatro pilares como base de la filosofía FISH (Lundin *et al.*, 2004):

- Divertirse,
- Hacer pasar un buen día a los demás,
- Estar presente,
- Elegir una actitud positiva cada día.

Por un lado, el primer pilar parte de la idea que, si las personas se aburren realizando sus tareas son menos efectivas, por lo tanto, permitirles jugar o divertirse hará posible no solo eliminar el aburrimiento, sino también despertar su creatividad. El planteo de divertirse no se trata de tomar el trabajo a la ligera, sino de despertar el entusiasmo haciendo que se torne más interesante y motivador.

El segundo pilar está dirigido hacia el mejoramiento del clima interno, pues si cada uno elige estar bien, el conjunto lo estará. El tercero, promueve el trabajo colaborativo, estar presente es un modo de colaborar. El cuarto y último, insta a que,

deliberadamente, las personas elijan su actitud y eliminen factores negativos en el ámbito laboral.

Los pilares se relacionan con la definición de roles gerenciales (Mintzberg, 1983) que establece la importancia de los roles: interpersonales (hacer que el otro pase un buen día y estar presente) y decisorios (elegir estar bien, divertirse) y son tangenciales a los roles informativos, pues elegir bien demanda un trabajo previo de información. Además, brindan acciones que reafirman conceptos básicos de la administración, liderazgo (elegir estar bien, hacer que el otro pase un buen día, estar presente), la comunicación (estar presente), la motivación (divertirse) y el trabajo en equipo (hacer que el otro pase un buen día).

La filosofía FISH es un concepto que parte del problema de la falta de motivación en un lugar de trabajo. Al observar un contraste entre un área laboral, que en el libro “*El poder de FISH*” (Lundin, Paul, Christensen, 2004) se describe como el *vertedero de energía tóxica*³, y un puesto de pescado⁴ donde el clima laboral y la motivación se dan naturalmente. A partir de la observación de campo de un ambiente de trabajo naturalmente positivo, se plantea la hipótesis de que ese clima puede replicarse como una filosofía, en base al diseño de un método basado en cuatro pilares de sustentación. El método desarrollado se puso a prueba en varias empresas y centros educativos y resultó positivo frente a las expectativas esperadas.

7.2. La motivación en la filosofía FISH

Desde la tapa del libro, la filosofía FISH expresa que “La eficacia de un equipo radica en su capacidad de motivación” (Lundin *et al.*, 2004). Los pilares apuntan a fortalecer el clima positivo y a motivar a las personas para que trabajar sea una actividad placentera.

Por la falta de motivación, los empleados trabajan a un ritmo lento, desinteresados, esperando a que se cumpla el horario o la llegada del viernes. Estos síntomas demuestran la disconformidad de los empleados con su trabajo. Al plantear cada

³ Se lo llama así debido a que en esa oficina había un clima laboral negativo. Los empleados trabajaban sin ganas, en desorden, todo se perdía y el nivel de conflicto crecía.

⁴ FISH, *pescado* en inglés, es tomado para significar la filosofía que, parte de un caso observado en un puesto de pescado llamado Pike Place, y a partir de dicha observación, logra resignificar la tarea realizada por los trabajadores.

pilar, se tiende a lograr una mayor motivación en los empleados: estar presente y escoger una actitud positiva son pilares dirigidos hacia los líderes para que valoren la importancia de alentar a los empleados (Lundin *et al.*, 2004).

El reconocimiento es intangible, un trato cordial, donde se agradece al otro, se le dedica tiempo, se lo alienta. La recompensa en cambio, representa un beneficio en dinero u objetos con cierto valor. El premio es la expresión física del reconocimiento en un trofeo, una medalla o un certificado donde se deja constancia de los logros que se reconocen. Un incentivo es una recompensa condicionada a determinados logros (Nelson, 2005). Todos estos elementos son formas tradicionalmente utilizadas para motivar a los empleados.

En un estudio realizado por Mario H. Quintanilla Campos y Sheila Leticia Vides Treminio (2011) sobre la aplicación de la filosofía FISH en los *Call Center* del municipio de San Salvador, República de El Salvador, se puede apreciar cómo fueron aplicados diversos planes motivacionales y los resultados obtenidos

7.3. Planes motivacionales Fish aplicados en San Salvador

Además de otorgar una remuneración salarial a las personas que invierten su tiempo en la organización para la cual trabajan, ésta debe motivarlas continuamente para que realicen sus tareas del modo más satisfactorio posible. También, se trata de estimular para que alcancen su máximo desempeño, mantengan o superen los resultados alcanzados y contribuyan a la aplicación de la filosofía FISH (al cumplir con sus principios).

La implementación de esta herramienta, como se ha visto, propone programas de incentivos flexibles, variados y sencillos que logren motivar, incentivar y despertar el entusiasmo de los trabajadores.

Sus principales objetivos son:

- Facilitar la implementación de la filosofía.
- Motivar a los empleados.
- Hacer más fácil la aceptación de la filosofía.
- Que el personal tenga presente sus principios.

Los beneficios registrados luego de la aplicación son:

- Aumentó la motivación del personal de los Call Center.
- Se generó un buen ambiente laboral.
- Se acrecentó la productividad.

- Mejoró la atención al cliente.
- Se registró un grado de mayor lealtad del personal hacia la empresa.
- Mejoró la imagen de la organización.

7.4. Propuesta de incentivos en San Salvador

Esta propuesta consiste en retribuir al personal, según vaya alcanzando las metas fijadas o cumpliendo con los mandamientos de la filosofía FISH, para lo cual se aplica un porcentaje previamente acordado, o la adquisición del mismo producto, viajes, electrodomésticos, vestuario, licencias, a forma de premio, que no necesariamente deben ser remuneraciones monetarias.

Al tomar el caso de los Call Center hay diversas tareas que pueden ser reconocidas, por ejemplo: ventas, atención al cliente, tele mercadeo, asistencia técnica o la acumulación directa de puntos por cumplir los principios FISH, entre otros.

La propuesta de incentivos a fin de cumplir los principios FISH que fue utilizada en este caso es la siguiente:

FISH Stickers

Los empleados recibieron un “álbum” con seis juegos de ocho stickers cada uno. Cada uno de ellos tiene una cantidad de puntos asignado y representa un pilar FISH (Lundin, Paul, & Christensen, 2002):

Elegir una actitud positiva cada día (4 puntos): Se debe llevar a cabo la tarea con una actitud positiva y optimista, intentando traspasar esto a los demás.

Hacer pasar un buen día a los demás (3 puntos): Estipula el ser considerado tanto con los propios compañeros como con los clientes, satisfaciendo sus necesidades y alegrándoles la jornada.

Estar presente (2 puntos): Cuando alguien necesita de tu ayuda, tú estás ahí para brindarla, colaborando y apoyando el trabajo grupal y la atención al cliente.

Divertirse (1 punto): Poder disfrutar de tu trabajo sin la necesidad de estar estresado o extremadamente serio, participando de buena gana con las iniciativas creativas de la organización, pero sin descuidar tu desempeño y productividad.

Si un empleado acumulaba los cuatro principios dentro de un mismo mes, recibía doble paga. Los puntos podían ser acumulados únicamente por el espacio de tres meses.

Las reglas establecidas consistían en que el empleado debía sumar *stickers* en su álbum, los cuales serían colocados por sus propios compañeros si éste los había ayudado o con quienes hubiese aplicado un principio FISH. El colega, a su vez, debía escribir en el álbum una pequeña leyenda de agradecimiento haciendo constar el porqué del *sticker*, la fecha y la firma del gerente o directivo a cargo.

VIII. Metodología del trabajo de campo

8.1. Estudio aplicativo y recolección de datos

Se trata de un estudio aplicativo realizado durante cuatro clases para iniciar el proceso de incorporación de nuevas estrategias, para favorecer el clima y motivar a los estudiantes.

Este esquema se diseñó en base a la carga horaria de la materia con dos clases semanales de tres horas reloj cada una y, de este modo, se estableció un modelo de cinco intervenciones que permitieran avanzar con los temas curriculares a medida que se realizaba la presente investigación. Por lo tanto, se seleccionaron actividades breves debido a que se contaba con poco tiempo para alcanzar los objetivos curriculares, evaluar y llevar a cabo la investigación.

El método propuesto tuvo diferentes etapas:

- Relevamiento inicial
- Implementación práctica de FISH
- Abordaje teórico de FISH
- Consulta final sobre su valoración de FISH

Al inicio del cuatrimestre, se consultó a los participantes de la muestra qué conocían de FISH. Se realizaron dos preguntas, la primera, cuánto conocían acerca de FISH; la segunda pregunta fue ¿Qué es FISH? para saber si tenían algún conocimiento previo sobre la filosofía FISH o intuían de qué se trataba.

Luego, durante los tres primeros meses del cuatrimestre, a lo largo de la Unidad V, se aplicaron actividades para trabajar sobre cada pilar. Es decir, sin explicar aún que se trataba de FISH, se avanzó en los objetivos de la asignatura aplicando FISH.

Un mes antes de finalizar el cuatrimestre, se aplicó un cuestionario (Preguntas 3 a 9 de los resultados) para identificar cómo percibieron los estudiantes la implementación de FISH, aun cuando no se abordó el tema en la materia.

Al concluir la aplicación de FISH en las clases, se realizó un debate sobre la experiencia vivida. Finalmente, se aplicó la última pregunta para integrar la experiencia FISH implementada y las clases teóricas.

Se pidió el consentimiento a los estudiantes para su participación en esta investigación. Con el fin de proteger la identidad de los participantes, las encuestas fueron anónimas (Anexo II).

8.2. Diseño de las clases

Se seleccionó la Unidad V debido a que se dicta a mediados del cuatrimestre, en un momento en el que ya se afianzó el conocimiento del grupo y cuando todavía hay suficiente tiempo para seguir trabajando el tema si surgiera algún inconveniente y hubiese que demorar la puesta en marcha de la aplicación de FISH.

Además, se trata de una unidad en la que se trabaja la importancia de valorar a los trabajadores y de buscar el modo de retener los talentos en la empresa. Esto permite asociar los pilares FISH a los temas de la unidad.

IX. Observaciones

Luego de la primera aplicación de FISH, el grupo expresó que le resultó útil para darse cuenta que, muchas veces, no se conoce el nombre de quién comparte el mismo espacio, aunque hayan pasado cierto tiempo juntos. Si bien reconocen saber los nombres de pila de los más cercanos, del resto, solo recuerdan algunos apellidos. Se trabajó sobre la importancia de divertirse sin dejar de hacer lo que se debe hacer. Se logró dar la clase 1 en un entorno amigable, los alumnos habían descubierto que era posible pasar un buen rato con el resto de sus compañeros. Los estudiantes reconocen que suelen llegar cansados y quejosos después de todo el día de trabajo u otras actividades.

Algunos estudiantes comentaron que llegan muy cansados a la clase después de toda una jornada de actividad y el hecho de divertirse cortó la tendencia a dejarse llevar por el agotamiento. El romper con la rutina diaria mediante una actividad breve pero diferente les permitió hacer un pequeño recreo mental y los predispuso con mejor humor para la clase.

En consecuencia, se acordó que, durante las siguientes clases, se trataría de mantener este clima iniciando cada encuentro con un momento FISH para mantener el hábito de generar un clima de buena convivencia y motivador a lo largo del cuatrimestre.

Respecto a la segunda aplicación de FISH, los alumnos mostraron interés en hacer algo para alegrar al otro. Durante el cuatrimestre, hubo propuestas como: abrazos gratis (Luis H.), una golosina para comenzar la clase (Alejandra M., Oscar P. Lucas M.), tomar tres minutos de la clase para compartir té o mate antes de empezar un día al mes (Lautaro B.), hacer un listado de los cumpleaños del grupo y escribir en un cartel los de cada semana (la mayoría adhirió a esta propuesta). Se trabajó para mantener este tipo de actitudes durante todas las clases.

Algunas opiniones recogidas indicaron la utilidad de esta estrategia. Jorge A. expresó que llega muy cansado de su trabajo y sentir que alguien pensaba en hacer algo para aliviarle el peso de la rutina le hacía muy bien. Verónica L. dijo que la perseverancia de algunos en sostener este pilar le hizo tomar conciencia sobre su propia actitud: “me sentí egoísta cuando me di cuenta que otros pensaban en hacer algo que me hiciera bien y yo me relajaba porque sabía que ‘alguien’ se iba a ocupar. Ese sentimiento de culpa me ayudó a ser más colaboradora”.

El tercer pilar “Estar presente” recogió buenas repercusiones entre los alumnos, ellos expresaron su interés por los ausentes y notaron que algunos no estaban en los grupos de los mensajeros o redes sociales que utilizaban. En las siguientes clases, incorporaron a todos a algún grupo para poder contactarse en caso de necesidad. Así, se enteraban de las novedades cuando no podían asistir a alguna clase que compartían.

La idea de la frase motivadora les resultó atractiva porque no se repetía. Cada estudiante tuvo su frase. Eso los hizo sentir reconocidos porque no es lo mismo elegir una frase para imprimir sesenta y tres veces que dedicar tiempo a buscar y recortar casi setenta frases. Esta actividad es una analogía del planteo de Lundin (et al., 2004) cuando expresa que el jefe debe hacer algo como servir la comida para que el empleado sienta que está presente.

Entre las sugerencias para poner en práctica el cuarto pilar, los estudiantes pidieron evitar discusiones, no subir la voz, participar en clase de un modo positivo, escuchar al otro. En este sentido, una de las pautas propuestas por el grupo fue que, en

caso que alguien no cumpliera la consigna, el resto tendría que ocuparse de hacer que retomara la actitud positiva.

Se coordinó que, el primero en llegar al aula, pegaría un cartel en la puerta recordando que se debe elegir una actitud positiva. Cada uno tenía un cartel del tamaño de las hojas que utilizaba para pegarlo en la puerta cuando llegara primero. Pensaron en hacer un cartel y fotocopiarlo, pero decidieron que sería mejor que cada cartel fuese diferente. Esta práctica demostró que los que llegaban primeros eran casi siempre los mismos.

Durante el cuatrimestre, se trabajó en la continuidad de este tipo de actividades y se abordó la filosofía FISH asociada a diversos temas curriculares. Los estudiantes mostraron un grado de entusiasmo y compromiso durante las actividades propuestas. Se percibía un clima agradable y colaborativo que permitía el desarrollo de las clases en un ambiente en el que se podía hallar un momento para divertirse sin perder el objetivo que nos convocaba: enseñar y aprender.

Se observaron comportamientos de cordialidad. A diferencia de lo que ocurría en otros cursos, los estudiantes se reconocían por sus nombres de pila, promovían los momentos FISH por su cuenta y mencionaban experiencias personales en las que habían optado por FISH en lugar de implicarse en una discusión. Por ejemplo, Facundo O. compartió una experiencia en la que, en lugar de pelear con alguien, se acordó de FISH y optó por tener una buena actitud. “Pensé, ¿Qué sería una buena actitud en este momento? Y me di cuenta que tenía que entender que, a veces, el otro tiene un mal día y no tenía que alinearme en eso”.

Los estudiantes no sólo eran muy participativos en clase, también proveían información recogida en sus trabajos, lecturas o navegaciones por Internet. Sus experiencias laborales pasaron a formar parte del dictado de la materia. Conectaban los temas con sus vivencias o las de sus compañeros. De este modo, se enriquecía la clase. En algunos casos, se planteaban ideas sobre cómo se habría resuelto determinada situación si se hubiese aplicado FISH en sus lugares de trabajo.

IX. Conclusiones

El trabajo de campo realizado ha demostrado que es posible implementar la filosofía FISH en el ámbito académico para los estudiantes de Licenciatura en

Administración que cursan Administración de Personal en la UNLu. El grupo de estudiantes analizado demostró su compromiso con el proyecto, trajo los carteles, aportó ideas, no se ausentó a las clases dedicadas a la investigación y adhirió a las consignas FISH.

Sin embargo, no sólo quienes aceptaron participar de la muestra fueron favorecidos, el resto de los estudiantes de la comisión, se benefició con las propuestas FISH que surgieron a lo largo del cuatrimestre. Si bien el grupo no presentaba conflictos destacables, se percibió durante el período de aplicación de FISH un interés particular por toda la comisión de mantener un buen clima y estimular la comunicación. En clase, se trabajaba en un ambiente colaborativo y el grupo proponía nuevas actividades para generar momentos FISH.

Se ha demostrado que fue posible realizar la aplicación de FISH en forma sostenida durante todo el cuatrimestre y obtener la colaboración de los estudiantes que conformaron la muestra. De las observaciones en clase, se concluye que la aplicación de FISH resultó eficiente para motivar a los estudiantes en la construcción de un clima positivo a partir de la puesta en práctica de los pilares de dicha filosofía.

La elección de propiciar momentos FISH contribuyó a generar la buena predisposición de los participantes, así como a elaborar modos de contención y colaboración que exceden los límites del aula, como la propuesta de dar “abrazos gratis” en la puerta del aula o en otros espacios de la universidad fuera de los horarios de cursada.

Según la encuesta, los estudiantes han expresado que perciben una predisposición institucional hacia su motivación y una tendencia a preservar el buen clima institucional. Sienten que se promueven los pilares FISH parcialmente. Al ser consultados sobre cómo reconocen que la institución apoya los pilares, manifestaron que esta opinión se debe a que la institución ha demostrado que está presente cuando alguna persona de la comunidad educativa necesita resolver alguna situación. Con respecto a la implementación realizada en el aula, se percibe una mayor participación, un clima positivo, el interés por el otro y un clima distendido.

A medida que se avanzaba en la intervención práctica de FISH, se registraron cambios en el grupo, incluso entre los que no eran parte de la muestra. Había más cordialidad, se saludaban al llegar y al irse. Se ocupaban de comunicarse entre sí las

novedades cuando alguno se ausentaba. Se recordaban los cumpleaños. Todo esto, generaba un ambiente cálido.

De las notas tomadas durante las aplicaciones FISH, se recoge que, entre las propuestas aplicadas, algunas estaban planificadas, otras, surgieron del grupo. Además, trabajar con este grupo era sencillo porque los estudiantes mostraban interés, buscaban información acerca de los temas tratados y estaban dispuestos a compartir su conocimiento tanto como sus dudas. Llegaban a la clase con preguntas, sabían que el esfuerzo por elegir la mejor actitud daba resultado.

Mediante los pilares FISH, los estudiantes mostraron un compromiso mayor al esperado, los participantes trataban de no ausentarse aun cuando tenían faltas disponibles. Los pilares, puestos en acción, generaron un clima amigable y colaborativo, donde la motivación se reflejaba en el trabajo cotidiano. Además, el hecho que intentaran dar un enfoque FISH a los temas del día era un aporte espontáneo de los alumnos cuando se tocaban puntos relacionados con los conflictos laborales.

El programa de la asignatura no sufrió retrasos por la implementación de FISH. En cuanto al compañerismo y la diversión, durante casi toda la clase, el comportamiento grupal era activo, los estudiantes producían información además de recibirla. Si en el ejemplo de la filosofía FISH propuesto por Lundin (*et al.*, 2004), se toma en cuenta la Teoría de Mc Gregor, es posible afirmar que la experiencia del libro parte de una empresa Y con una oficina X o vertedero de energía tóxica de la empresa, este ámbito está delimitado en un sector de una empresa Y. Es decir, la empresa no era tóxica, por eso reconoce que existe un piso determinado con características X al que denominan el vertedero de energía tóxica. Si la empresa fuese X, no reconocería que ese espacio es diferente porque todos sus departamentos serían tóxicos. La apertura se produce porque la persona que proviene de otro entorno de la misma institución cuyas características son Y. Por lo tanto, como conoce un contexto positivo de trabajo, decide transformar la oficina a la que fue trasladada en un entorno Y, como el resto de la organización.

Teniendo en cuenta la opinión recogida, la Universidad de Luján apoya los pilares FISH. Esto la convierte, si se aplica la Teoría de McGregor en una institución Y, por lo que se puede inferir que la investigación se enmarcó en un entorno favorable a la aceptación de FISH. Por lo tanto, este estudio no puede asegurar que, en un entorno hostil, es decir, una institución X, sea viable aplicar FISH y lograr que se obtengan buenos

resultados porque para poder cambiar algo en un sector o en varios, es necesario contar con el apoyo institucional.

Se concluye que la metodología aplicada resultó útil como base para desarrollar la guía de implementación de la filosofía FISH en el ámbito de la enseñanza académica para los estudiantes de Administración de Personal. Para evitar que la aplicación de FISH entorpezca el desarrollo de las clases, se deben abordar intervenciones breves de cada pilar. El resultado se obtiene si se toma un grupo con posibilidades de sostener su compromiso y se mantiene la búsqueda de momentos FISH durante todo el período lectivo de la asignatura.

FISH resulta un modelo constructivo para la generación de un clima agradable y motivador que puede adaptarse a diferentes entornos. En este caso, en el ámbito académico se ha trabajado con éxito para promover que los estudiantes del turno noche encuentren un modo de modificar el clima áulico que suele estar cargado de cansancio y quejas por uno más motivador y divertido.

IX. Bibliografía

- Aebli, H. (1973). 12 formas básicas de enseñar, una didáctica basada en la psicología. Madrid: Narcea.
- Aguilar, M. Á. (2004). Chomsky la gramática generativa. *Revista Digital Investigación y Educación*, 3(7), s/n.
- Ambrose, M. L. & C. T. Kulik. 1999 Old Friends, New Faces: Motivation Research in the 1990's. *Yearly Review of Management of the Journal of Management*, n.25, pp. 231-292.
- Amorós, E. (2007). *Comportamiento Organizacional: en busca del desarrollo de ventajas competitivas*. Lima, Perú: Universidad Católica Santo Toribio De Mogrovejo.
- Anderson, C. S. (1985) The investigation of school climate. En G. R. Austin y H. Garber (Eds.). *Research on exemplary schools*, cap.6, pp. 97-126. Orlando: Academic Press
- Arón, A.; Milicic, N. (1999). *Clima social escolar y desarrollo personal: Un programa de mejoramiento*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Asensio Muñoz, I.; Fernández Díaz, M. J. (1991). El clima de las instituciones de educación superior. *Revista complutense de educación*, 2 (3), pp. 501- 518.
- Atkinson, J.W; Feather, N. T. (1966). *A theory of achievement motivation*. Nueva York: John Wiley.
- Ausubel, D.P., Novak, J.D. & Hanesian, H. (1983). *Psicología educativa: un punto de vista cognoscitivo*. México, DF: Trillas.
- Bakker, A. (2005). Flow among music teachers and their students: The crossover of peak experiences. *Journal of Vocational Behavior*, 66, pp. 26-44.
- Barroso, P. (2004). *Dimensiones del clima organizacional*. Caracas: Instituto Nacional de Canalizaciones, Departamento de RR HH.
- Bartoli, A. (1992). *Comunicación y Organización*. Paidós Empresa: Barcelona.

- Binaburo, J. A., & Gijón, J. (2007). *Cómo elaborar unidades didácticas en Enseñanza Secundaria*. Sevilla: Fundación ECOEM.
- Capriotti, Paul. (1999). *Planificación estratégica de la imagen corporativa*. Barcelona: Ariel.
- Carr, W., & Kemmis, S. (1986). *Becoming critical: Education, knowledge, and action research*. London, UK: Falmer Press..
- Castillo Clavero, A. M. (1990). *Teoría y práctica de la motivación en la empresa*. Málaga: Dialar.
- Conner, T. L., Feldman Barrett, L., Bliss-Moreau, E., Lebo, K. & Kaschub, C. (2003). A practical guide to experience-sampling procedures. *Journal of Happiness Studies*, 4, pp. 53-78.
- Cornejo, R; Redondo, J. M. (2001, septiembre). *El clima escolar percibido por los alumnos de enseñanza media. Una investigación en algunos liceos de la Región Metropolitana*. Última década, v.9, n.15.
- Cornell, F. (1955). Socially perceptive administration. *Phi Delta Kappa*, 36(6), pp. 219-223.
- Csikszentmihalyi, M. (1991). *Flow: The Psychology of Optimal Experience*. Nueva York: Harper Collins.
- Chiumento. (2006). Happiness at Work Index. Recuperado de <http://www.chiumento.co.uk/happiness-at-work-index/>
- Deleuze, G.; Guatari, F. (1993). *¿Qué es la filosofía?* Barcelona: Anagrama.
- Dessler, G. (2009). *Administración de recursos humanos*. México: Pearson Educación de México.
- Drucker, P. (1993). *Dirección de instituciones sin fines de lucro*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Fernández, I. (coord.) (2001): *Guía para la convivencia en el aula*. Madrid, Cisspraxis.
- Fernández, M.J. y Asensio, I. (1989) Relación del clima con el rendimiento del centro. *Apuntes de Educación. Dirección y Administración*, 32, 5-7.
- Ferrater Mora, J. (1964). *Diccionario de Filosofía*, (Vol. Tomo II). Buenos Aires: Sudamericana.
- FISH (s.f.). FISH! Recuperado el 18 de 07 de 2014 de *Official home of the FISH! Philosophy*: <http://www.charthouse.com/content.aspx?nodeid=17527>
- FISH. (s.f.). Recuperado el 16 de 09 de 2014, de Fish Philosophy: www.fishphilosophy.com
- Garaigordobil, M. (1995). *Psicología para el desarrollo de la cooperación y de la creatividad*. Bilbao: Desklee de Brouwer. .
- Gardner, H. Feldman, D. H.; Krechevsky, M. (Comps.). (2000). *El Proyecto Spectrum. Construir sobre las capacidades infantiles*. Madrid: Morata.
- Genescá, E. (1977). *Motivación y enriquecimiento del trabajo. (Sus repercusiones sobre la productividad)*. Barcelona: Hispano Europea.
- Gibson, J. y Colbs. (1995). *Organizaciones. Conducta. Estructura. Proceso*. México: Nueva Editorial Interamericana.
- Goleman, D. (2000). *La inteligencia emocional*. Buenos Aires: Javier Vergara.
- González Galán, A. (2000) *Calidad, eficacia y clima en centros educativos: modelos de evaluación y relaciones causales*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, tesis doctoral.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C.; Baptista Lucio, P. (2003). *Metodología de la Investigación*. México: Mc-Graw Hill.

- Hervás Avilés (2003, julio-diciembre). Estilos de enseñanza y de aprendizaje en Educación Superior. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*, vol.16, n.2, pp. 283-299
- Herzberg, F. (1967). *Work and the nature of man*. Cleveland: The World Pub.
- Kabat-Zin, J. (2011). *Mindfulness en la vida cotidiana. Donde quiera que vayas, ahí estás*. Madrid: Paidós.
- Katz, D.; Kahn, R. L. (1990). *Psicología Social de las Organizaciones*. México: Trillas.
- Knight, P. T. (2008). *El profesorado de Educación Superior. Formación para la excelencia*. Madrid: Narcea.
- Koenes, A. (1996). *Gestión y motivación del personal*. España: Díaz de Santos.
- Lévy-Leboyer, C. (2003). *La motivación en la empresa: Modelos y estrategias*. Ediciones Gestión 2000.
- Likert, R. y Gibson Likert, J. (1986). *Nuevas formas para solucionar conflictos*. México. Trillas.
- Locke, E.A. & Henne, D. (1986). Work motivation theories. *International Review of Industrial and Organizational Psychology*. New York: John Wiley and Sons.
- Lozano, A. (2000). Estilos de Aprendizaje y Enseñanza. Un panorama de la estilística educativa. *ITESM Universidad Virtual - ILCE*. México: Trillas.
- Lundin, S., Paul, H., & Christensen, J. B. (2004). *El poder de FISH*. España: Empresa Activa.
- Maldonado, M; Pérez, M. I. (2004). Análisis organizacional en instituciones educativas. *Revista Encuentro Educativo*, vol. II, pp. 448-459.
- Maslow 1954 o Maslow, A.H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, n. 50, pp. 370-396
- McGregor, D. (1994). *El lado humano de las organizaciones*. Bogotá: D'Vinni.
- Ministerio de Salud de Perú. (1999). *Ministerio de Salud*. Lima, Perú: Ministerio de Salud.
- Mintzberg, H. (1991). Formación de Directivos, no MBAs. En *Mintzberg y la dirección* (pp. 91-105). Madrid: Díaz de Santos.
- Navarro, J. & Quijano, S. (2003). Dinámica no lineal en la motivación en el trabajo: propuesta de un modelo y resultados preliminares. *Psicothema*, vol. 15, n.4, pp. 643-649.
- Navarro, J., Arrieta, C. & Ballen, C. (2007). An approach to the study of the dynamics of work motivation using diary method. *Nonlinear Dynamics, Psychology, and Life Sciences*, 11(4), 473-498.
- Nelson, B. (2005). *1001 formas de motivar a los empleados*. Bogotá: Norma.
- Olaz, Ángel José, (2013). El clima laboral en cuestión. Revisión bibliográfico-descriptiva y aproximación a un modelo explicativo multivariable. *Aposta, Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Murcia, enero, febrero y marzo 2013, n. 56.
- Onetto, F. (2003). Criterios de intervención en las problemáticas de convivencia escolar. En J. Ruz & J. Coquelet (Eds.). *Convivencia escolar y calidad de la educación*, pp. 97-112. Santiago: Maval Ltda.
- Peiró, J. M. (1984). *Psicología de la organización*. Madrid: UNED.
- Quintanilla Campos, Mario H., Vides Treminio, Sheila Leticia, (2011). *Propuesta para la implementación de la filosofía Fish que ayudará a transformar el ambiente laboral eliminando las energías tóxicas que sabotean el desempeño de los empleados de los call-center ubicados en el Municipio de San Salvador*. San Salvador: Universidad Francisco Gavidia.

- Reeves, J. (1994). *Motivación y emoción*. Madrid: McGraw-Hill.
- Robbins, S. (2004). *Comportamiento organizacional*. Mexico: Pearson Educación.
- Rogoff, B. (1997). Los tres planos de la actividad sociocultural: apropiación participativa, participación guiada y aprendizaje. En: Wertsch, J.; del Río, P. Y Alvarez, A. (Eds.): *La mente sociocultural. Aproximaciones teóricas y aplicadas*. Madrid: Fundación Infancia y Aprendizaje, pp.111-128
- Romero, A. (1998). La participación en las Organizaciones. En Rodríguez A. (Coord.). *Introducción a la psicología del trabajo y de las organizaciones* (pp.219-234). Madrid: Pirámide.
- Salanova, M., Bakker, A. & Llorens, S. (2006). Flow at Work: Evidence for a Gain Spiral of Personal and Organizational Resources. *Journal of Happiness Studies*, 7, (1), 1-22.
- Schein, E. H. (1985). *Organizational Culture and Leadership: A Dynamic View*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Schein, E. H. (1991). *Psicología de la organización*. México: Prentice-Hall.
- Sebastián Vicencio, Y. J., & Cruz González, M. I. (2012). *Seminario: Metodología para la implementación de un sistema de gestión de calidad y su certificación en la norma ISO 9000. Caso práctico: Manual de calidad de la empresa Pure S.A. de C.V.* México DF: Instituto Politécnico Nacional.
- Segredo Pérez, A. M. (2011, abril-junio). La gestión universitaria y el clima organizacional. *Educación Médica Superior*, v.25, n.2, pp. 164-177, La Habana.
- Steers, R. M., Mowday, R. T. & Shapiro, D.L. (2004). The future of work motivation theory. *Academy of Management review*, 29 (3), 379-387.
- Stringer, R. (2002). *Leadership and Organizational Climate*. New Jersey: Prentice Hall.
- Tarazona, D., & Roger, A. (2004). *Condiciones psicosociales del trabajo*. Lima: UNMSM.
- Terán, R. (2002, septiembre10). Desarrollo organizacional y gestión del cambio. *Gestiópolis*. Recuperado el 20 de 10 de 2014, de <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/ger/desaeficienorg.htm>
- Treviño, E.; Valdés, E.; Castro, M.; Costilla, R.; Pardo, C. & Donoso Rivas, F. (2010). *Factores Asociados al Logro Cognitivo de los Estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: LLECE – UNESCO
- UNESCO. (2012). *Educación para el desarrollo sostenible: libro de consulta*. París, Francia: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Wheatley, M. J. (1994). *El Liderazgo y la nueva Ciencia; La Organización vista desde las fronteras del siglo XXI*. Barcelona: Granica.



INSTITUCIONES Y DESARROLLO

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y SU APORTE AL DESARROLLO LOCAL. UNA PERSPECTIVA MÁS ALLÁ DE LO ACADÉMICO. EL CASO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA

Ana Gabriela Escobedo
Marcelo Salinas

UNLaM

El desarrollo Regional, para su comprensión amplia, no sólo se lo debe comprender desde una perspectiva económica, sino que también se lo analiza desde lo social, cultural y político.

En esa línea de Investigación se consideraron dos ejes distintos, tomando como caso de estudio el Partido de La Matanza. No obstante, cabe acotar, que lo analizado aplica a cualquier localidad que cuente con elementos similares.



Los ejes propuestos fueron:

- **Patrimonio cultural:** vinculado a la revalorización del Patrimonio Histórico cultural del Partido, (Obra Padre Mario – Campanópolis – Museo Histórico Municipal)
- **Entidades educativas:** tomando como eje la Universidad Nacional de La Matanza

El presente trabajo integra ambas investigaciones bajo la línea del Desarrollo local.

Desarrollo Local y Patrimonio

La primera investigación, denominada “*El Sector terciario y su influencia en el desarrollo Local del Partido de La Matanza a partir de la puesta en valor del Patrimonio Histórico Cultural*”, fue presentada parcialmente en el “*II Congreso Internacional “Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos”*” (UNLPam – Agosto 2017).

En aquella investigación, se analizó la incidencia que ha tenido en su entorno geográfico la existencia de elementos del Patrimonio cultural del municipio de La Matanza.

Se eligieron tres casos de estudio que responden a distintas características y motivaciones, pero siempre vinculados al Patrimonio Histórico-cultural del partido. Se buscó así eliminar la posibilidad de vincular directamente el desarrollo local a algún tipo de manifestación Patrimonial en particular.

A modo de conclusiones de lo publicado en las Actas del II Congreso “*Instituciones e interdisciplina Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos*”¹. La revalorización del Patrimonio tiene mayor o menor incidencia en el desarrollo local según el nivel de importancia en términos de cantidad y frecuencia de visitantes.

Sirva como ejemplo lo sucedido en la ciudad de San Nicolás (B.A.). Allí, comenzó a ser venerada una imagen de la virgen del Rosario. El fervor religioso hacia dicha imagen ha crecido con tal magnitud que, en menos de 30 años (tiempo relativamente

¹ Lell, Helga (comp.). Actas del II Congreso Internacional Instituciones e interdisciplina: alcances jurídicos, económicos y epistemológicos. Santa Rosa : Universidad Nacional de La Pampa, 2018.

escaso en términos de desarrollo), el área pasó de ser mayormente descampada con casas de clase media baja y escasos servicios, a ser un predio (llamado “el campito”) donde se yergue un santuario, aún en construcción, y otros servicios de apoyo a los peregrinos. Hoy en día se trata de uno de los lugares de peregrinaje de mayor concurrencia de Argentina con un estimado de 1.000.000 fieles al año. Tal cantidad de visitantes, generó en el entorno un desarrollo local sensible no sólo en infraestructura (necesaria para un mejor acceso al predio), sino también en términos de comercio dedicados a la venta de artículos religiosos, restaurantes, bares, kioscos etc.

A lo largo de la investigación se hizo evidente que los casos analizados tienen dispares volúmenes de visitantes.

En el caso de la Obra Padre Mario, tiene una afluencia interesante pero su frecuencia es difícil de dimensionar salvo en días festivos específicos. Dicha disparidad y “estacionalidad”, hacen que resulte poco atractivo para generar emprendimientos relacionados por pequeños que estos fueran. En cambio, sí se organizan puestos varios de venta ambulante en aquellos días en que la concurrencia lo justifica. Más aún si se tiene en cuenta que los servicios básicos requeridos por un visitante se encuentran dentro de la fundación y parecen abastecer sin problemas a la demanda. Sólo queda, entonces, para el entorno la venta en puestos callejeros, de recuerdos y suvenires en fechas conmemorativas puntuales que, claro está, es cuando mayor afluencia de visitantes se verifica.

El caso el Museo es aún más significativo al respecto pues es mayormente visitado por grupos escolares o personas de la zona, por ende difícilmente requieran de servicios adicionales.

Finamente Campanópolis tiene una dinámica distinta. Dejando de lado los grupos escolares (pues no hacen consumos fuera del destino de su excursión), los únicos grupos que podrían considerarse en este estudio son aquellos que hacen las visitas de los días sábados.

En virtud de que el parque abre solo una vez por semana y durante la mañana, la circulación de gente es sumamente limitada. Esta situación, de por sí, es un inconveniente para todo emprendimiento fuera del complejo. Si a eso se le suma que el visitante encuentra los servicios básicos para una visita de medio día dentro de Campanópolis

(incluido estacionamiento), la necesidad de abastecerse de algo afuera es casi nula como nulas las oportunidades de negocio en los alrededores.

De todo lo expuesto, surge que el aporte al desarrollo local por parte de Campanópolis se circunscribe a la creación de fuentes de trabajo (directo e indirecto), y otras ventajas vinculadas a la infraestructura como asfaltado de calles y el paso de líneas de transporte público de pasajeros.

Al comienzo de la investigación se partió del supuesto que la revalorización de elementos históricos culturales del Partido, y su consecuente aprovechamiento turístico-recreativo, habían contribuido al desarrollo local a partir de la generación de empleo y micro emprendimientos de servicio en el entorno geográfico. No obstante haberse corroborado el supuesto vinculado a la generación de fuentes de trabajo, no ocurrió lo mismo con la aparición de micro-emprendimientos.

Ello pudo deberse a varios factores algunos de los cuales se enumeran a continuación. El orden en que se los menciona es sólo ilustrativo sin guardar relación alguna con la importancia que cada uno reviste:

- Escasa o irregular cantidad de visitantes, insuficiente para Emprendimientos que no sean de interés también para los propios vecinos.
- Presencia de servicios básicos (gastronomía – recuerdos etc.), dentro del propio sitio en cuestión, haciendo innecesario procurarlos afuera.
- Poca capacitación en general de los habitantes del entorno.
- Situación económica que en su mayoría impide considerar invertir en un emprendimiento
- Según el caso, escasa interacción entre el elemento de estudio y el entorno urbano.

Si bien todo lo expuesto hasta aquí no parece ofrecer un panorama muy alentador, existen estrategias que se podrían implementar a fin de que los emprendimientos y su entorno se potencien en una sinergia que les permita optimizar los recursos con los consiguientes beneficios para cada uno.

Estrategias que pueden contribuir a mejorar la situación:

Sin dudas la sola presencia de un elemento patrimonial que recibe visitantes, no asegura per sé las oportunidades de negocio que permitan crear emprendimientos indirectamente vinculados. Así mismo, queda claro que el aporte, en esas condiciones, sólo se circunscribe a fuentes de trabajo (directas o no) y a mejoras en la infraestructura (por cuenta del Estado).

Sin embargo, un trabajo mancomunado entre los sitios patrimoniales (públicos ó privados) y los habitantes del entorno (la asociatividad aquí es clave), puede acarrear nuevas oportunidades laborales más allá de las propias del sitio. Para ello resulta fundamental el aporte del Estado como nexo entre las partes y mediante apoyo técnico y económico (al menos como facilitador de acceso a este). Otros actores importantes pueden ser las Universidades que, acorde con las carreras que dictan, pueden colaborar en la capacitación y organización de la comunidad. El beneficio es mutuo: más allá del obvio para la comunidad, los estudiantes se benefician llevando a la realidad todos los conceptos adquiridos en la carrera y la universidad transfiere conocimientos a la comunidad en la que se encuentra, lo que es parte de la esencia de una casa de alto estudios.

Algunos de los ejes que podrían implementarse:

- Priorizar por parte de los Sitios el abastecimiento de insumos en su entorno. La referencia es para aquellos insumos que pueden ser elaborados por los vecinos, Por caso: En los locales gastronómicos existentes dentro de cada predio, ofrecer repostería y otros alimentos elaborados por los vecinos. En ese caso será fundamental el rol de universidades e institutos de formación en la capacitación de los interesados no sólo para la elaboración y presentación si no también en cuestiones de higiene, salubridad y manejo de alimentos, así como en formas de fijación de costos y precios.
- Habilitar espacio de exhibición y ventas de artesanías (preferentemente con temáticas vinculadas a cada sitio como factor diferenciador) que sean elaboradas por artesanos locales.

Incluso pueden establecerse espacios para que los artesanos trabajen en el propio sitio en aquellos días de mayor presencia de visitantes. Esta estrategia resulta una herramienta de visibilización fundamental del trabajo del artesano que despierta en el visitante el interés por la técnica usada y por ende aumenta el interés por adquirir el producto.

Estrategias similares

(aunque de mayores dimensiones), son las aplicadas en los Mercados Medievales que se realizan en distintas ciudades de España.

Allí quienes adquieren el derecho a un puesto de ventas tienen que cumplir requisitos de ambientación y vestimentas temáticas.



Imagen tomada de www.medievalfactory.com/blog/mundo-medieval/mercados-medievales-abril-2017/

El mismo requisito se puede implementar en los sitios patrimoniales no solo aquellos que son objeto de estudio en este trabajo, si no también en otros del partido y de la Provincia de Buenos Aires

- Convenios de promoción recíproca entre el Sitio y aquellos emprendimientos que existan o se pudieran crear. El convenio no solo se circunscribiría a la promoción en términos de publicidad, también se pueden implementar descuentos de tal forma que, por caso, la visita al Museo Municipal J.M. de Rosas otorgue un descuento en un comercio de artesanías o taller de un artesano local.

Las estrategias aquí expuestas no son las únicas ni son excluyentes. Sólo son algunas de las muchas que se pueden implementar. No obstante, estas y otras estrategias requieren del compromiso de todos los involucrados: cada sitio patrimonial, la comunidad del Entorno, las autoridades y aquellas instituciones del sector privado y público cuyo apoyo resulta de suma importancia.

Las posibilidades están, es cuestión de aunar criterios y potenciar el trabajo que beneficiará a todos los involucrados.

Universidad y desarrollo local

Como se dijo anteriormente, el segundo eje de investigación (aún en curso), aborda el aporte al desarrollo local del entorno a partir de la creación de casas de altos estudios, tomándose como caso de estudio la Universidad Nacional de La Matanza

En ese contexto se desarrolla el proyecto Las Universidades Públicas y su aporte al desarrollo local. Una perspectiva más allá de lo académico. El caso de la Universidad Nacional de La Matanza.

La creación de casas de altos estudios, trae aparejadas, como es sabido, oportunidades de formación académica para la población circundante.

Ha sido sobradamente estudiado el beneficio que una Universidad en general, y especialmente las de Gestión Pública, traen aparejado en términos de formación de recursos humanos, aporte de mano de obra calificada a las Empresas Locales y fuentes de trabajo en general. Dichos aportes pueden resultar una contribución al arraigo poblacional con el consecuente beneficio que ello acarrearía al Desarrollo local del Municipio a través de la potenciación de Fortalezas pre-existentes y el aprovechamiento de las oportunidades que la presencia de la Universidad genera.

Sin embargo, parece haber un vacío de análisis respecto a lo que sucede en el entorno geográfico de una universidad, sobre todo cuando ésta se inserta en un espacio que cumpliera otras funciones (por caso una industria) y que, culminada esa función, ha traído consecuencias en los alrededores.

Este enfoque no resulta un dato menor, sobre todo considerando que eventualmente, a la hora de analizar la pertinencia o no de una Universidad en determinado lugar, mayormente se analiza desde el punto de vista económico y/o académico, dejando prácticamente de lado lo que sucede con el entorno geográfico.

En este caso se analiza el aporte al desarrollo local del entorno que surgió a partir de la creación de la Universidad Nacional de La Matanza. Se analizará la creación o crecimiento de comercios, emprendimientos familiares (por caso hospedaje), recuperación de propiedades que no tenían uso, mejoras en Infraestructura de servicios y otros que puedan ser atribuidos a la creación de la Universidad

La primera idea básica sobre el desarrollo local como concepto supone pensar en una región, en una localidad, en un municipio. ¿Qué hay? ¿Qué no hay? Con qué recursos se cuenta y con qué recursos no se cuenta para promover el desarrollo. La idea de desarrollo local, básicamente, es pensar desde lo que tenemos en un determinado territorio, qué podemos hacer y que no; con qué recursos contamos y con cuáles no. (Arroyo D.)

En esta instancia conviene diferenciar crecimiento económico de desarrollo local. Al respecto Daniel arroyo afirma:

El desarrollo local, además de pensar en el territorio, supone otras cuestiones: la más importante, es entender el concepto de desarrollo como la idea del crecimiento económico con impacto social. (...) O sea: si en una localidad se instala un hipermercado que genera un excedente económico y lo transfiere hacia fuera pero no mejora las condiciones de vida, eso es crecimiento económico, pero no es desarrollo local porque le falta la otra parte, que es mejor distribución. (Arroyo ob.cit)

Si bien la dinámica de funcionamiento de una Universidad (y más aun de gestión Pública), difiere de la dinámica de una empresa, existen puntos en común respecto a lo que ambas generan en el entorno.

Diferentes autores han abordado el estudio de la Universidad como formador de mano de obra calificada, y como generador de conocimientos a través de la investigación, el desarrollo y la transferencia de conocimientos. Ese aporte, sin duda alguna, contribuye al arraigo poblacional, queda por resolver si ese aporte se puede traducir en desarrollo local.

Oportunamente se manifestó que el desarrollo local a la vez de ser comprendido desde una perspectiva económica, también se lo analiza desde lo social, cultural y político.

Por lo dicho, la creación de una Universidad, aparece como foco de crecimiento susceptible de contribuir al desarrollo local, del Partido en General y de su entorno más cercano en particular. En ese contexto, la presente investigación se propone determinar.

¿Qué contribución al desarrollo local, se puede verificar en el entorno cercano a los accesos principales a la Universidad Nacional de la Matanza en el periodo 1995-2015?

Para ello se analiza:

- la situación socio-económica en dicho entorno con anterioridad al establecimiento de la Universidad
- actividades comerciales que se verificaban en esos años previos en un radio de 300 metros de la Universidad?
- emprendimientos comerciales y de servicios que se pueden verificar y puedan atribuirse, directa o indirectamente, a la creación de la Universidad, en el área de estudio
- cambios en el espacio urbano del área
- cambios en la infraestructura de servicios.

Se partió del supuesto de que *El establecimiento de la Universidad Nacional de la Matanza en el predio ubicado en San Justo (Buenos Aires), trajo aparejado la creación de empresas de servicios (mayormente de pequeña envergadura), destinados, especialmente a los alumnos y docentes que allí concurren. A su vez, la gran cantidad de personas que allí concurren (en términos relativos), también derivó en mejoras en la infraestructura: transporte público – espacio urbano entre otros.*

Antes del abordaje de la investigación en sí, resulta de interés dejar en claro algunos conceptos técnicos, así como desarrollar elementos que permitan contextualizar y respaldar la investigación en su conjunto.

El desarrollo local es un proceso de diversificación y enriquecimiento de las actividades económicas y sociales en un espacio de escala local a partir del movimiento y la coordinación de sus recursos.

El objetivo es movilizar las potencialidades y los recursos de grupos sociales y de comunidades locales, con el fin de extraer un beneficio social y económico.

De este modo, la aproximación en términos de desarrollo local conduce a considerar que el desarrollo no deriva solamente del valor económico de las actividades ni depende solamente de los sistemas organizados de producción y de las instituciones

centralizadas, sino que también está ligado a pequeñas iniciativas localizadas, a la movilización de la población local en torno a proyectos que emplean recursos locales.

“El desarrollo local no corresponde solamente a la progresión exponencial de los bienes y servicios producidos, sino que debe permitir también tomar en cuenta necesidades inmateriales, sociales, culturales y psicológicas de las personas consideradas en la escala de su lugar de vida.”²

Podemos considerar 3 elementos fundamentales:

- Diagnóstico del territorio
- Cooperación entre actores
- Elaboración y puesta en marcha de proyectos

En esta instancia conviene definir qué se entiende por Proyecto y cuáles son sus características.

El *Project Management Institute*, en su “*Guía de los Fundamentos de la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK)*” dice que “*Un proyecto es un esfuerzo temporal que se lleva a cabo para crear un producto, servicio o resultado único.*”³

Por su parte la *International Project Management Association* lo define como “un conjunto de actividades coordinadas, con inicio y fin definidos, llevadas a cabo por individuos u organizaciones para el logro de objetivos específicos, dentro de parámetros de tiempo, costo y desempeño definidos”

El aspecto temporal de un proyecto, en el que coinciden ambas definiciones, indica un comienzo y final definidos. Ese final no necesariamente implica el cese del Producto final de ese proyecto (Una fábrica, un comercio, un sistema de trabajo, una capacitación), sino que indica el momento en el que se evalúa el logro de objetivos propuestos o su imposibilidad. Si bien, como se dijo, el fin del proyecto no implica cese de operaciones, si puede implicar la necesidad de ampliaciones y mejoras que constituirían un nuevo proyecto. Este es el caso de una Universidad que, por la dimensión del proyecto, está pensada para seguir en funcionamiento Más allá de ese periodo al que denominamos “tiempo del proyecto inicial”.

² <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article547> 15-11-2015 FrédéricSantamaria

³ Guía de los Fundamentos de la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK®) Project Management Institute - Tercera Edición 2004 pág 5 y sgtes

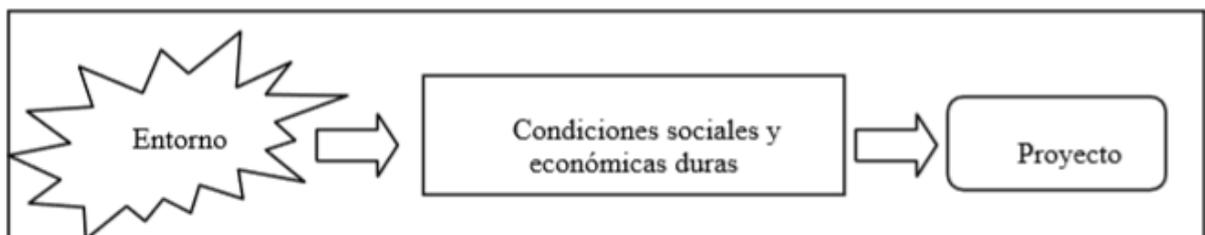
Por otro lado, Los proyectos pueden ser de diversa índole, por lo que existen múltiples clasificaciones, no obstante, la que más interesa a esta investigación es la que divide a los proyectos según el origen de los fondos y destino de los beneficios o quiénes serán los beneficiarios:

- Proyectos de inversión privada (productivos) que buscan generar rentabilidad económica para sus promotores.
- Proyectos públicos o sociales que buscan impactar la calidad de vida de la población, promovidos por los estados, organismos multilaterales, ONG's y por las empresas a través de sus políticas de responsabilidad social.

Es en esta última opción donde se encuadra una Universidad de gestión pública.

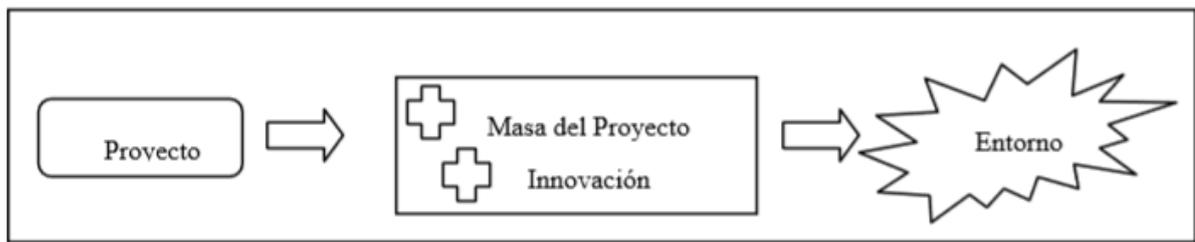
Como Todo proyecto, una universidad es un Sistema Abierto, es decir, interactúa con otros sistemas directa o indirectamente, que se encuentran en los alrededores (geográficos o conceptuales) en lo que entendemos por contexto. Al respecto Maigua y López en su libro “Buenas Prácticas en la Dirección y Gestión de Proyectos Informáticos” definen al “Entorno” como “El conjunto de condiciones en las que se va a realizar el proyecto se conoce como entorno”..

Luego afirman: “La influencia del entorno sobre el proyecto será más intensa cuanto más duras sean las condiciones económicas y sociales”.



Influencia del entorno en el proyecto (Maigua y Lopez- 2012)

Pero también resulta de suma importancia a esta investigación considerar el efecto inverso, al respecto los citados autores afirman: “también es importante tener en cuenta que la influencia del proyecto sobre el entorno será más intensa cuanto mayor sea la masa del proyecto y su grado de innovación.”



Influencia del proyecto en el entorno (Maigua y Lopez- 2012)

Es en este último aspecto donde se encuadra el análisis de la Incidencia de una Universidad nacional.

Para potenciar el desarrollo local, se deben generar incentivos con base en 3 pilares: la zona, la Empresa y la Población. A partir de allí surgen herramientas que apoyan a cada una de esos grupos. El siguiente cuadro, resume tales relaciones:

Grupos donde actúan	Actividades principales
Zona de influencia del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> ➤ desarrollo de infraestructura ➤ mejora del medio ambiente
Empresas radicadas en dicha zona	<ul style="list-style-type: none"> ➤ apoyo a las empresas, ➤ crecimiento industrial promoción ➤ captación de inversiones
Población local	<ul style="list-style-type: none"> ➤ mejoramiento del empleo a partir de formación y calificación ➤ mejora de terrenos e inmuebles

La universidad, por su rol educativo, Se considera un servicio y, como tal, también hace su contribución al desarrollo local.

Desde el punto de vista de la actividad académica, la universidad, en tanto entidad educativa, es parte del proceso de instrucción formal del individuo, promueve en las personas entre otras cosas, el autodescubrimiento y aprendizaje sobre el mundo, fomenta el desarrollo personal y ayuda a las personas a ejercer un rol en la sociedad.

Sin embargo, la educación superior de hoy es más, es un compromiso para mejorar la sociedad, reforzando las comunidades y estimulando el progreso social.

Al respecto, María Vasconcellos profesora de la Universidad de Lille (Francia), comenta:

[Tales Instituciones atraen, por la implantación local, un público nuevo a las universidades por sus orígenes sociales y escolares que intentan a través de un diploma universitario “Con una finalidad precisa” aparecen como oportunidad a los “nuevos estudiantes” que buscan un diploma con la finalidad de tener acceso al mercado de trabajo”] ⁴.

En el caso que nos ocupa, la gratuidad de las carreras de grado que allí se dictan, asegura una alta demanda de interesados y por ende una alta circulación de gente con lo que ello implica en términos de oportunidades de negocio.

Asimismo, el prestigio de una universidad en lo referente a la calidad académica, actúa como un atractivo para estudiantes más allá de la “zona de influencia”. Esas personas que no habitan en un radio lógico de la universidad, requieren de servicios de alojamiento, gastronomía etc. Estos constituyen, en menor medida, dada su demanda, como oportunidades de negocio para los habitantes de la zona.

Resulta importante destacar, como aspecto positivo, que en muchos casos no se requiere una gran inversión, por ejemplo, es habitual el alquiler de habitaciones en casas de familia destinadas a estudiantes.

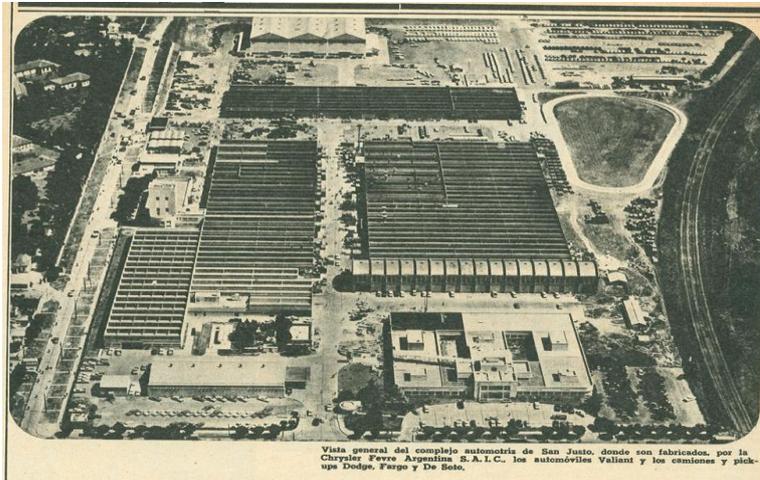
Muchas veces esas habitaciones pertenecieron a hijos o allegados de la familia y una vez que estos no la utilizan más, la misma para a ser susceptible de alquilarse a estudiantes,

Antecedentes del Predio

A los fines de este trabajo, vale consignar que en 1950 la empresa Fevre y Basset SAIC Ltda. Inaugura su planta Fabril en la localidad de San Justo (Partido de La Matanza). La Planta se encargaba de la producción de vehículos de la estadounidense Chrysler. La misma se encontraba en un predio de 38 hectáreas.

⁴ «las universidades y el desarrollo local: las relaciones entre la educación superior y las demandas locales de actividades» Vasconcellos María, disponible en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/3640/3497>

Años más tarde la Empresa es vendida, pasando la planta a ser Volkswagen Argentina S.A.



Fuente: Centro de estudios históricos de la Matanza

Según consta en registros del Centro de Estudios históricos de La Matanza (CEHLaM), en su momento de apogeo, la planta llegó a contar con más de 4000 operarios), sin contar aquí los empleos indirectos generados por autopartistas en los alrededores y otros prestadores

La Planta dejó de operar definitivamente en 1987, lo que irremediamente tuvo como consecuencias casi inmediatas:

- Pérdida de fuentes de trabajo
- Cierre de empresas “satélite” o proveedoras.
- Deterioro del espacio urbano por abandono de edificios
- Cierre de comercios, sólo morigerado la presencia del, por el Entonces, Instituto de Geriatria (Hoy Hospital Italiano de San -justo)

La Universidad y su actual emplazamiento

La idea de establecer una universidad en el Partido de La Matanza movilizó a la comunidad desde las primeras décadas del siglo XX. En Mendeville los vecinos se convocaban para instalar una “Universidad Popular”, sumándose al anhelo que en ese momento sustentaban los pensadores socialistas (Agostino: 2011). La idea fue retomada a comienzos de la década de 1950, aunque fu recién en la década de 1980, con el retorno a la Democracia que la idea tomó forma realmente. Por entonces, aproximadamente unos 15.000 habitantes de La Matanza cursaban estudios superiores, y de ellos 2.685 cursaron el Ciclo Básico Común en sedes de la Universidad de Buenos Aires (Agostino:2011). Si bien se pensó en abrir una sede de la universidad de Buenos Aires, muchos vecinos y entidades intermedias del Partido (que formaban “la Comisión Promotora de la

Universidad Nacional de La Matanza”), venían considerando la creación de una nueva Universidad en el partido.

Finalmente en Julio de 1990 se crea formalmente la Universidad Nacional de La Matanza.

El primer ciclo lectivo, en 1991, fue dictado en diferentes escuelas aprovechando los espacios disponibles para el turno noche. Pronto, la creciente demanda obligó a pensar en abrir un turno tarde.

Ese mismo año, 1991, la institución recibió un predio de 40 hectáreas que con anterioridad fue planta de fabricación de automóviles. Se iniciaron inmediatamente los trabajos de reciclaje que permitieron que se iniciara allí el segundo año lectivo con 3.700 alumnos.

El crecimiento de la Institución ha sido (y sigue siendo) constante. Además de



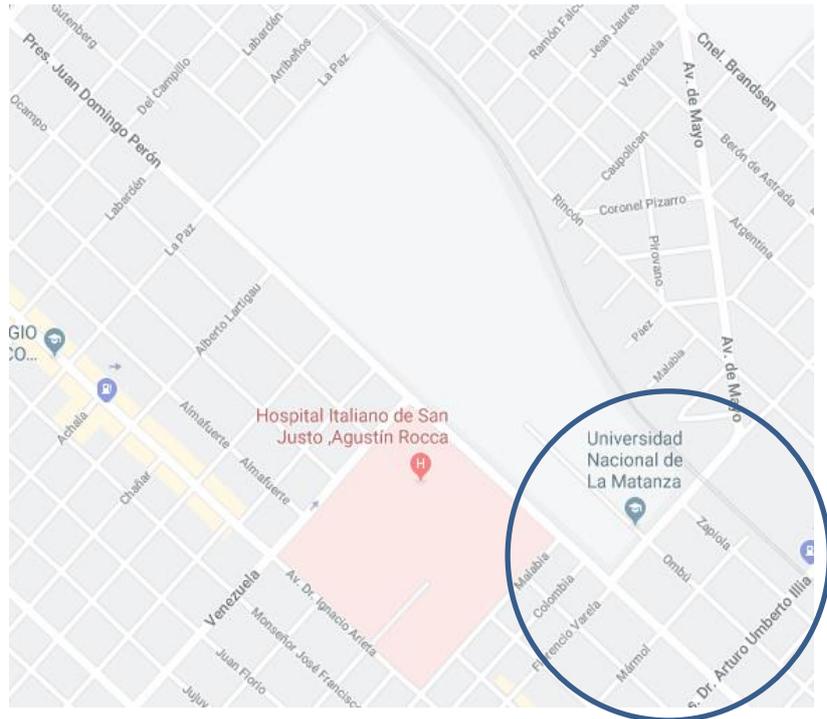
carreras de grado y post grado, la universidad tiene actividades deportivas y culturales entre otras, vinculadas con la comunidad.

Toda esta estructura de actividades se sustenta sobre un

plantel que, en 2019, ronda los 4000 trabajadores entre personal docente y no docente, que trabajan para que la universidad albergue a unos 55.000 alumnos.

La Incidencia en el Entorno

El establecimiento de una Universidad de Gestión pública, asegura, de por sí un caudal importante de personas desplazándose desde y hacia la misma, haciendo uso de los lugares comunes y comercios de los alrededores.



Si bien, como ya se dijo, la universidad ocupa un predio importante. Los accesos, tanto peatonales como vehiculares, se circunscriben al extremo Sur del predio. Además, el lateral que en el mapa se percibe como curvo, corre pegado a un tendido ferroviario, lo que en términos de panificación urbana constituye un “borde duro”.

A raíz de ello, para la primera etapa de Investigación, se definió un área de estudio del Entorno de 300 metros a la redonda de los accesos principales.

Esta delimitación se hace en la certeza de que allí estarán los principales cambios provenientes de la instalación de la Universidad. Quedará para etapas posteriores ampliar el radio de estudio, para identificar, por caso, emprendimientos de alojamientos para estudiantes, ya que estos no necesariamente tienen que funcionar en los alrededores cercanos al establecimiento.

Infraestructura

Por la propia dinámica de lo que implica la Infraestructura, los cambios que en ella se realicen, afectarán no sólo al lugar o entidad que los generó, si no también a las personas que habitan o circulan por la zona con otros fines. En tal sentido, se analizan los cambios que se puedan atribuir a la presencia de la Universidad, quedando aclarado su incidencia (generalmente positiva), en la calidad de vida de los habitantes del entorno

Transporte público

La mayor circulación de gente y en un amplio horario (la Universidad tiene actividad entre las 08 hs y las 23 hs), llevó a que las Empresas de Transporte público aumentaran su frecuencia y, en su mayoría, modificaran brevemente su recorrido para pasar por la universidad. En la foto adjunta, se puede percibir una cantidad interesante de vehículos de transporte público y un grupo de personas a la espera de otros. Considerando que la toma fue hecha cerca de las 22:30 hs y n época invernal, el número de vehículos y de personas esperando no resulta menor.



Transporte público subiendo pasajeros en la puerta de la UNLaM – Fuente: propia

Espacio Urbano

Como se dijo líneas arriba, la planta automotriz dejó de operar en 1987. En el tiempo transcurrido hasta 1992, año donde comienza a funcionar de a poco allí la Universidad, el espacio urbano sufrió un grave deterioro: (edificios industriales abandonados – deterioro de veredas etc.).

El crecimiento de la Universidad tiene como consecuencias sensibles mejoras en aceras, calzadas, parqueizado etc.



Fuente: propia

Algunas señales de desarrollo local

En el entorno en cuestión, se verifica la presencia de comercios que, aunque también son usados por el habitante ajeno a la universidad, tienen su origen y sustento en la cantidad de potenciales clientes por ella generados.

Así, se verifica la presencia de:

- Librerías
- Fotocopiadoras
- insumos de computación
- Locales gastronómicos, especialmente cafeterías y comidas rápidas o minutas
- Kioscos y maxikioscos entre otros.



Todos estos comercios implican servicios también para los habitantes, fuentes de trabajo (directas e indirectas).

Además de los comercios y fuentes de trabajo y oportunidades de negocio descriptos, que se encuadran en la Economía Formal. El alto tránsito de personas genera oportunidades de negocios que podrían denominarse de economía informal.

Así aparecen puestos de venta de comestibles secos, accesorios de moda. Finalmente, también se percibe una gran oferta de apoyo para los estudiantes para la preparación de asignaturas – curso de ingreso etc. Esa oferta se vislumbra en carteles promocionales de elaboración sencilla (fotocopia_, que suelen estar pegados, por caso en los postes, como se alcanza a percibir en la foto

Foto: Puesto de venta de alimentos secos y envasados establecido cerca de la entrada principal. En los postes se alcanzan a ver algunos carteles promocionales de apoyo docente etc.

Fuente: propia



A modo de conclusión de la primera etapa de la investigación, se puede decir que la aparición de la Universidad, generó un importante crecimiento en términos de comercios y emprendimientos, así como mejoras en el espacio urbano.

La diferencia con los casos estudiados en la investigación anterior (y que se explicara al comienzo de este informe), parece radicar en la circulación de gran cantidad de personas (alumnos y trabajadores); que la universidad asegura. En ese contexto resulta previsible el crecimiento de actividad comercial dada la oportunidad de negocios que ese movimiento representa. }

Queda para una etapa posterior analizar otras incidencias en un radio más amplio, por caso, como se dijo, le aparición de alojamientos en casa de familia par estudiantes.

Bibliografía

- AGOSTINO Hilda. *Los primeros veinte años de la Universidad Nacional de La Matanza*. - 2011
- ALBURQUERQUE LLORENS, Francisco -*Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*- Revista CEPAL n° 82-2004-04
- ALBURQUERQUE LLORENS, Francisco; NU. CEPAL. ILPES *El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local* - 1997-02-17
- ARROYO, D.- *Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina*. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/>
- BÖQUER R. *Desarrollo Económico Local* – revista FACES Enero/abril 2005 año 11 Nro 22 UNMDP
- CAMPOS Ana Celia - RAMOS DIAZ Rafael - *Relación Universidad-comunidad: el papel potencial de la Universidad en el desarrollo regional. Una propuesta general* – disponible en <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf299.pdf>
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín (coord.) *Manual de desarrollo local* - Ediciones Trea, S.L. 1999 España
- SCOMPARIN - Alejandro Gabriel – *Universidad Pública y Desarrollo Local* – disponible en <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/91053>
- SFORZI, Fabio; *La teoría marshalliana para explicar el Desarrollo Local* - Localización: Manual de Desarrollo Local / coord. por Fermín Rodríguez Gutiérrez, 1999, ISBN 84-95178-22-2, págs. 13-32
- VASCONCELLOS María Drosila. *Las universidades y el desarrollo local: las relaciones entre la educación superior y las demandas locales de actividades*.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

CONTABILIDAD AMBIENTAL. TRATAMIENTO CONTABLE E IMPOSITIVO

Liliana Mallo
Raul Abraham
Lorena Branca
Sergio Brodsky
Claudio Fornari
Mariangeles Gallo
Rosana Ibañez
Romina Kabobel
Carla Lombardi
Manuel Maciel
Angela Oppido
Norma Paole
Rosalba Politi
Gaston Rodriguez
Daniel Vivona

UNLaM

Introducción

El aumento de la importancia de la problemática medioambiental a lo largo de las últimas décadas ha generado un conjunto de declaraciones, normativa y compromisos a futuro que han delineado los objetivos y estándares a cumplir con la meta de conservar, proteger y mejorar la situación ambiental actual.

Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, donde se alertó a la humanidad sobre la ecología y se visualizó la necesidad de preservar los recursos naturales, pasando por la Declaración de Río de Janeiro y la Convención Marco sobre el Cambio Climático, los países que adhirieron a ella se comprometieron a integrar sus actividades económicas y productivas con principios de desarrollo sustentable. De esta forma, fueron surgiendo conceptos como la internalización del gasto por contaminación, el equilibrio entre la gestión ambiental y económica, uso responsable de recursos no renovables y medidas de control de emisión de desechos y gases.

En el ámbito nacional, con la reforma de 1994, la Constitución Nacional impuso la protección jurídica del medio ambiente, estableciendo el deber de preservar un ambiente sano y la obligación de reparar el daño causado, entre otros principios. A su vez, a lo largo de los años fueron sancionándose leyes medioambientales de carácter específico en el plano nacional y provincial.

En cuanto a las normas contables, el reconocimiento de la problemática ha sido muy reciente, habiendo emitido la International Accounting Standards Boards varias normas internacionales que establece disposiciones y principios contables pertinentes a la hora de abordar cuestiones ambientales, como la NIC 36, que afecta a la medición de las responsabilidades medioambientales y la depreciación de los activos medioambientales, y la NIC 37, que afecta el reconocimiento de las responsabilidades medioambientales. Sin embargo, no abundan actualmente las directrices relacionadas directamente con estas cuestiones, siendo una cuestión de importancia creciente y con un largo tratamiento por desarrollar.

Problemática a investigar

La contabilidad ambiental, al encontrarse ubicada dentro del dominio del conocimiento contable, presenta la complejidad y la particularidad práctica de no encontrarse afectada únicamente por el carácter económico o financiero de los hechos que son capturados por el sistema contable y que tienen como finalidad justificar las variaciones que se producen en el patrimonio de la organización.

Asimismo, existe una tendencia de definir a la contabilidad financiera en relación a la legislación vigente, normas y prácticas y/o en relación con las prácticas contables,

cuestión que en este caso también es problemática, ya que aún hay pocas normas, prácticas y leyes sobre la contabilidad ambiental. Debido a esto, el dominio y el objeto de la contabilidad financiera resultan limitados para intentar incluir en ese segmento las cuestiones relacionadas con la contabilidad ambiental, la cual cada vez adquiere mayor identidad. Debido a esto, es menester reconocer la necesidad de darle al tema en cuestión un abordaje interdisciplinario, poniendo énfasis en el hecho de que involucra cuestiones a encarar desde varias teorías y disciplinas en forma colaborativa y complementaria.

De esta manera, los nuevos requerimientos que la sociedad demanda a las organizaciones y que se vinculan con su comportamiento social y ambiental apremian el surgimiento de la contabilidad social como un segmento independiente dentro de la contabilidad.

A pesar de esto, esta disciplina no ha alcanzado aún el grado de desarrollo que algunos de los otros segmentos de la contabilidad poseen, teniendo en cuenta las dificultades que la producción de información no financiera y cuantificable, y no cuantificable y descriptiva conlleva, planteando la necesidad de llevar a cabo un análisis de sus implicancias y los efectos que puede llegar a generar, atendiendo a los cambios por venir.

En este marco que se desarrolla un proyecto de investigación que persigue como *objetivos generales* la presentación de un aporte que prevea la incorporación de la problemática ambiental y el impacto generado por las organizaciones para reflejar apropiadamente la situación patrimonial, económica y financiera de los Estados Contables (EECC) de las organizaciones públicas y privadas de nuestro país, así como alcanzar una solución que permita consolidar a los EECC como fuente de información para la toma de decisiones en lo relativo a la adopción de medidas de prevención y reparación de daños ocasionados por la actividad económica de la empresa, mediante la cuantificación de estas medidas y el impacto ambiental de sus actividades. Por otro lado, los *objetivos específicos* buscan estudiar, a nivel doctrinario y normativo, en el plano local e internacional, las implicancias ambientales de las actividades organizacionales; relevar información que permita efectuar un análisis sobre los daños causados y su impacto; determinar las implicancias de incorporar aspectos ambientales y sociales en los estados financieros e identificar los métodos más adecuados para hacerlo; y analizar posibles

aplicaciones prácticas en cuanto al tratamiento contable e impositivo de cuestiones ambientales efectuadas en el ámbito internacional.

Para desarrollar su propósito, la investigación constará de las siguientes etapas: relevamiento bibliográfico; fichaje de libros, artículos y documentos relevados; trabajo de investigación individual; trabajo de discusión y revisión grupal de los temas desarrollados; y, por último, la elaboración de las conclusiones a fin de elaborar una solución a la hipótesis planteada.

Desarrollo

La Contabilidad Ambiental, también llamada “Contabilidad Medioambiental” o “Contabilidad Ecológica”, es un tipo de contabilidad que incluye elementos que hacen referencia al impacto ambiental de sus acciones. De esta manera se extiende el concepto de "beneficios" o "pérdidas", sacándolo de un ámbito puramente monetario. Se puede saber así de una forma rigurosa y estandarizada si las actuaciones son beneficiosas o perjudiciales para el medio ambiente.

La contabilidad medioambiental identifica y mide el uso de recursos, su impacto y sus costos. Los costos pueden incluir la limpieza de lugares contaminados, multas de carácter medioambiental, impuestos, compra de tecnología verde, tratamiento de residuos y, en última instancia, la integración de externalidades ambientales.

Se intenta reconocer los esfuerzos por prevenir, disminuir o remediar el daño causado al medio ambiente por el accionar empresarial. Con la incorporación de los problemas ambientales se pueden ver modificados tanto la valuación de activos, pasivos, así como también los resultados.

Es la integración de la Responsabilidad Social Empresarial a la profesión contable y asume que la información producida debe investirse de objetividad e imparcialidad, para permitirle a la comunidad saber en qué grado las actividades de unidades económicas afectan o benefician a los grupos sociales de su medio geográfico circundante con el fin de establecer la concordancia existente entre las expectativas reales de la colectividad y las actuaciones de la empresa; abogando por la rendición de cuentas de las acciones desarrolladas por la unidad productiva, lo cual se hace en cabeza del contador a los

múltiples usuarios que así lo requieran. Es así como la contabilidad social replantea el sentido de la información contable y reivindica el valor del uso de la contabilidad en cuanto se satisface una necesidad social, es una herramienta que se ha convertido en la conciencia de la existencia de un recurso finito y la evaluación para llegar a su recuperación.

Los gastos ambientales comprenden el sacrificio de bienes ambientales originados en períodos contables anteriores y que por su tardía identificación no deben cargarse al costo actual del periodo. Por otro lado, tales sacrificios tienen que ver con los gastos necesarios para mitigar impactos negativos en el medio ambiente que como máximo permitan recuperarlo. La contabilidad financiera, la contabilidad de costos administrativos y la contabilidad presupuestal deben recoger la óptica ambiental.

El control desde el punto de vista ambiental se define como el conjunto de planes, métodos, políticas, procedimientos y mecanismos de verificación y valuación, que se adoptan con el fin de asegurar que las actividades relacionadas con este tema se realicen sobre principios de preservación de los recursos naturales y del medio ambiente. Se compone de una cuenta ecológica y de una cuenta convencional adaptada. La cuenta convencional adaptada mide los impactos sobre el medio ambiente en términos monetarios, mientras que la cuenta ecológica mide el impacto que una empresa tiene en el medio ambiente en términos físicos, por ejemplo, kilogramos de residuos producidos.

Según el marco conceptual de las normas contables profesionales, la información suministrada a los usuarios debe ser confiable, aproximándose a la realidad, para ello, los entes obligados a cumplir leyes ambientales deben considerar los costos y contingencias por su acción para efectivamente reflejar su verdadera situación patrimonial, económica y financiera.

La contabilidad ambiental busca medir los impactos financieros y no financieros que produce sobre una empresa el cuidado que esta tenga de que sus procesos sean respetuosos con el medio ambiente. Dicho de otro modo, mide cuánto le cuesta a la empresa cuidar (o no cuidar) el medio ambiente. Los costos ambientales pueden dividirse en las siguientes categorías:

- Costos de prevención.
- Costos de detección.

- Costos de fallos internos.
- Costos por acontecimientos externos.

La contingencia es toda condición o situación cuyo resultado está ligado a la aparición de uno o más hechos futuros; en la contabilidad ambiental, las contingencias de pérdida están relacionadas con las multas y sanciones derivadas de una incorrecta actuación medioambiental por parte de la empresa.

Aquellos costos ambientales no incluidos en los libros contables de la empresa se denominan externalidades y son costos soportados por el resto de la sociedad.

Al destacarse la importancia que tiene la contabilidad como herramienta para medir los fenómenos económicos y la utilidad para la toma de decisiones de los diferentes individuos, la contabilidad ambiental toma una gran relevancia para establecer el grado del impacto que presenta la aplicación de políticas y los instrumentos para su regulación y control sobre el medio ambiente, por ello es necesario establecer los parámetros, que esta pueda brindar toda la información que sea pertinente, viable, y relevante para su conformación dentro del ámbito social mundial.

Podemos clasificar a la contabilidad ambiental de distintas formas. La contabilidad ambiental, al igual que la contabilidad convencional, puede aplicarse en distintos ámbitos, los que se desarrollan a continuación:

- Contabilidad ambiental global: Se refiere a la que se aplica a escala planetaria. Contempla aspectos energéticos, ecológicos y económicos. La Tierra es el sistema en estudio, y su equilibrio energético se basa en las recepciones y pérdidas de energía solar.
- Contabilidad ambiental estatal: Contempla indicadores de los recursos naturales, emisiones, generación de residuos, etc., en una determinada área geográfica o país. Los recursos naturales quedan incluidos en esta contabilidad, y ayudan a la toma de decisiones políticas que afecten a la economía.
- La contabilidad ambiental utiliza el Sistema de Contabilidad Económica Medioambiental de la ONU, que se centra en el vaciado de recursos naturales escasos y mide los costes de la degradación medioambiental junto con su prevención.

- Contabilidad ambiental corporativa: Se aplica en el ámbito de una empresa. Consiste en la identificación, análisis y uso de información relativa a los flujos de energía, agua, materiales y residuos e información monetaria sobre los costes asociados.

Asimismo, también puede clasificarse, según los tipos de Contabilidad Ambiental, en:

- Contabilidad financiera medioambiental: brinda una estimación e información de las responsabilidades ambientales y los costos financieros que estas generan. Se relaciona con la preparación de los estados financieros según determinadas normas y principios.

La contabilidad financiera tradicional mide los resultados obtenidos por un ente mediante la utilización de los recursos de capital que posea. Mientras que la Contabilidad Ambiental busca medir los recursos naturales comprometidos en el proceso productivo, teniendo como fin la protección del medio ambiente.

- Contabilidad de gestión medioambiental: es el proceso de determinación y análisis de la información medioambiental, como así también su control y costos generados, para la toma de decisiones dentro de la empresa.

A mediados del siglo XX se comienza a tomar conciencia de las graves consecuencias que puede provocar el hombre con el uso intensivo de los recursos naturales. A partir de ese momento, la sociedad comienza a tomar conciencia y darle importancia a la protección del medio ambiente. Si bien existe preocupación medioambiental desde hace varias décadas, analizaremos lo que aconteció al respecto a partir de 1980 y realizaremos un desarrollo histórico desde esa fecha:

Década del '80

1980 - La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) publicó un informe denominado “Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales”, donde se identifican los principales elementos en la destrucción del hábitat: pobreza, presión poblacional, inequidad social y términos de intercambio del comercio.

1982 - En Argentina se aprueba la Ley 22.344 “Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre”, reconociendo que la

fauna y flora silvestres constituyen un elemento irremplazable de los sistemas naturales de la tierra y tienen que ser protegidas para esta generación y las venideras.

La Carta Mundial de la ONU para la Naturaleza proclama cinco principios de conservación según los cuales debe guiarse y ser juzgada toda conducta humana que afecte a la naturaleza. La votación fue aprobada por 111 a favor, uno en contra (el de los Estados Unidos de América) y 18 abstenciones.

1987 - “Informe Nuestro Futuro Común” también conocido como Informe Brundtland del cual surge el concepto de “Desarrollo Sostenible”, reemplazando el término de ecodesarrollo, denominado así por la primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland y fruto de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas. El mismo sigue los lineamientos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 y consta de tres pilares: el desarrollo sostenible trata de lograr, de manera equilibrada, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

1989 – En Argentina se aprueba el Convenio de Viena para protección de la Capa de Ozono mediante la Ley 23724 donde se convienen las medidas para proteger la capa de ozono de las modificaciones causadas por las actividades humanas, así como proteger la salud humana de los efectos adversos resultantes de las modificaciones de la capa de ozono.

Década del '90

En la década del '90 aparecieron sobre el escenario mundial las compras verdes, principalmente en Europa, Estados Unidos y Japón, que incluyen aspectos ambientales en las políticas y los procedimientos de compras y contrataciones públicas.

1991 – En Argentina se promulga la Ley 23.922 que aprueba el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, suscripto en la ciudad de Basilea (Confederación Suiza), reconociendo que es preciso promover la transferencia de tecnología para el manejo racional de los desechos peligrosos y otros desechos de producción local, particularmente a los países en desarrollo con el objeto de proteger, mediante un estricto control, la salud

humana y el medio ambiente contra los efectos nocivos que pueden derivarse de la generación y el manejo de los desechos peligrosos y otros desechos.

También se aprueba la Ley 24.051 que regula la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos generados o ubicados en lugares sometidos a jurisdicción nacional o, aunque ubicados en territorio de una provincia estuvieren destinados al transporte fuera de ella, o cuando dichos residuos pudieren afectar a las personas o el ambiente más allá de la frontera de la provincia en que se hubiesen generado, o cuando las medidas higiénicas o de seguridad que a su respecto fuere conveniente disponer, tuvieren una repercusión económica sensible tal que tornare aconsejable uniformarlas en todo el territorio de la Nación, a fin de garantizar la efectiva competencia de las empresas que debieran soportar la carga de dichas medidas.

1992 -La comunidad internacional se reunió en Río de Janeiro, Brasil, para discutir cómo poner en práctica el desarrollo sostenible. Durante la denominada Cumbre de la Tierra de Río, los líderes mundiales de 105 países adoptaron el Programa 21, con planes de acción específicos para lograr el desarrollo sostenible en los planos nacional, regional e internacional.

1994 - Entra en vigencia la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático que alentó a los países industrializados a estabilizar sus emisiones de gases de efecto invernadero.

En Argentina, la reforma de la Constitución Nacional permitió que se reconocieran nuevos derechos sociales y culturales, e incluso se incorporaron estos preceptos mediante el reconocimiento de tratados internacionales suscriptos por la República, específicamente el artículo 41 menciona “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente equilibrado (...)”, el artículo 43 “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, (...) contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, (...)” y el artículo 124 “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (...)”.

También se aprueba la Ley 24.375 “Convenio sobre la Diversidad Biológica” cuyos objetivos son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso

adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

1995 – En Argentina se promulga la Ley 23.778 que aprueba el “Protocolo de Montreal”, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. La cual reconoce la importancia de promover la cooperación internacional en la investigación y desarrollo de la ciencia y la tecnología relacionadas con el control y la reducción de las emisiones de sustancias que agotan la capa de ozono, teniendo presente en particular las necesidades de los países en desarrollo.

También se sanciona la Ley 24.295 que aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, reconociendo que las medidas necesarias para entender el cambio climático y hacerle frente alcanzarán su máxima eficacia en los planos ambiental, social y económico si se basan en las consideraciones pertinentes de orden científico, técnico y económico y se reevalúan continuamente a la luz de los nuevos descubrimientos en la materia; así como que las diversas medidas para hacer frente al cambio climático pueden justificarse económicamente por sí mismas y pueden ayudar también a resolver otros problemas ambientales.

1996 - Se emiten las Normas de Certificación ISO 14001 – Sistemas de Gestión Ambiental (SGA): un estándar internacional de gestión ambiental con el objetivo de ayudar a conseguir y alcanzar la protección medioambiental, la prevención de la contaminación y la sistematización de los aspectos medioambientales provocados por la actividad de la empresa.

1997 – Es adoptado el Protocolo de Kioto, un acuerdo internacional que tiene por objetivo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que causan el calentamiento global. El protocolo forma parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), suscrita en 1992 dentro de lo que se conoció como la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, pero no entró en vigor hasta el 16 de febrero de 2005.

También en 1997 surgió el GRI (Global Reporting Initiative) que es una convocatoria entre el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la ONG (Organización No Gubernamental) norteamericana CERES (Coalition for

Environmentally Responsible Economies) para desarrollar guías para la elaboración de un informe globalmente aplicable, capaz de comunicar el desarrollo económico, ambiental y social de una organización.

1999 - Fue creada la Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe - RedLAC -hoy reúne a 21 fondos de 13 países- y su misión es establecer un sistema eficaz de aprendizaje, fortalecimiento, capacitación y cooperación a través de una Red de Fondos Ambientales (FAs), destinada a contribuir para la conservación y uso sostenible de los recursos naturales en la región. (Pahlen R. J. M. y Campo A. M., 2016, p 26).

Desde el año 2000

2000 - En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, 189 países (entre los que se encuentra la Argentina) aprobaron la Declaración del Milenio, que traza una serie de objetivos relacionados con el desarrollo de los países para el 2015. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio comprenden: terminar con el hambre y la pobreza extrema, las enfermedades más graves para toda la humanidad, poner fin al analfabetismo, reducir drásticamente la mortalidad infantil, alcanzar la igualdad de género y proteger el medio ambiente, entre otros. (Oficina del Pacto Global en Argentina (2004) Documento de adhesión del sector privado argentino)

2002 - La Cumbre de Johannesburgo amplió el concepto de compras verdes y comenzó a hablarse de compras sustentables. Las compras sustentables incorporan criterios sociales y éticos que se evidencian en los procesos productivos.

En Argentina se sanciona la Ley General del Ambiente N° 25.675 que establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable, así como instrumentos de política y gestión, ordenamiento y evaluación de impacto ambiental.

También se publicaron: la Ley 25.612 que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental sobre la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio, que sean generados en todo el territorio nacional y derivados de procesos industriales o de actividades de servicios; y la Ley 25.670 que establece los

presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los PCBs, en todo el territorio de la Nación.

2003 – Mediante la Ley 25.841 se aprueba un Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR. Resaltando la necesidad de cooperar para la protección del medio ambiente y la utilización sustentable de los recursos naturales, con vistas a alcanzar una mejor calidad de vida y un desarrollo económico, social y ambiental sustentables.

También en ese año se promulga: la Ley 25.831 que establece el “Régimen de libre acceso a la información público ambiental” garantizando el derecho de acceso a la información ambiental que se encuentre en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadores de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas; y la Ley 25.688 que establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional.

2004 - Se lanza en Argentina el Pacto Global (PG) una iniciativa de carácter voluntaria, promovida por la ONU. Esto marca “(...) un hito en el movimiento de la responsabilidad social corporativa de la Argentina” (Liarte-Vejrup, 2015, p 3). Este hecho motivó la creación de la Red Local en la Argentina, la cual se define como “(...) un cluster de participantes que, voluntariamente, deciden unir sus esfuerzos para promover, entre otras cosas, ayudar a las empresas a implementar los 10 principios del Pacto Global” (Fuentes, 2013).

En Argentina se sanciona la Ley 25.916 que establece presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios.

2005 - Entrada en vigor del Protocolo de Kioto sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

2007 - Se celebra la cumbre de Cambio Climático de Naciones Unidas en Bali, Indonesia. El resultado de la Cumbre fue un conjunto de decisiones bautizado como «Hoja de ruta de Bali», cuyo principal elemento, el Plan de Acción de Bali se puede resumir como el establecimiento de un proceso para negociar un acuerdo que cubra el período conocido como post-Kyoto o post-2012, es decir, el período posterior al primer período de compromiso del Protocolo de Kyoto.

2009 – En Argentina, la Comisión Nacional de Valores emite la Resolución General 559/2009, normativa que obliga a las sociedades incluidas en el régimen de la oferta pública y que en su objeto social contemplen actividades consideradas riesgosas para el ambiente, a informar a sus accionistas, a los inversores y al público en general sobre el cumplimiento de la normativa ambiental vigente.

2012 - Fue adoptado el “Marco Central del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE)” como norma internacional por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. Se trata de la primera norma estadística internacional para la contabilidad económica y ambiental. El SCAE es un marco conceptual multipropósito para describir los efectos recíprocos entre la economía y el ambiente, los stocks de activos ambientales y sus variaciones, y las actividades y otras transacciones ambientales.

En Argentina, en el mes de noviembre de 2012, se publica la Interpretación N° 6 de la FACPCE, una guía para la definición de procedimientos a aplicar en el caso de auditoría o revisión del Balance Social y su contenido, hace referencia a procedimientos para la obtención de elementos de juicio válidos y suficientes, y al informe de verificación del auditor.

También AFIP, mediante la emisión de la Resolución General 3424/2012, crea el Registro de Contribuyentes Socialmente Responsables (RegistraRSE) considerando que la incorporación voluntaria en el registro contribuirá a potenciar la buena imagen institucional y social de tales empresas ante la comunidad, tanto desde el punto de vista de la responsabilidad social empresaria.

2013 - En Argentina entra en vigencia la Resolución Técnica N° 36 “Normas contables profesionales: Balance Social” emitida por la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (FACPCE), de aplicación para los ejercicios iniciados a partir del 1° de enero de 2013, permitiéndose su aplicación anticipada en los ejercicios iniciados a partir del 01/12/2012. Es importante destacar que la adopción de las normas contenidas en esta resolución técnica es de carácter voluntario, y resultan aplicables para todo tipo de entes (públicos, privados o mixtos) con y sin fines de lucro.

2015- Se celebra el Acuerdo de París sobre cambio climático, suscripto también por Argentina. Compromete a los países a descarbonizar sus economías durante la segunda mitad del siglo y a aumentar su resiliencia; crea obligaciones para los gobiernos e

implícitamente para los entes que con su accionar puedan impactar, en mayor o menor medida, en el medioambiente. Las Partes deberán promover el desarrollo sostenible y garantizar la integridad ambiental y la transparencia, también en la gobernanza, y aplicar una contabilidad robusta que asegure, entre otras cosas, la ausencia de doble cómputo.

2017 - Las Naciones Unidas y la República de Sudáfrica coauspicieron el primer Foro Mundial de Datos para el desarrollo sostenible. El foro reunió a 1400 especialistas y representantes de más de 100 países, incluida Argentina, quienes acordaron un “plan de acción global de Ciudad del Cabo sobre datos para el desarrollo sostenible” reconociendo a los datos como esenciales para la plena implementación de la Agenda 2030.

Vinculación del proyecto en la primera etapa de desarrollo

El proyecto de investigación fue presentado en el III Congreso Internacional denominado “Instituciones e interdisciplina, alcances jurídicos, económicos y epistemológicos”, realizado en la Universidad Nacional de La Pampa por la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas los días 1 y 2 de agosto de 2019 por la Directora del proyecto Cdora. Liliana Mallo y dos integrantes del grupo de trabajo, la Cdora. Romina Kabobel y la Cdora. Rosana Ibañez, quienes participaron como ponentes y expusieron el alcance de la investigación, poniendo énfasis en el objetivo, marcando la importancia de la problemática histórica y actual, presentando un resumen de la bibliografía relevada a la fecha con las distintas implicancias del tema a nivel Internacional y Nacional, enumerando la normativa vigente en los distintos campos de aplicación y haciendo hincapié en la importancia de la toma de conocimiento y la falta de normas puntuales que den a los profesionales en Ciencias Económicas las herramientas para poder determinar los posibles desvíos y consecuencias de la falta o mala aplicación de acciones referentes al medio ambiente en lo relacionado a los resultados en los Estados Contables.

Actividades a cumplimentar en la etapa siguiente

El presente proyecto se encuentra en su primer año de investigación, comenzó el 1 de enero de 2019 y finaliza el 31 de diciembre de 2020, por lo que quedan pendientes

actividades a desarrollar en la siguiente etapa a los efectos de dar cumplimiento al protocolo de presentación correspondiente al mismo:

- Estudio de casos, análisis comparativo: a los efectos de lograr sistematizar un compendio de todas las alternativas disponibles en materia de medición a nivel doctrinario y normativo;
- Análisis de la NIIF, análisis de la NIC: con el objeto de obtener y desarrollar métodos de aplicación práctica que de alguna manera permita a los profesionales actuales, que por cuestiones temporales no han tenido acceso al conocimiento de normativa similares anteriores, conocer, observar y comprobar de forma práctica y sencilla lo que se establece en los cuerpos normativos internacionales y su comparación e integración a medida que de similar, mayor o menor magnitud impactan en los EECC.
- Elaboración de las conclusiones, a fin de aproximar alguna explicación a la hipótesis planteada y su contrastación;
- Elaboración del informe final, que permita evaluar la implicancia que reviste medir el impacto en el medioambiente de las políticas y decisiones empresariales. Para este fin será necesario establecer parámetros que permitan obtener información confiable. La Contabilidad ambiental sirve de apoyo para que las entidades además de lograr su objetivo principal puedan también incluir dentro de la toma de decisiones aspectos relacionados con el cuidado del medio ambiente respecto al accionar de las mismas y sus posibles consecuencias por la no aplicación de medidas preventivas.
- Transferencia de las conclusiones a través de la publicación de los resultados como artículo científico.

Bibliografía

- Cáceres, Verónica L. (1997-2012). El gasto público ambiental de la provincia de Buenos Aires, Argentina. Vol. 34.
- De Vega, Raúl E.; Rajovitzky, Ariel G. (2014). Contabilidad Ambiental. Contabilidad y Responsabilidad Social de la empresa. Saarbrücken: Editorial Académica Española.
- Panario Centeno, María Marta; Varela, Daniela (2017). Información Contable Ambiental de empresas ubicadas en la Cuenca Matanza-Riachuelo. Documentos de Trabajo de Contabilidad Social. Universidad de Buenos Aires.

- Colmenares, Loyda; Valderrama, Yosman; Adriani, Rolando (2015). Representación contable desde la perspectiva del impacto ambiental empresarial en el contexto del desarrollo de actividades industriales en Latinoamérica
- Núñez R., Georgina (2006). El Sector Empresarial en la Sostenibilidad Ambiental: Ejes de Interacción. Publicación de las Naciones Unidas.
- Biondi, Mario (2010). En busca de aportes teóricos para lograr la identidad de la Contabilidad Ambiental. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Geba, Norma B.; Fernández L., Liliana E.; Bifaretti, Marcela C. (2010). Marco conceptual para la especialidad contable socio-ambiental. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- Pahlen Acuña, Ricardo José María; Fronti de García, Luisa (2004). Contabilidad Social y Ambiental, 1ra. edición. Ediciones Macchi.
- García Fronti, Inés (2012). Problemas de la Contabilidad social y ambiental: Algunas reflexiones sobre la necesidad de un abordaje interdisciplinario.
- Pahlen Acuña, Ricardo José María; Campo, Ana María (2016). Recursos Naturales y los Servicios Medioambientales en la Contabilidad Financiera y Gubernamental. Centro de Investigación en Contabilidad Patrimonial y Ambiental (CICPA).
- ISA 250 – International Standard On Auditing.
- Liarte-Vejrup, N. (2015). El desafío de la sustentabilidad corporativa: una década de contribuciones del Pacto Global en Argentina.
- Carvajal, F. (2017). Avances y desafíos de las cuentas económico-ambientales en América Latina y el Caribe. CEPAL. Serie Estudios Estadísticos N° 95.
- Vega, R. E.; Rajovitzky, A. G. (2014). Contabilidad ambiental. Contabilidad y responsabilidad social de la empresa. Documentos de Trabajo de Contabilidad Patrimonial y Ambiental – Año 3 N° 1. Editorial Académica Española.
- Pahlen Acuña, R. J. M.; Campo, A. M. (2016). Centro de Investigación en Contabilidad Patrimonial y Ambiental FCE – UBA.
- González, P. F. y San Martín J. I. (2012). El Balance Socio – Ambiental. Trabajo de Investigación Universidad Nacional de Cuyo. Recuperado de: http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/5172/gonzalezbalancesocioambiental.pdf

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

ARTICULACIÓN ESTADO-ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

Gabriela Ana Pérez
Laura Gabriela Muñoz
Alejandra Pérez
Cintia Edith Díaz

UNCoMa, Facultad de Humanidades

Introducción

En Argentina, desde el retorno a los carriles democráticos, viene dándose un proceso de reconfiguración de la relación entre el Estado y la sociedad civil en el marco de los distintos modelos socioeconómicos que se fueron sucediendo, los escenarios de crisis y la complejización y expansión de la sociedad civil. Precisamente, y como señala Salas (2006), la importancia que fue adquiriendo el denominado tercer sector encuentra su correlato en: a) la crisis de los partidos políticos, cada vez con más dificultades para representar y sumar intereses sociales, b) el imperativo de redefinir los alcances y límites del papel del Estado y de la sociedad en un contexto de surgimiento de nuevos actores y movimientos sociales, c) la pérdida de legitimidad de las fórmulas de gestión económica, y d) el cuestionamiento al universo de los políticos y la política por prácticas corruptas y ajenas a los intereses de la ciudadanía.

Asimismo, en las últimas décadas la participación ciudadana y el desarrollo de instancias participativas institucionalizadas fueron cobrando una relevancia creciente a raíz del impulso dado desde los distintos niveles de gobierno. En este marco son numerosas las investigaciones que señalan al nivel local como el escenario donde dichos procesos destacan debido, entre otras razones, a la sinergia generada por la cercanía territorial entre ciudadanos y gobierno (por caso, Rofman y Foglia, 2015; Couto, *et al.*, 2016).

Esta presentación tiene como tema de análisis la participación ciudadana, es decir, la interacción de la sociedad civil con el Estado mediada por “un abanico sumamente diverso de modalidades de intervención de la ciudadanía en los procesos de políticas públicas” (Rofman y Foglia, 2015: 42). El trabajo se circunscribe territorialmente a la provincia del Neuquén y refiere a la conformación de un nuevo escenario de articulación entre el Estado neuquino y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) a partir de un proceso impulsado por el nivel provincial de gobierno en términos de participación ciudadana. El objetivo es presentar por un lado, los rasgos constitutivos de ese nuevo escenario y ,por el otro, algunas características de la interrelación Estado-OSC sustentada en la aplicación de un modelo de gestión de proyectos sociales.

Ya adentrándonos en este caso, cabe señalar que si bien la relación del Estado con la sociedad civil en términos de participación ciudadana es reciente en la provincia, existen antecedentes que dan cuenta de iniciativas estatales tendientes a involucrar a la sociedad en cuestiones de políticas públicas. Una de las primeras decisiones en ese sentido, fue la política de estímulo a la creación de Asociaciones de Fomento Rural desarrollada a partir de 1963, la que destacó por su amplia difusión territorial y vigencia. Dicha medida fue complementada con el impulso a la conformación de Cooperativas de Acopio y Comercialización de Cueros y Lanasy, puesto que se consideraba que a través de este tipo de nucleamientos, los pequeños y medianos ganaderos del interior provincial podían mejorar sus condiciones de producción y comercialización. El Estado provincial también promovió que las comunidades se implicaran en estrategias de desarrollo socioeconómico local. Tal fue el caso del Programa de Desarrollo a la Comunidad de Picún Leufú (1971) diseñado ante la necesidad de relocalizar a la población debido a que el área donde se encontraba asentada sería inundada por el embalse de la represa El Chocón (COPADE, 1971).

Estas primeras experiencias encontraron sus fundamentos en las ideas que comenzaban a cobrar un lugar destacado en los ámbitos académicos y políticos de América Latina en el marco de la concepción desarrollista de la época, con foco en los procesos de modernización social y económica y en la planificación del desarrollo. Así encontraron cabida en discursos y programas de acción las nociones de participación

comunitaria, de micro-participación y de promoción social a partir del componente participativo.

Durante las décadas siguientes, la vinculación entre el Estado provincial y la sociedad civil fue cobrando mayor o menor protagonismo según los lineamientos de los paradigmas dominantes del desarrollo regional, por caso hacia fines de la década del noventa, el paradigma de la gestión participativa señalaba la necesidad de procesos de planificación articulados y participativos, en los que la sociedad debía asumir un papel activo en la planificación, elaboración y concreción de los proyectos que los involucraban.

En síntesis, desde mediados del siglo XX el Estado neuquino puso en marcha distintas experiencias de interacción con la sociedad civil en procesos de política pública, no obstante interpretamos que se trató de iniciativas aisladas que no respondían a una estrategia que pretendiese articular de manera sostenida la participación de la ciudadanía.

Recién transcurrida la segunda década del siglo XXI, un conjunto de decisiones del Estado provincial coloca a la participación ciudadana como tema de gestión en la agenda de gobierno. Como plantea Colantuono (1995), factores emergentes en distintas escalas y dimensiones han permeado determinadas conductas políticas y económicas en la provincia. En esa línea de pensamiento, no soslayamos el peso que la sociedad civil y sus organizaciones vienen desempeñando desde hace tiempo en territorio neuquino, sea movilizándolo, difundiendo y comunicando en torno a temas considerados prioritarios, en la fijación de agendas en el debate público y en la construcción de consensos. Sin dudas este abanico de estrategias ha incidido, aunque más no sea de manera indirecta, en cambios políticos e institucionales que vienen aconteciendo en la provincia. No obstante ello, consideramos que la apertura hacia una etapa de vinculación Estado-sociedad civil, estructurada como se verá a continuación, en torno a la institucionalidad y los derechos, ha estado particularmente alentada por los cambios operados en el ámbito nacional tras la crisis 2001-2002. Efectivamente es a partir de 2003 que el Estado nacional comienza a ejercer un papel de primacía en la formulación y financiamiento de políticas públicas con numerosas iniciativas que respondieron al diseño participativo, expandiéndose de ese modo el esquema de articulación con actores de la sociedad civil y dando lugar a “un modelo más público e institucionalizado” (Rofman y Foglia, *op.cit.*: 51) en el cual los

municipios asumieron mayor protagonismo y la complejización de sus agendas de gobierno (Pérez, *et al.*, 2019).

A continuación, en la primera parte de esta presentación se hace referencia a los principales rasgos que enmarcan la institucionalización de la participación ciudadana en la provincia del Neuquén como un proceso de apertura operado desde “arriba”, desde la instancia provincial de gobierno. La segunda parte es una aproximación a la tarea desarrollada por la OPRI en torno al estímulo y promoción de la participación social en base a la aplicación de un modelo de gestión por proyectos sociales. Cierra la presentación una breve reflexión en torno a la incidencia ciudadana en procesos de políticas públicas.

Institucionalización de la participación ciudadana en la provincia del Neuquén

En diciembre de 2015 asumían las nuevas autoridades del Ejecutivo provincial y, en ese contexto, se anunciaba el envío a la Legislatura de un proyecto de reforma ministerial que en breve daría lugar a la creación del Ministerio de Ciudadanía, con el objetivo de generar espacios e instancias de “participación e incidencia ciudadana integradores e inclusivos” sustentados desde una perspectiva de ciudadanos como “sujetos de derechos”. A partir de dicha medida, el Estado neuquino se propone organizar y articular distintas acciones destinadas a la activación de derechos de sectores vulnerables, no visibilizados ni reconocidos en su diversidad por las políticas públicas.

La puesta en funcionamiento del Ministerio de Ciudadanía signó el comienzo de una nueva etapa en la relación entre el Estado provincial y la sociedad civil, en primer lugar debido a la generación de un marco de *institucionalidad*, encuadre inexistente hasta ese momento. En segundo lugar, a raíz de proponerse un plano de interacción desde la *participación ciudadana*, es decir, la vinculación entre el Estado y la sociedad civil en torno a las diversas modalidades de intervención de los actores sociales en los procesos de políticas públicas¹.

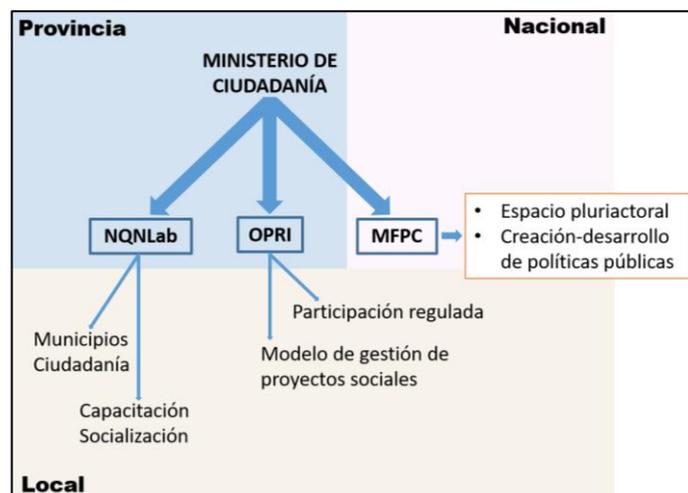
El tipo de relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil y los mecanismos participativos vigentes en nuestro país, son expresión del proceso histórico que se inicia a mediados de la década del '70 y de las redefiniciones operadas producto

¹ Previamente al Ministerio de Ciudadanía existió la Subsecretaría de Seguridad Pública y Participación Ciudadana integrada por la dirección provincial de Participación Ciudadana, la dirección provincial de Seguridad Vial y la dirección provincial de Asuntos Penitenciarios, mediante las cuales se implementaron estrategias integrales de prevención bajo el paradigma de la Seguridad Humana.

de los modelos socio-económicos hegemónicos que se fueron sucediendo. En ese marco, como refieren Rofman y Foglia (*op. cit.*), los contenidos de la participación ciudadana se fueron complejizado sustancialmente en las últimas décadas a raíz, entre otros factores, de la emergencia de una nueva cuestión social, de la reestructuración de la sociedad civil y de los cambios respecto a su relación con el Estado. Así, a las temáticas sobre las condiciones de vida -trabajo, vivienda, pobreza- se fueron sumando las vinculadas a los derechos ciudadanos y a los procesos de desarrollo económico.

El caso neuquino no ha sido ajeno a este contexto nacional, encontrándose que los rasgos que caracterizan la relación Estado-OSC a partir de la creación del Ministerio de Ciudadanía recogen aspectos tanto del ciclo de los gobiernos populistas durante el kirchnerismo como de la etapa de gobierno de la alianza Cambiemos. En efecto, por un lado se observa que la activación de la participación ciudadana queda fundada y centrada en la perspectiva de derechos -especialmente de sectores vulnerables- en cuanto pone especial atención en la apertura a las decisiones públicas de colectivos y sectores sociales que tradicionalmente han tenido nulas o escasas posibilidades de ser escuchados. Ello se ve reflejado en las áreas de acción que configuran la organización ministerial - discapacidad; diversidad; consumos problemáticos; derechos de las mujeres; niñez, adolescencia y adultos mayores; defensa civil y protección ciudadana; y derechos humanos-, en las actividades que se desarrollan y el abordaje de las temáticas. Por otro lado y permeada por rasgos que asume la vinculación Estado- sociedad civil a partir de 2016, se observa la activación de metodologías participativas “cortas” (por ejemplo talleres, foros de uno o dos días) como también instancias participativas mediatizadas por el uso de las redes y las NTIC.

Figura 1. Principales áreas de activación de la participación ciudadana desde el Ministerio de Ciudadanía



Fuente: elaboración propia.

Desde el Ministerio el impulso a la conformación de espacios participación ciudadana que tengan incidencia en las políticas públicas activa diversas iniciativas que involucran ámbitos de interacción multiescalar y multiactoral (figura 1) entre las cuales y a los efectos de esta presentación, cabe señalar:

a) Laboratorio de Innovación Pública (NqnLab): funciona desde 2017 y desarrolla instancias de formación y capacitación destinadas a funcionarios de los gobiernos locales del interior provincial, OSC, referentes religiosos, de las fuerzas de seguridad y a la ciudadanía en general, con el propósito de impulsar la co-creación de políticas públicas y la búsqueda de soluciones innovadoras a problemas de la agenda pública. Con ello se aspira a que del trabajo en conjunto resulten propuestas de elaboración colectiva que son elevadas a la administración central para su inclusión en una agenda que pretende inclinarse cada vez más hacia un carácter “participativo”.

b) Mesa Federal de Participación Ciudadana (MFPC): la iniciativa, de alcance nacional, tiene sus orígenes a fines de 2015 impulsada por las provincias de Neuquén, Salta, Chaco, Jujuy y Tucumán. En el transcurso de estos años se fueron sumando otras jurisdicciones, siendo a la fecha 18 las provincias participantes de este espacio de encuentro multiactoral, donde provincias, gobiernos locales, OSC, universidades y otras instituciones, abordan problemáticas y experiencias de participación en creación y desarrollo de políticas públicas. Algunas temáticas abordadas fueron agenda ciudadana,

agenda digital, incorporación de nuevas tecnologías a los servicios públicos y empoderamiento de las ciudades como polos de innovación ciudadana.

c) Oficina Provincial de Relaciones Institucionales (OPRI): Si bien son varias las áreas del Ministerio de Ciudadanía que desarrollan actividades con organizaciones de la sociedad civil, es la Oficina Provincial de Relaciones Institucionales quien específicamente promueve las relaciones entre éstas y el nivel estatal con el propósito de fortalecerlas y estimularlas a “participar e incidir positivamente en sus comunidades y en las políticas públicas”. En este sentido, como veremos en el siguiente apartado, la OPRI lleva adelante distintas actividades que le permiten tener un contacto directo y permanente con las OSC.

La OPRI, un caso de participación “regulada”

Una vez creado el Ministerio de Ciudadanía e incorporada la OPRI a su estructura, se mantiene la finalidad central que la oficina venía desarrollando en el periodo pre existente al Ministerio, es decir el fortalecimiento de las organizaciones a partir de la capacitación para la elaboración y gestión de sus propuestas. Sin embargo, a partir de 2016, se produce un cambio en torno a la que había sido, hasta ese momento, la principal estrategia de vinculación con las OSC: el concurso de proyectos sociales es suplantado por el programa Acercando Horizontes (AH), iniciativa en torno a la cual comienza a proyectarse la actividad y nuevo perfil de la OPRI.

Al igual que el programa de concursos, el programa AH es una instancia de apoyo técnico y financiero -con subsidios monetarios no reintegrables- a las OSC sobre la base de un modelo de gestión de proyectos sociales presentados por las propias organizaciones, pero a diferencia de la etapa anterior los proyectos no compiten entre sí para acceder al financiamiento estatal. Respecto a este cambio, consideramos que las organizaciones sociales cumplieron un papel relevante de incidencia al cuestionar la metodología de “competencia por concurso” para proyectos sociales y el criterio de selección en base a la “mejor formulación” del mismo, planteando de ese modo una situación problemática y contradictoria en términos de *participación-exclusión*. Testimonios como: “sí, yo voy a aprender a hacer proyectos, pero voy a venir con una propuesta de un merendero porque los chicos tienen hambre, y voy a perder”; “porque vos me podes decir que escribís mejor que yo, pero tu proyecto social no es más

importante que el mío”² expresaban el sentir de miembros de numerosas organizaciones caracterizadas por sus cortas trayectorias e incluso de otras que, aún con trayectorias más largas, manifestaban escasas o nulas experiencias en la elaboración de proyectos.

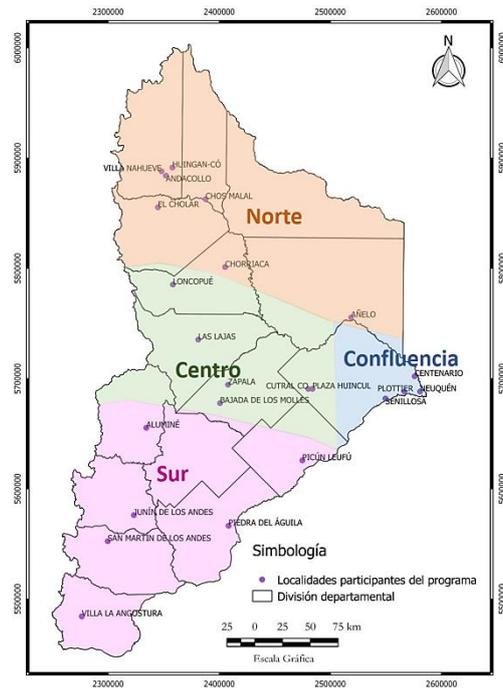
Para ser asistidas técnica y financieramente por el programa AH las organizaciones sociales deben cumplir un conjunto de requisitos: tener personería jurídica regular, presentar las propuestas en formato de proyectos, éstos deben ser posibles de concretarse en el tiempo asignado por la OPRI, entre otros. De este modo, el programa constituye una experiencia de *participación regulada* (Clemente, 2016) pues no solo se trata de una instancia participativa impulsada desde la esfera estatal, sino que también es este actor quien conduce el proceso participativo y establece sus modalidades y condiciones.

Las organizaciones sociales en el programa Acercando Horizontes

En el marco de la inclusión de los procesos de participación ciudadana a la agenda pública provincial, el programa Acercando Horizontes surge como una herramienta que no solo pretende incorporar un número creciente de OSC sino también tener llegada al interior provincial. Con ese objetivo la OPRI regionalizó el territorio neuquino en cuatro zonas: Norte, Centro, Sur y Confluencia a partir de una delimitación con doble criterio, por un lado, condiciones de accesibilidad vial de modo tal que se optimice la relación tiempo-distancia para garantizar el contacto con las OSC y el asesoramiento técnico; y por otro, las características de las OSC, las cuales guardan cierta identidad con las zonas en las que se desarrollan. El mapa 1 es indicativo de las zonas mencionadas e incluye también las 24 localidades donde se encuentran las organizaciones sociales participantes del programa AH.

² Expresiones de una integrante de una organización social de base territorial de la zona centro de la provincia.

Mapa 1. Zonificación y localidades participantes del programa AH



Fuente: elaboración propia.

En este apartado se presentan algunas características de las OSC y los proyectos vinculados al programa AH en sus dos primeras ediciones. El enfoque es esencialmente descriptivo-interpretativo y metodológicamente se sustentó en:

- Análisis de fuentes secundarias provenientes de organismos públicos y de OSC.
- Entrevistas semi-estructurada a informantes del sector público estatal y OSC.
- Relevamiento de los 97 proyectos presentados por las OSC al Programa Acercando Horizontes en sus convocatorias 2016-17 y 2017-18.
- Conformación de una matriz analítica en base a las siguientes dimensiones: tipo de OSC, temática del proyecto, objetivos, destinatarios, duración y presupuesto (figura 2).

La aplicación del criterio clasificatorio del PNUD-BID-GADIS (2004), el cual resulta de considerar la misión de las OSC (de qué se ocupan y cuáles son sus principales objetivos) y sus funciones (actividades y tareas que realizan para cumplir la misión) nos permite tener una primera aproximación al universo de las OSC participantes del programa AH. Se trata de organizaciones que se iniciaron en la actividad asociativa

motivadas por la lógica de ayuda mutua, las cuales a su vez corresponden a asociaciones de afinidad³ y organizaciones de base territorial⁴.

Figura 2

Matriz analítica de los proyectos presentados en el programa AH

PRIMERA EDICIÓN DEL PROGRAMA ACERCANDO HORIZONTES –OCTUBRE 2016/ABRIL 2017–											
Zona	OSC / Localidad, año de regularización	Misión OSC	Proyecto	Temática	Objetivo	Duración	Destinatario	Presupuesto (en pesos)			
								Solicitados	Propios		
CENTRO	Club Social Cultural y Deportivo Juventud Unida Loncopuá (2014)	Brindar gratuitamente un espacio físico destinado al desarrollo social cultural y deportivo principalmente para niños jóvenes y	12/2016 Sala de proyección y est-	Cultura	Promover un espacio para proyecciones audiovisuales y distintos talleres, impulsar el debate sobre videos edu-	4 meses.	120 Niñ@s, jóvenes y adultos que participan de las actividades del club.	50.000	27.200		
	PRIMERA EDICIÓN DEL PROGRAMA ACERCANDO HORIZONTES –OCTUBRE 2016/ABRIL 2017–										
	Asociación Civil Niamun Tu (Zapala, IDAI 2003)	Biblioteca Popular Juan José Patis (Añelo, 1998)	Ser un espacio cultural de encuentro y acción comprometido con la sociedad.	12/2016 Biblioteca: Rinconito de sueños	Educación - Salud	Acondicionar un espacio destinado intercambio entre familias, profesionales de la salud y escritores, para estimular en bebés la creatividad y la imaginación a través de libros, objetos cotidianos y juegos que po-	4 meses.	Directos: familias con bebés desde los 45 días hasta los 3 años de edad.	50.000	60.000	
									Solicitados	Propios	
	PRIMERA EDICIÓN DEL PROGRAMA ACERCANDO HORIZONTES –OCTUBRE 2016/ABRIL 2017–										
	ONG Trabajando por el Próximo (Zapala, 2014)	Asociación Civil Raíces del Norte (Chico: Mañá, 2013)	Fundación Potenciar (Neuquén Capital, IDA 2006)	Facilitar canales de acceso al desarrollo de las personas ocupando espacios desatendidos, promoviendo valores que contribuyan a una sociedad sana, equilibrada y	04/2017 Potenciando la Empleabilidad	Educación	Facilitar canales de acceso al desarrollo de las personas, promoviendo valores a partir de la práctica de deportes con niñ@s y jóven-	10 meses.	800 niñ@s y jóvenes (entre 6 y 18 años) vinculados a los clubes deportivos, y 72 mayores de 18 años cursando una	107.000	930.890
										Solicitados	Propios
	Centro educativo Integral Casita del Camino Sur (Zapala, 2013)	Iglesia evangélica unión pentecostal (Bardicillo -Mina-, 1976)	Fundación Otras Voces (Neuquén Capital, 1990)	Fundación Otras Voces (Neuquén Capital, 1990)	2018 Encontrarnos hace bien	Derechos	Fortalecer factores de protección y autocuidado en adolescentes y jóvenes de un barrio estigmatizado y excluido, a través de talleres de fotografía, talleres, encuesta, etc. y la realización de eventos culturales. Además, promover la autonomía y capacidad de decisión en procesos de participación social en el barrio, a través de la articulación y desarrollo de estrategias comunes junto a OSC e instituciones gubernamentales con inserción territorial.	6 meses	Directos: adolescentes y jóvenes de 13 a 20 años, que habiten el Barrio Cordones del Chapelco. Indirectos: Familias.	49.800	86.160
										Solicitados	Propios
	SEGUNDA EDICIÓN DEL PROGRAMA ACERCANDO HORIZONTES –MAYO 2017/MAYO 2018–										
Zona	OSC / Localidad, año de regularización	Proyecto	Temática	Objetivo	Duración	Destinatario	Presupuesto (en pesos)				
							Solicitados	Propios			
SUR	Asociación Civil Propretagonia (San Martín, 1996)	2018 Encontrarnos hace bien	Derechos	Fortalecer factores de protección y autocuidado en adolescentes y jóvenes de un barrio estigmatizado y excluido, a través de talleres de fotografía, talleres, encuesta, etc. y la realización de eventos culturales. Además, promover la autonomía y capacidad de decisión en procesos de participación social en el barrio, a través de la articulación y desarrollo de estrategias comunes junto a OSC e instituciones gubernamentales con inserción territorial.	6 meses	Directos: adolescentes y jóvenes de 13 a 20 años, que habiten el Barrio Cordones del Chapelco. Indirectos: Familias.	49.800	86.160			
	Biblioteca Popular Roca Trabón y Co.Co.NAF (San Martín, 1988)	2018 Prácticas de Ciudadanía en Niñas, Niños y Adolescentes. Ejerciendo nuestros Derechos en San Martín de los Andes!	Cultura y Derechos	Fortalecer la participación de niñ@s y adolescentes mediante la realización de talleres (literatura, computación, pintura, etc.), actividades en la biblioteca y en escuelas primarias orientadas a la reflexión y conocimiento de derechos.	4 meses	Niñ@s y adolescentes de San Martín de los Andes y adult@s involucrados.	50.000	50.000			
	Club Andino Villa La Angostura (CAVLA) (Inició de actividades 1974)	2018 Muro de Escalada Deportiva	Deporte	Fomentar hábitos saludables por medio de actividades deportivas asociadas a la montaña, en niños y adolescentes de Villa La Angostura, a través de la construcción de un muro de escalada. Crear una red de contención para niñ@s y jóvenes deportistas promoviendo el deporte de montaña en un ambiente sano y seguro.	5 meses	50 socios del club mayores de 3 años y chicos becados por la Municipalidad del Centro de Cuidados Infantiles.	50.000	480.740			

La tabla 1 permite observar que la participación de OSC prácticamente se duplicó entre la primera y segunda edición del programa, traccionada esencialmente por el aumento de las organizaciones con lazos de sociabilidad barrial en las zonas Confluencia y Sur. Cabe señalar que estos guarismos guardan correspondencia con la distribución geográfica de las OSC en el territorio provincial más allá del programa AH, ya que precisamente son estas zonas las que presentan la mayor proporción de asociaciones regulares-activas registradas. También reflejan el dinamismo y las inquietudes de las comunidades y organizaciones sociales que caracteriza a las organizaciones de estas zonas.

³ Dirigen sus actividades a la defensa de los intereses de sus miembros, quienes comparten los atributos que las definen.

⁴ Conformadas por los habitantes de un ámbito geográfico determinado, buscan dar respuestas a sus propias necesidades.

Tabla 1. Cantidad y tipos de OSC participantes en el programa AH según zona

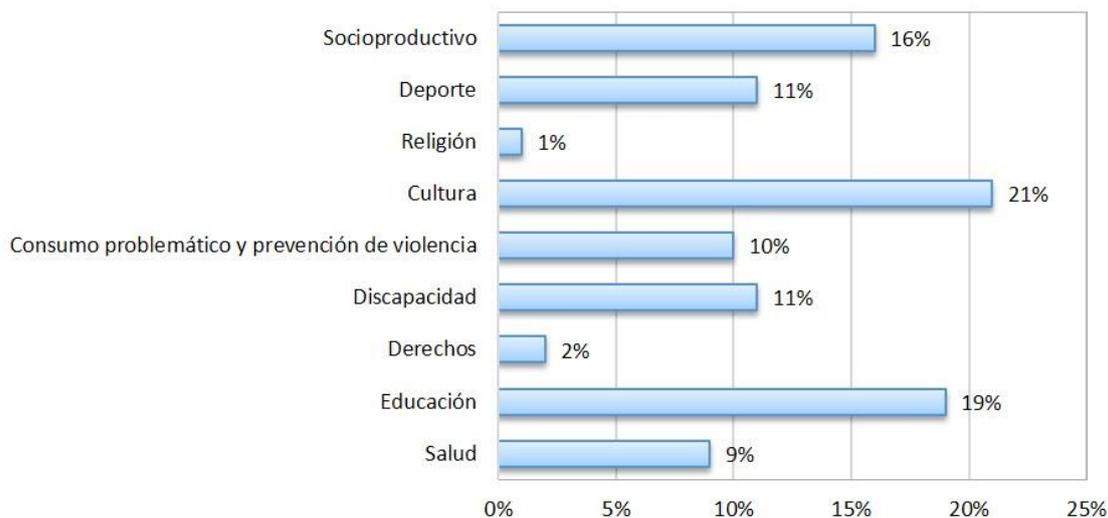
1° EDICIÓN		Total por Región	2° EDICIÓN		Total por Región
CENTRO	AFINIDAD: 5	11	CENTRO	AFINIDAD: 2	9
	DE BASE: 6			DE BASE: 7	
NORTE	AFINIDAD: 3	9	NORTE	AFINIDAD: 1	8
	DE BASE: 6			DE BASE: 7	
CONFLUENCIA	AFINIDAD: 8	14	CONFLUENCIA	AFINIDAD: 9	21
	DE BASE: 6			DE BASE: 12	
SUR	AFINIDAD: 0	1	SUR	AFINIDAD: 6	24
	DE BASE: 1			DE BASE: 18	
TOTAL	35		TOTAL	62	
Afinidad	16		Afinidad	18	
De base	19		De base	44	

Fuente: elaboración propia.

El gráfico 1 hace referencia a los temas en torno a los cuales las OSC presentaron sus propuestas a la OPRI, advirtiéndose al respecto -como se verá más adelante- que no operan como agrupamientos absolutos ni rígidos. En los dos primeros lugares destacan temáticas vinculadas a cultura y educación, las cuales involucraron proyectos con objetivos diversos, tales como el acondicionamiento de espacios físicos para la prestación de servicios culturales (proyección de cine, creación de bibliotecas), el otorgamiento de becas a estudiantes en situación socioeconómica vulnerable y el dictado de cursos (de informática, idiomas) y talleres (de lectura, teatro).

Un tercer nivel de interés, está dado por la temática socioproductiva. En su amplia mayoría (alrededor de un 70%) son propuestas que pretenden desarrollar pequeños emprendimientos productivos informales desde la perspectiva de la economía social que plantean como meta la capacitación en distintos oficios para la inclusión social y al mundo del trabajo a través del autoempleo, en un contexto en el cual la tasa de desocupación ha ido en aumento desde mediados de la década de los '90, dejando atrás el escenario de alta demanda de mano de obra y atracción poblacional que caracterizó a la provincia durante las décadas de los '70 y '80. Estos proyectos constituyen el eje central del accionar de numerosas organizaciones de base territorial de la zona Confluencia, especialmente en las de los barrios populares del oeste de la ciudad de Neuquén, las cuales trabajan en torno a situaciones de vulnerabilidad, especialmente de mujeres, jefas de hogar y objeto de violencia familiar.

Gráfico 1. Temáticas atendidas por las OSC en el programa AH



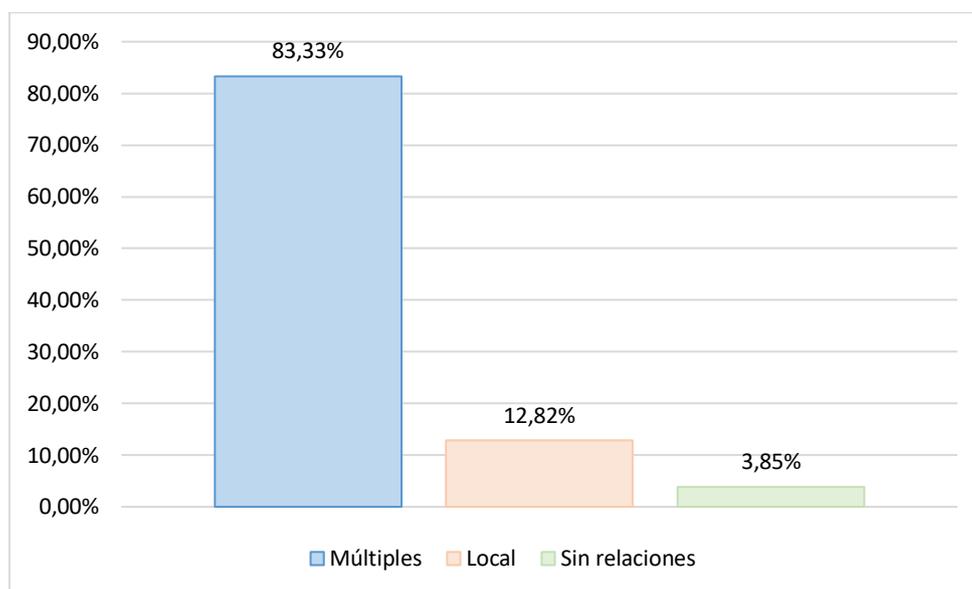
Fuente: elaboración propia.

Podría llamar la atención que la defensa de los derechos, un área que históricamente convocó a las organizaciones sociales de la provincia, tenga en el programa AH tan escasa representación. Sin embargo cabe señalar que el tema derechos atraviesa a numerosos proyectos presentados por las OSC como se desprende de sus objetivos, fundamentación y destinatarios, así por ejemplo, encontramos proyectos educativos, socioproductivos, deportivos y culturales planteados desde una perspectiva de derechos; de igual manera, los proyectos presentados con eje en la temática de la discapacidad refieren al reconocimiento y extensión de derechos.

Finalmente se consideró la existencia de vinculaciones de las OSC con otros actores y sectores tomando como variable de desagregación la escala decisional y de actividad de los mismos, resultando la siguiente tipología:

- Relaciones múltiples, para los casos en que las OSC establecen vinculaciones con actores de distintas escalas: local, provincial, nacional, internacional.
- Relaciones locales, cuando las OSC solo establecen relaciones con el estado municipal, comercios u organizaciones de la propia comunidad donde se proponen llevar a cabo los proyectos. En este caso esencialmente se establecen articulaciones de colaboración financiera.
- Sin vinculaciones, para aquellas organizaciones que en sus proyectos no proponen establecer vinculaciones por fuera de los miembros de la OSC y de la población local o destinataria.

Gráfico 2. Tipo de vinculaciones de las OSC en el programa AH



Fuente: elaboración propia.

El Gráfico 2 muestra una síntesis a escala provincial respecto de las vinculaciones establecidas por las OSC que participaron en las dos ediciones del programa. Como se puede observar destaca el tipo de relaciones múltiples con los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), prevaleciendo dentro de este amplio universo, la celebración de convenios con diversos fines, por ejemplo la concesión de espacios, donaciones, aportes de becas, subsidios.

A diferencia de lo que ocurre en otras jurisdicciones del país, observamos que los gobiernos locales han tenido un protagonismo secundario en el desarrollo de la vinculación de la OPRI con las organizaciones sociales. Esencialmente su rol se centra en participar en las capacitaciones que organiza la OPRI y facilitar los espacios físicos de encuentro y articulación con las organizaciones sociales. No obstante, debe señalarse que en el interior provincial, los municipios constituyen un eslabón clave en el proceso de comunicación entre la OPRI y las OSC, especialmente en las zonas Norte y Centro donde la radio municipal es el medio de comunicación con la comunidad.

Otra característica que abona la existencia de múltiples vinculaciones, es el alto nivel de participación en redes de las organizaciones de base, las cuales han encontrado en ello un dispositivo estratégico de acción participativa y de transformación social. En

algunos casos, el trabajo en red ha sido alentado desde el gobierno provincial, en el marco de los encuentros de “vinculación” que organiza la OPRI. Pero en otros casos han sido resultado de largos procesos de movilización, reclamo y visibilización, como también de la construcción colectiva de respuestas en torno a un problema social. Uno de los ejemplos más emblemático es el de la Asociación Civil Vecinos sin Techo y por una Vivienda Digna en San Martín de los Andes, en el cual a partir de la emergencia habitacional existente en la localidad, la asociación fue desplegando una estrategia evolutiva de articulación con diferentes actores locales y extra-locales con el propósito de la construcción de un barrio intercultural en un proyecto de acceso a la vivienda social: comunidad mapuche Curruhuinca, Confederación Mapuche Neuquina, gobierno nacional, Asociación de Parques Nacionales-Parque Nacional Lanín, INTI, Universidad Nacional de La Plata, CONICET, Escuela Provincial de Educación Técnica N° 21, entre otros.

Finalmente cabe señalar también que algunas OSC participantes del programa articulan sus actividades con organizaciones internacionales como la ONU, OMS y la ONG AIESEC, organismos que impulsan y promueven el intercambio internacional de voluntariados.

A modo de reflexiones finales abiertas

En la provincia del Neuquén vienen desarrollándose procesos tendientes hacia una mayor participación ciudadana, siendo el Estado provincial el actor clave en el impulso de dichos procesos. La creación del Ministerio de Ciudadanía, la tarea desarrollada por la OPRI e iniciativas como NQNLab y la Mesa Federal de Participación Ciudadana son señales que parecen indicar la intención del Estado provincial de liderar estos procesos de articulación con la sociedad civil, puesto que es ese nivel de gobierno, hasta el momento, quien convoca y establece la agenda de debate y de trabajo en estas instancias. No obstante ello, la participación ciudadana es un proceso complejo de construir, que conlleva disputas en torno a la distribución del poder. En este sentido, y si bien el tema no ha sido objeto de tratamiento en esta presentación, observamos una vinculación bi-fronte entre el gobierno provincial y los movimientos y organizaciones de la sociedad civil: en términos de estímulo a la participación-colaboración en el caso de organizaciones “menos politizadas”, con alcance territorial muy acotado, y en términos

conflictivos de confrontación-demanda con organizaciones más ideologizadas, con orígenes en los movimientos de desocupados surgidos a partir de los años noventa.

Los espacios participativos en torno a las políticas públicas deben traducirse en sustanciales y mejores condiciones de vida para la población. En el caso del programa A H solo detectamos nueve propuestas que han tenido algún grado de incidencia en las políticas públicas. De los nueve casos, ocho corresponden a OSC del interior provincial, las cuales lograron en una primera etapa incidir en la visibilización y comunicación de los temas de su interés (educación, salud, suelo urbano y vivienda, economía social y solidaria, infancias y residuos sólidos) alcanzando posteriormente ocho de ellos incidencia legislativa a nivel local y solo uno a nivel provincial. Visualizamos a estas experiencias participativas como señales aún débiles pero indicativas de una sociedad civil camino a involucrarse y empoderarse, cada vez más, como sujetos activos en los procesos de políticas públicas.

Referencias bibliográficas

- CLEMENTE, A. (2016) La participación como enfoque de intervención social. En A. Rofman (comp.) Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral. Ediciones UNGS, Buenos Aires.
- COLANTUONO, M.R. (1995) Neuquén, una geografía abierta. Universidad Nacional del Comahue, Departamento de Geografía. Grupo Hache Editores, Buenos Aires.
- COPAIDE (1971) Bases para la implementación de un programa de promoción social, comunidad de Picún Leufú. Poder Ejecutivo Provincia del Neuquén, Neuquén.
- COUTO, B., FOGLIA, C., ROFMAN, A. (2016) Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial. En A. Rofman (comp.) Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral. Ediciones UNGS, Buenos Aires.
- PÉREZ, G.; VIVES, G.; MUÑOZ, L.; PEDERNEIRA, S., DÍAZ, C. (2019) Pasos hacia la promoción de la participación social en las políticas públicas de vivienda y compensatoria de empleo en una jurisdicción provincial de la Patagonia argentina. En E-book XI Jornadas Patagónicas de Geografía y I Congreso Internacional de Geografía de la Patagonia argentino-chilena, EDUCO, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.
- PNUD-BID-GADIS, (2004), "Índice de Desarrollo Sociedad Civil de Argentina". Edilab editora. Argentina.
- ROFMAN, A. y FOGLIA, C. (2015) La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización. En *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 5. ISSN 2310-550X. Recuperado de http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1445969686_41-61.pdf

SALAS, M. (2006) Organizaciones de la Sociedad Civil y su relación con el Estado local en el marco de Políticas Sociales Participativas. El Caso del Consejo Consultivo Municipal de Tres de Febrero. IDICSO-Usal. Serie de Documentos N° 39. Recuperado de <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>



INSTITUCIONES Y GESTIÓN

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

CREACIÓN DE HERRAMIENTAS DE SOFTWARE PARA LA GESTIÓN DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN

Silvia Marisa Rampello
Adriana Haydee Narváez
Sebastián Garber
Juan José Marengo
Gabriel Eduardo Pousada
Juan Roger
Eduardo Daniel Ferrero
Clara Cinquegrani
Héctor Froiz
Ricardo Zappala

UNLaM

1. Introducción

La presente ponencia se basa en avances del proyecto PROINCE 55 B 207¹. La investigación referida se divide en tres partes: una primera parte constará de una revisión exhaustiva del estado del arte acerca de la gestión de proyectos, particularmente enfocada en la aplicación de nuevas tecnologías. Una segunda parte, en el desarrollo de un programa de extracción de datos a partir del SIGEVA y una tercera parte en el desarrollo de un programa de gestión para el circuito de los proyectos como base de un sistema de información para la gestión de proyectos dentro de la Secretaría de Investigaciones del Departamento de Ciencias Económicas de la UNLaM.

Administrativamente un currículum vitae es un elemento básico de la gestión de recursos humanos dentro de cualquier tipo de organización, sea ésta pública o privada. Aspectos como la cantidad de perfiles existentes, capacitación deseada, o excedente, o

¹ Radicado en del Departamento de Ciencias Económicas de la UNLaM – Inicio 01/01/2018 y finalización 31/12/2019 – con título similar al de la presente ponencia.

faltante, o la determinación de múltiples ratios, serán entre otros, información resultante de las bases de datos en que se almacenen los SIGEVA, estando dicha información sujeta, como en la mayoría de los procesos administrativos, a algunas instancias excluyentes.

La gestión administrativa de proyectos de investigación supone un cúmulo de tareas y relaciones institucionales. Cada proyecto de investigación realiza un circuito administrativo interno dentro de la Universidad, pero también, en determinados momentos supone contar con información detallada de sus integrantes para suministrarla anualmente a la Secretaría de Ciencia y Tecnología e Innovación productiva de La Nación.

Gestionar los proyectos, implica gestionar una gran cantidad de información, la cual puede apoyarse en las nuevas tecnologías.

Para realizar la gestión administrativa de los proyectos de investigación se deben estructurar y formalizar los procedimientos necesarios.

Un paradigma, que puede asociarse a una teoría o a varias de ellas, permite modelizar un escenario de solución a uno o varios problemas. Se lo puede seguir a modo de ejemplo o patrón a asumir ante una situación particular. Cuando Khun (2010) se refiere a un tipo particular que de ellos puedan presentarse, identificados como paradigmas científicos, los define como “Logros científicos que generan modelos que, durante un período más o menos largo, y de modo más o menos explícito, orientan el desarrollo posterior de las investigaciones exclusivamente en la búsqueda de soluciones para los problemas planteados por estas”.

Efectivamente, en un ámbito como el científico el paradigma representa un basamento, teoría o conocimiento originado en el ambiente científico, que se constituirá como información y modelo para investigaciones posteriores.

En otros ámbitos complejos, como el informático, un paradigma de programación puntualiza de qué manera un programador o un equipo de ellos proveen la resolución a problemas específicos. En tal sentido, según se plantee la forma de encarar los elementos implicados que comprenden el problema, o la metodología y etapas para resolver el mismo, se diferenciarán en sus cuatro tipos reconocidos: el declarativo, el orientado a objetos, el funcional, y el lógico.

Resulta en consecuencia relevante analizar las soluciones de la informática desde el punto de vista de la gestión de la información para agregar valor a las organizaciones,

ya que un buen sistema de información debe proveer de información según sus necesidades a cada nivel de la organización. En informática, los sistemas de información colaboran en la administración, colección, recuperación, proceso, almacenamiento y distribución de información significativa vinculada a los procesos capitales y específicos de cada Ente.

Un sistema de información (SI) es un conjunto de componentes cuya interacción entre sí tiene un objetivo determinado. La correlación eficiente de múltiples componentes, denominados datos, que se van incorporando a través de procesos que han sido creados con el fin de producir información fiable², muestran como objetivo final la toma de decisiones.

Para Laudon & Laudon (2012), los SI son un “conjunto de componentes interrelacionados que recolectan, procesan, almacenan y distribuyen información para apoyar los procesos de toma de decisiones y de control en una organización”.

Stair & Reynolds (2010, Pág. 10), proponen una definición que enriquece a la anterior en el sentido de considerar a los SI como “un conjunto de elementos o componentes interrelacionados que recaban (entrada), manipulan (proceso), almacenan y distribuyen (salida) datos e información y proporciona una reacción correctiva (mecanismo de retroalimentación) si no se ha logrado cumplir un objetivo. El mecanismo de retroalimentación es el componente que ayuda a las organizaciones a cumplir sus objetivos... o mejorar sus servicios...”

2. Dificultades a subsanar y necesidades a satisfacer

Básicamente las dificultades a subsanar son dos. La primera consistente en que la gestión administrativa de proyectos de investigación supone un cúmulo de tareas y relaciones institucionales. La segunda, atinente a que cada proyecto de investigación realiza un circuito administrativo interno dentro de la Universidad, pero también, en determinados momentos supone contar con información detallada de sus integrantes para suministrarla a usuarios externos.

En tal sentido, la necesidad subyace en la incorporación de nuevas tecnologías que permita la gestión de los proyectos, por una parte vinculado con la propia carga

² También denominada válida, en contraposición a información no válida (falsa).

administrativa relacionada con la creciente cantidad de información, y por otra, la posibilidad de analizar y mejorar el Sistema de Gestión de la Información dentro de la Secretaría de Investigaciones del Departamento de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM).

El circuito buscado es que los SIGEVA sean procesados de manera automática.

Quien resulte responsable de dicho proceso se encargará de satisfacer las necesidades de información a través de documentos que emitirá el sistema con la información extraída y sistematizada volcada a hojas de cálculo o tablas. De esa manera, a la información proporcionada por los SIGEVA se les podrá añadir (o no), información adicional que resulte de interés.

El proceso buscado se enmarca en la mejora continua, a través de la facilitación de círculos de calidad, identificando perfiles semejantes que puedan potenciar sus fortalezas, ya sea en la calidad de su producción como en su eficiencia, además de construir liderazgos y mejorar los métodos y los sistemas existentes.

3. Escenario de resolución

El objetivo consiste en contar con productos sumamente confiables para la gestión administrativa de proyectos de investigación y obtención de datos de los docentes que hagan a dicha gestión, plasmados éstos en dos desarrollos. En primer término, el de un software para la gestión de datos a partir del SIGEVA, que pueda responder a incógnitas puntuales con datos extraídos de dichos curriculums; y luego en el desarrollo de una base de datos de gestión de proyectos de investigación dentro del Departamento de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de la Matanza.

Consecuentemente, el escenario de resolución se plantea desde cuatro vertientes:

3.1. La modelización de un escenario de solución a uno o varios problemas. Una base de datos se puede definir como un cúmulo o conjunto de información, en principio relacionada con cierto grado de estructuración o agrupamiento. Esta forma de organización de la información contenida facilita su localización, uso y aprovechamiento. Para Stair & Reynolds (2010, pág. 13) “Una base de datos es un conjunto organizado de hechos e información que por lo general consta de dos o más archivos de datos relacionados...la mayoría... consideran esta herramienta como una de las partes más valiosas de un sistema de información basado en computadora”. Laudon & Laudon

(2012, pág. 212) afirman que "...un grupo de archivos relacionados constituye una base de datos". Sin embargo luego amplían el concepto a que "...es la de una colección de datos organizados para dar servicio a muchas aplicaciones de manera eficiente, al centralizar los datos y controlar los que son redundantes. En vez de guardar los datos en archivos separados para cada aplicación, se almacenan de modo que los usuarios creen que están en una sola ubicación. Una sola base de datos da servicio a varias aplicaciones".

3.2. El desarrollo de un software que operará sobre los currículums vitae (SIGEVA) entregados por los docentes en formato pdf y Word, a partir los cuáles se obtendrán datos necesarios para la gestión de la investigación, tales como: formación, cargo docente, producción científica, entre otros. Ello permitirá la minería de datos³ posterior.

3.3. Desarrollar una base de datos de gestión y seguimiento de proyectos de investigación dentro del Departamento de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de la Matanza.

3.4. Garantizar que los desarrollos propios se ajusten a los criterios de Open Source para permitir la mejora constante que otros usuarios quieran lograr. Stair & Reynolds (2010, pág. 167) denominan software de fuente abierta "...a aquel Software disponible sin costo para cualquier persona, en un formato que puede ser fácilmente modificado." Este tipo de software de fuente abierta es utilizable libremente sin costo alguno, en un formato que en general resulta factible su modificación sin mayores complicaciones⁴.

4. Metodología

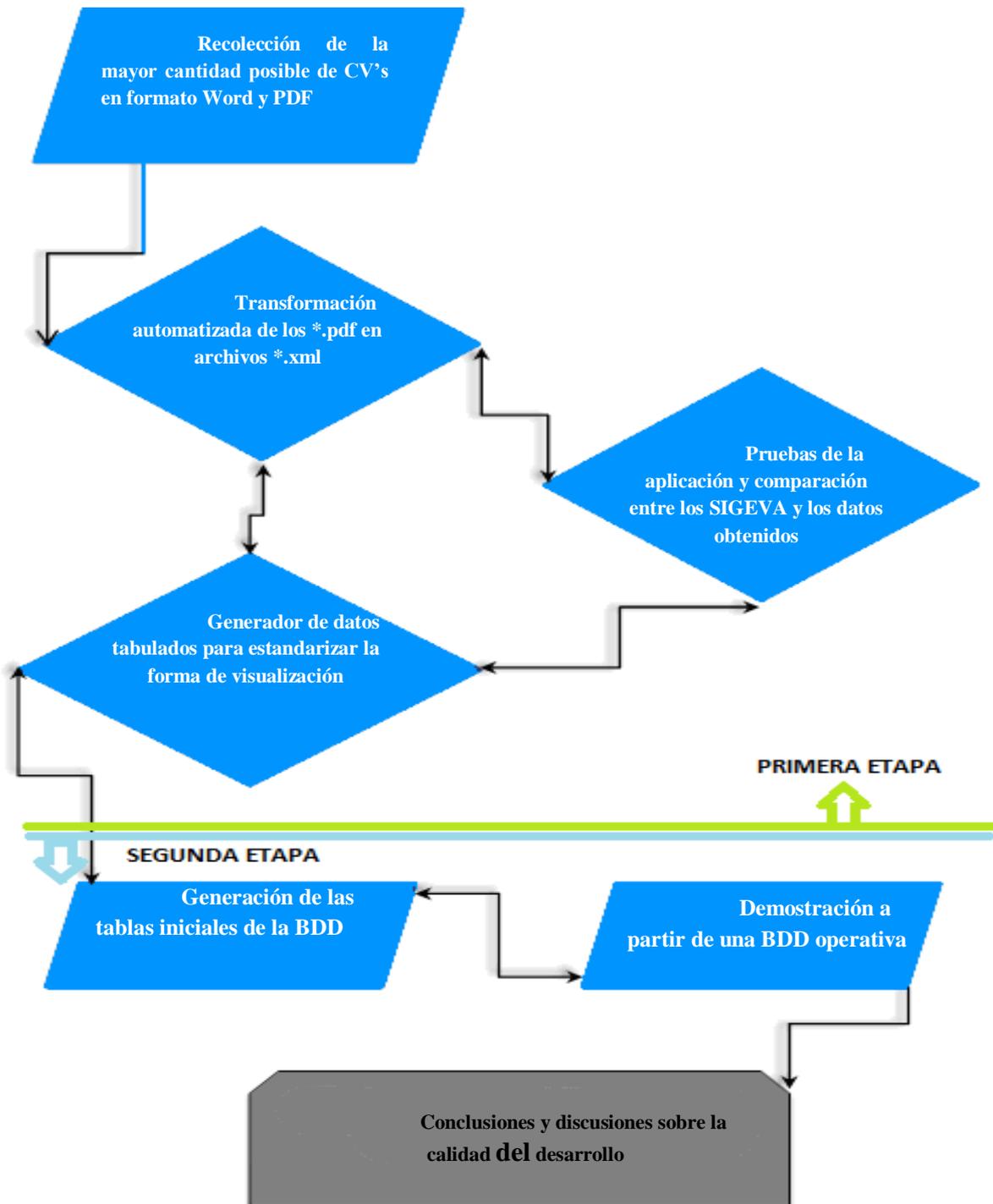
Se utilizará PYTHON® como lenguaje de programación. Éste cuenta con muy buenas herramientas de distribución gratuita para la lectura de pdf y posee un manejo muy ágil sobre archivos de texto plano (*.txt) que formarán la columna central del desarrollo informático. Además satisface el requisito propuesto por los investigadores de

³ Resulta un conjunto de técnicas y tecnologías que facilitan la exploración de bases de datos con la finalidad de detectar modelos repetitivos, pautas o tendencias que describan el comportamiento de los datos en un marco determinado.

⁴ Open Source Initiative (osi) en internet: www.opensource.org, es un ente sin fines de lucro cuya misión es el desarrollo y promoción de software de fuente abierta.

ser de código abierto, permitiendo que cualquiera efectúe mejoras o lo flexibilice a sus propias necesidades.

El desarrollo de la investigación desde lo informático respetará el siguiente diagrama de flujo global:



La definición del lenguaje de programación a usar en desarrollos de entorno de open-source como el propuesto en esta investigación implica el reconocer las capacidades particulares que tienen los mismos. Realizar un loop básico es posible tanto en lenguajes de alto como de bajo nivel; tendrá la misma base de acción reacción sea un lenguaje fuertemente tipado⁵ o no, al igual los resultados serán los mismos si el lenguaje posee o no una fuerte o débil librería. Un IF o un FOR se resolverá de igual forma si se utiliza C++ o C o JAVA-SCRIPT.

Por ello el lenguaje usado pasa por elementos particulares que PYTHON® posee y que se adaptan a los principios teóricos que se postulan en el diagrama de flujo que se reproduce más arriba, en este mismo acápite.

PYTHON® presenta las siguientes características:

4.1. Es simplificado y rápido ya que con pocas líneas de script se logran resultados. No solamente el lenguaje en el intérprete cumple con esta condición ya que los scripts ejecutables en DOS también cumplen con las expectativas de desarrollo.

4.2. Es flexible: su antes citada capacidad de tipado hace que el trabajo con múltiples variables se organice casi en el momento de la escritura del script.

4.3. Es un lenguaje definido hacia los objetos: esto hace que los desarrollos no pierdan nunca de vista la objetivación. En trabajos como el propuesto por esta investigación, esta quizás sea la característica más importante tanto desde el desarrollo de las líneas de programación como en la direccionalidad a la obtención de datos concretos.

4.4. Es ideal para el manejo de texto plano: aunque la mayoría de los lenguajes funcionan correctamente con la captura de texto, PYTHON® posee una muy buena performance tanto para la captura de texto en diferentes codificaciones (UTF-8, UTF-7, etc.) como en su adaptación sencilla a la extracción del mismo. Esto se cumple también cuando se buscan salidas de texto.

4.5. Es un lenguaje fácil de entender cuando los scripts se concluyen: cualquier persona con conocimientos básicos de programación orientada a objetos puede entender el uso y manejo del entorno, lográndose así, una forma de poder tener un desarrollo open-

⁵ Un lenguaje será tipado cuando no se permiten violaciones de los tipos de datos o para cambiar las variables debe garantizar y aceptar su nuevo valor. Así, el valor de una variable de un tipo concreto, no se puede usar como si fuera de otro tipo distinto a menos que se haga una conversión.

source adaptable a las correcciones o adaptaciones propuestas por los usuarios. Una característica que lo hace 'rápidamente entendible' es la obligatoriedad de tipiar identaciones⁶ correctas para que los scripts se "ejecuten".

4.6. Es portable y multi-plataforma: adaptando ciertos parámetros básicos, PYTHON® se desenvuelve correctamente tanto en MAC®, Linux® o Windows® en comparación con otros lenguajes. Las mejores plataformas son las dos primeras pero solo por la característica que ambas ya contienen PYTHON® en forma nativa.

4.7. Un sistema de Módulos⁷ muy amplio: aunque la mayoría del código escrito para esta investigación será definido a la captura y manejo de texto plano con herramientas propias, la apertura, escritura y listado de archivos se harán a través de módulos estándar de PYTHON® (os, glob, etc.).

4.8. Es un lenguaje con crecimiento continuo: el script que será el desarrollo final de este trabajo, puede formar parte el día de mañana de un módulo específico de uso global.

5. Resultados parciales

Se presentan los avances del proyecto (el mismo finaliza el 31/12/19). En tal sentido, dado que lo que se busca en la investigación es lograr un "complejo de administración de datos" se consideró correcto en el grupo de investigación destacar no solo la actividad de extracción de datos sino que quedara definido el "manejo" (administración) de los mismos en una base de datos. Así surgió la idea que los archivos generados para cualquier actividad (extracción, manejo y corroboración) tuvieran destacado el término "administrar". De esta manera surgió el nombre de Administrador de Proyectos Científico-Académicos y cuyas siglas se resumen en APCA.

5.1 El origen de los datos usados

En su inicio el trabajo fue planeado para usar como datos de origen los documentos entregados por el CVar tanto en formato PDF (Portable Document Format)

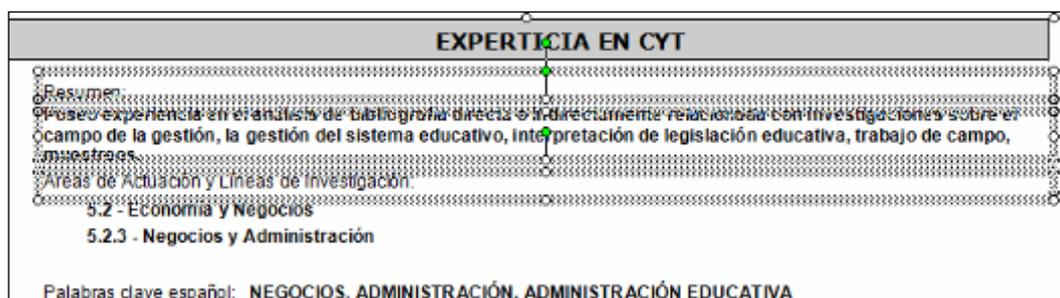
⁶ Es un tipo de notación secundaria utilizado para mejorar la legibilidad del código fuente por parte de los programadores. En ciertos lenguajes de programación como Haskell, Occam y Python, se utiliza para delimitar la estructura del programa permitiendo establecer bloques de código.

⁷ Un módulo es un archivo PYTHON que generalmente tiene solo definiciones de variables, funciones y clases. Normalmente tienen como objetivo el actuar sobre archivos y ejecuciones específicas, como por ejemplo el módulo xlwt que genera archivos -xls

como Documento de Texto (.doc, docx o .rtf). Dado que durante el desarrollo de la primera etapa el formato de descarga del CVar cambi6 a “mi cvar impreso”, el cual no suministraba la totalidad de los datos requeridos para la gesti6n de la Secretar6a de Investigaciones DCE-UNLaM, se decidi6 continuar el desarrollo tomando los curr6culums vitae que surgen de SIGEVA, tanto de la versi6n SIGEVA CONICET, como de la versi6n SIGEVA propio de la Universidad, en adelante SIGEVA (UNIV), que pudiendo aplicarse a cualquier Universidad que lo requiera, no resulta excluyente para la UNLaM. Con esta nueva estrategia la investigaci6n se defini6 por el uso tanto del SIGEVA(UNIV) como por el SIGEVA CONICET, siendo los cambios generados en ambos documentos adaptables al script que se desarroll6 en los 6rdenes del proyecto. Debido a todos estos cambios y adecuaciones a los que el trabajo ha sido llevado, los script definitivos solo se orientan al uso de archivos .pdf ya que los docentes tienden a enviar este tipo de archivo en lugar de los archivos .doc disminuyendo as6 los tiempos de programaci6n invertidos.

5.2 Los diferentes documentos de texto

En todos los casos los formatos respetan una regla general que es la posici6n de los textos incluidos dentro de "cajas" definidas por cuadros de textos. N6tese c6mo en la imagen siguiente, el documento muestra los diferentes textos en dichos cuadros.



Solo se han encontrado algunos formatos no dispuestos en cuadros en algunos SIGEVA's que generalmente provienen de una transformaci6n de *.pdf a pdfs gr6ficos o de usuarios que han creado cambios en el texto por medio de una transformaci6n de *.doc a *.pdf. Es importante tomar esto en cuenta cuando se les pide a los docentes sus CV insistiendo en que estos sean guardados sin cambios despu6s de generados. Estas transformaciones tienen que ser detectadas por el programa y descartar esos archivos.

Aprovechando este formato en cuadros, todo el sistema de extracción se define desde la posibilidad de encontrar los ejes "X" e "Y" que circunscriben el ángulo superior-izquierdo del mismo. La mejor extensión que presenta este formato "X/Y" es el *.xml ya que en sí es un archivo de tipo "marca".

Un archivo de texto en formato xml muestra el texto sin formato basándose en:

- Posición
- Formato del texto
- Texto a mostrar

Esto motivó que la primera tarea a realizar fuera la transformación de los documentos con extensión pdf a xml. Este pasaje de formatos se realiza con la aplicación pdftohtml.exe de uso abierto y manejable por PYTHON®.

El segundo proceso es el que deja solo un xml por persona: El algoritmo propuesto obtendrá el xml más reciente en su fecha de impresión y el que mejor responda al formato original del SIGEVA (o sea documentos no manipulados por fuera del que entrega el consorcio). todos aquellos xml's repetidos irán junto a los defectuosos al directorio "RECICLAR". En tanto que todo xml que sea el último capturado por su fecha de impresión se pasará al directorio "XMLS". Seguidamente se parametriza cada texto en formato "Y-X" (posición en columna y posición en fila).

Luego de definir cuál es el xml que continuará el proceso por cada persona, la secuencia primero elimina encabezados y pie de página para evitar datos redundantes.

El tercer proceso se basa en la obtención de un archivo de extensión *.tmt (texto manipulado tercero⁸). La parte de mayor proceso y transformación del xml original se cumple en este proceso en donde si recorre el script se verá que se muestran los textos y sus secuencias por separado según el título que lo contenga en su CV-SIGEVA.

Se puede notar además que las páginas dejan de serlo ya que como se trata de un seguimiento vectorial no importa ya su presentación "formal" sino su posición de manera continua (como si todo el documento contara con solo una página). Un texto en posición "Y=200" en la página 10 y uno "Y=200" en página 2 deben tener en ese valor "y" algo que los diferencia en cuanto a su secuencia. Este sistema continuo hace que el número

⁸ son siglas que se eligieron sin otra idea a la de definir orden de actividad. Son simplemente archivos de textos con el orden correcto de "concepto->respuesta_usuario" para su posterior extracción. ejemplo : si un usuario puso en su CV-SIGEVA Apellido: García este *.tmt ordena de arriba hacia abajo primero que esté la palabra "Apellido:" y luego abajo "Garcia"

Y=200 de la página 2 sea tomado como el número 20200 ([nro_pag*10000]+Y) y el de página 10 sea Y=100200. Quedará claro que el primero está muy "arriba" en comparación al segundo. De esta manera se generan a medida que el proceso continua una lista de "valor X, valor Y, texto extraído" separado por sus títulos.

Cuando se analizan todos los archivos *.tmt se observa que cada repetición del primer CONCEPTO (en el ejemplo antes citado es "Fecha Inicio") limita cada "ítem" generado por el usuario. Para clarificar más la idea se muestra la captura de pantalla del documento original en el apartado CARGOS

CARGOS					
.DOCENCIA - Nivel superior universitario y/o posgrado:					
Fecha inicio: 12-2010	Hasta:				
Institución: UNIVERSIDAD N [REDACTED]					
Cargo: Profesor adjunto	Tipo de honorarios: Rentado				
Dedicación: Completa	Dedicación horaria semanal: De 20 hasta 39 horas				
Condición: Interino					
Nivel educativo: Universitario de grado					
Actividades curriculares:					
Linea limite 1° registro					
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Actividad</th> <th>Profesor responsable</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Derecho</td> <td>A [REDACTED]</td> </tr> </tbody> </table>	Actividad	Profesor responsable	Derecho	A [REDACTED]
Actividad	Profesor responsable				
Derecho	A [REDACTED]				
Fecha inicio: 09-2006	Hasta: 11-2010				
Institución: UNIVERSIDAD NA [REDACTED]					
Cargo: Profesor adjunto	Tipo de honorarios: Rentado				
Dedicación: Semi-exclusiva	Dedicación horaria semanal: De 0 hasta 19 horas				
Condición: Interino					
Nivel educativo: Universitario de grado					
Actividades curriculares:					
Linea limite 2° registro					
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Actividad</th> <th>Profesor responsable</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Derecho Comercial</td> <td>A [REDACTED]</td> </tr> </tbody> </table>	Actividad	Profesor responsable	Derecho Comercial	A [REDACTED]
Actividad	Profesor responsable				
Derecho Comercial	A [REDACTED]				

Cada registro estará en este y todos los casos representado por una línea de registro en el documento, pero, en el caso del *.tmt, ese límite estará dado por la repetición del CONCEPTO inicial del título analizado.

Se puede observar lo importante que es contar con archivos *.tmt que tengan una secuencia inequívoca y repetible en todos los CV-SIGEVA's para cada título a analizar.

El resultado final del script es lograr que esos *.tmt que contienen todos datos referidos a un título principal del CV-SIGEVA para cada persona puedan ser agrupados en un archivo *.txt que simbolice ese título principal. Fíjese la siguiente ilustración para ver como el directorio guarda los archivos tmt.

-  DOCENCIA_-_Nivel_basico\$14868679\$DUBOULOY-MMARIA_ANGE
-  DOCENCIA_-_Nivel_superior_universitario_yo_posgrado\$05799142\$AGI
-  DOCENCIA_-_Nivel_superior_universitario_yo_posgrado\$14868679\$DUI
-  DOCENCIA_-_Nivel_superior_universitario_yo_posgrado\$17132153\$VAL
-  DOCENCIA_-_Nivel_superior_universitario_yo_posgrado\$17475764\$DI_
-  DOCENCIA_-_Nivel_superior_universitario_yo_posgrado\$25784281\$NAI
-  DOCENCIA_-_Nivel_superior_universitario_yo_posgrado\$26642783\$AR'

Note que cada archivo contendrá los datos ordenados solo de “docencia....” para cada docente del que se analice su CV-SIGEVA. De este agrupamiento se crearán las tablas (archivos txt) para cada título principal. Los nombres de archivos y su explicación se pueden observar en la siguiente Ilustración:

ORDEN	ARCHIVO	SIGNIFICADO EN TITULOS DEL SIGEVA
1	act_docenciaCURS.txt	DOCENCIA - Cursos'
2	act_docenciaNBYM.txt	DOCENCIA - Nivel básico/medio'
3	act_docenciaNSTERC.txt	DOCENCIA - Nivel superior terciario'
4	act_docenciaNSUYOP.txt	DOCENCIA - Nivel superior universitario y/o posgrado'
5	activ_ACTEVPCYTYJDT.txt	ACTIVIDADES DE EVALUACION - Evaluación de personal CyT y jurado de tesis y/o premios'
6	activ_ACTEVPPIDYOEX.txt	ACTIVIDADES DE EVALUACION - Evaluación de programas/proyectos de I+D y/o extensión'
7	activ_ACTEVTREVCYT.txt	ACTIVIDADES DE EVALUACION - Evaluación de trabajos en revistas CyT'
8	cargos_ACTDIV.txt	ACTIVIDADES DE DIVULGACION'
9	cargos_GICYT.txt	CARGOS EN GESTION INSTITUCIONAL DE CYT'
10	categorizacion.txt	CATEGORIZACION DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS'
11	curssextracurr.txt	FORMACION COMPLEMENTARIA - Cursos de posgrado y/o capacit. extracurriculares'
12	datos_personales.txt	DATOS PERSONALES
13	est_basicos.txt	'FORMACION ACADEMICA - Nivel básico'
14	est_espec.txt	FORMACION ACADEMICA - Nivel Universitario de Posgrado/Especialización'
15	est_maest.txt	'FORMACION ACADEMICA - Nivel Universitario de Posgrado/Maestría'
16	estudios_docto.txt	'FORMACION ACADEMICA - Nivel Universitario de Posgrado/Doctorado'
17	estudios_grado.txt	FORMACION ACADEMICA - Nivel Universitario de grado'
18	fin_art-lib-partlib-public-nopubl.txt	es una sola base para LIBROS', 'PARTES DE LIBRO', 'ARTICULOS', 'TRABAJOS EN EVENTOS CIENTIFICO-TECNOLOGICOS PUBLICADOS', 'TRABAJOS EN EVENTOS CIENTIFICO-TECNOLOGICOS NO PUBLICADOS', 'DEMÁS TIPOS DE PRODUCCION C-T', 'TESIS', 'SERVICIOS CIENTIFICO - TECNOLOGICOS', 'SIN TITULO DE PROPIEDAD INTELECTUAL', 'INFORME TECNICO'
19	financiacy_t.txt	FINANCIAMIENTO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO'
20	formac_BECAARIO.txt	FORMACION DE BECAARIOS'

21	formac_DETESIS.txt	FORMACION DE TESIS'
22	formac_ECPODsalud.txt	FORMACION COMPLEMENTARIA - Especialidad certificada por organismo/s de salud'
23	formac_ECposdocto.txt	FORMACION COMPLEMENTARIA - Posdoctorado'
24	formac_IDIOM.txt	FORMACION COMPLEMENTARIA - Idiomas'
25	formac_INVESTIGADOR.txt	FORMACION DE INVESTIGADORES'
26	participUorganizCYT.txt	PARTICIPACION U ORGANIZACION DE EVENTOS CIENTIFICO-TECNOLOGICOS'
27	DESIGNACIONES.txt	Usa el cargo docente actual de la universidad que a ud interesa y define cargo, dedicación y año de extracción del dato

A modo de ejemplo se muestra un archivo est_grado.txt y la manera que presenta datos:



Para que se lo vea mejor en formato tabla solo se han copiado y pegado los valores en un archivo Excel. De esta manera la tabulación genera esta definición:

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
1	orden	dni	Situac_nivel	inicio	egreso	título	Especialidad	insti						
2	1	27382006	Completo	Apr-96	Dec-02	Contador	Contador	UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA (UNLAM)						
3	2	27382006	Completo	Apr-96	Dec-03	Licenciad	Licenciad	UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA (UNLAM)						
4	3	5799142	Completo	Apr-98	Jul-03	Licenciad	HISTORIA	MINISTERIO DE EDUCACIÓN; CULTURA Y DEPORTE						
5	4	5799142	Completo	Apr-94	Nov-95	Licenciad	Educación	FACULTAD DE HUMANIDADES; UNIVERSIDAD CATOLICA DE LA PLATA						
6	5	12475042	Completo	Apr-78	Dec-84	Abogado	Derecho	FACULTAD DE DERECHO; UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES						
7	6	30944381	Incompleto	Mar-17	----	Licenciad	matemát	UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA (UNLAM)						
8	7	30944381	Incompleto	Aug-11	----	Licenciad	estadística	UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO (UNTREF)						
9	8	21473956	Completo	Apr-88	Jul-93	-----	ADMINISTRACION	FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS; UNIVERSIDAD DE MORON						
10	9	23175995	Completo	Apr-92	Mar-98	abogado	derecho	FACULTAD DE DERECHO, CS POLITICA Y SOCIALES; UNIVERSIDAD DE MORON						

5.3 Pruebas al script

El script ha sido probado con casi 500 archivos de texto en todas las extensiones posibles de documentos electrónicos. Aún los archivos que se descargaron sin extensión, pudieron ser transformados en *.xml.

En las primeras pruebas debió realizarse una selección para poder contar con archivos que respondieran a dos características:

5.3.1 fueran bajados directamente de la página CV-SIGEVA.(sin enmiendas o cambios).

5.3.2 no fueran documentos de MI CVar IMPRESO⁹ u otros como viejas fichas CONEAU.

Pese a todas las protecciones, aún se trabaja sobre el segundo script para que solo pase el proceso archivos que sean bajados fehacientemente del sitio oficial. Las pruebas más importantes han sido llamadas hacia el interior del equipo de investigación como "pruebas de homologación de resultados".

6. Resultados de la homologación /Homologación 2018

Con el término "homologación" se quiere hacer referencia a la actividad de comparación de los datos presentes en el documento CV-SIGEVA y los obtenidos por el software APCA.

El procedimiento se ha decidido que sea manual por medio de dos personas, las cuales efectúan la comparación teniendo una de ellas el documento tal y como ha sido entregado por el usuario CV-SIGEVA y la otra con lo extraído en las tablas generadas por el programa. Para facilitar la actividad del operador que analiza las tablas se decidió que cada usuario contara con un archivo *.xls solo con sus valores para las diferentes tablas.

Esto último se ha hecho con motivos de agilizar la tarea ya que en las tablas el dominio del registro lo da el número DNI y eso llevaría a recordar dicho número en cada tabla abierta, llevando a posibles malas interpretaciones. De la manera propuesta, existiría un archivo llamado "JUAN_JOSE_MARENCO.xls" que contendría todos los datos extraídos desde las tablas particulares. Solo es necesario así que si se homologan los datos del usuario antedicho, solo hace falta contar con un numero documento original que pertenezca a este usuario y el archivo antes citado que presenta los datos de las tablas. A modo de ejemplo se muestra la captura de pantalla de cómo se ven los archivos en una carpeta, y también, el xls puesto como ejemplo.

⁹ <http://sicytar.mincyt.gob.ar/micvimpreso/#/> es un sitio que brinda un SIGEVA resumido. En este lugar también se puede seleccionar items de interés para el usuario.

est_espec.txt							
orden	dni	Situac_nivel	inicio	egreso	carrera	institucion	aria_cono
57	13173619	Completo	jul-07	nov-11	Especialista	UNIVERSIDA	Ciencias de l
58	13173619	Completo	jul-99	nov-03	Especialista	UNIVERSIDA	Ciencias de l
est_maest.txt							
orden	dni	Situac_nivel	Fechainicio	Fechaegreso	Denom_carre	titulo	Apenomdirec
54	13173619	Completo	jul-07	jul-12	Maestría en	Maestría en	De Fellipis,, I

De no existir registros, se verá que debajo del *.txt solo aparecen los títulos de los campos.

6.1 Resultados de la Homologación

Dado el tamaño del universo (340 CV-SIGEVA sin repetir) y la cantidad de registros posibles en cada archivo *.xls, se consideró que era aconsejable comparar un 10% de ese total como primer acción y si aparecieran dudas o errores, se los subsanara en los scripts del APCA y se volvieron a analizar otro 10% y así hasta llegar a un análisis donde todos los valores fueran satisfactorios.

Esta primera homologación se realizó en septiembre de 2018 y de los 340 usuarios, se tomaron al azar 34 y se los compar  en todos sus parámetros. Solo se detectó un error (solucionado) en el caso que los registros en el documento original tuvieran dos títulos de tablas en hojas seguidas para un mismo registro. Como se puede observar en el siguiente caso:

Departamento de Ciencias Económicas de la UNLaM. Todo ello sin desatender el objetivo de transferencia del conocimiento, inherente a todo proyecto de investigación. En tal sentido, los lineamientos que se planean apuntarán a:

7.1 Facilitar la adaptación del software para funcionar en otras instituciones de igual estructura para la que fuera creado, debiendo ser flexible en la cantidad de organizaciones que lo puedan usar.

7.2 Prever que la información hacia el usuario contemple su lectura, en la medida que no existan restricciones técnicas, en otras plataformas electrónicas disponibles. De existir las mencionadas restricciones, el avance en este aspecto se plantea como una limitación en el alcance de la presente investigación, constituyéndose en una futura línea investigativa derivada del presente proyecto.

7.3 Contar con la posibilidad de su integración con herramientas de acceso a datos: generadores de informes, aplicaciones ofimáticas, Business Intelligence tools, etc.

Bibliografía

- CHALLENGER PEREZ, I., Diaz Ricardo, Y., & Becerra Garcia, R. (2014). El lenguaje de programación Python. Ciencias Holguín, volumen 20 - N° 2. Recuperado el 10 de 11 de 2018, <http://www.ciencias.holguin.cu/index.php/cienciasholguin/article/view/826/887>
- GONZALEZ DUQUE, R. (s.f.). Recuperado el 10 de 11 de 2018, de Plan ceibal: <https://www.ceibal.edu.uy/es>
- Investintech.com - PDF solutions. (s.f.). Recuperado el 15 de 10 de 2018, de https://www.investintech.com/prod_a2e.htm
- KUHN, T. (2010). La estructura de las revoluciones científicas. Mexico: FCI Fondo Cultura Económica.
- LAUDON, K. C., & LAUDON, J. P. (2012). Sistemas de información gerencial. Mexico: PEARSON EDUCACIÓN.
- MARTINEZ, A., TURCZAK, P., FILLET, F., CASSINO, J., & FARALDI, R. (2017). Administración operativa. Version 2.0. San Justo, Buenos Aires: Universidad Nacional de La Matanza.
- Nitro Pro. (s.f.). Recuperado el 15 de 09 de 2018, de <https://nitro-pro.softonic.com/>
- PDF2XL. (s.f.). Recuperado el 30 de 09 de 2018, de <https://pdf2xl.com/>
<https://www.cogniview.com/es/pdf-to-excel/pdf2xl-basic>
- PLAZA, J. (2015). Administración y Gestión. Buenos Aires: Ediciones Plaza.
- PYTHON, M. D. docs.pytho.org.ar/pdfs/TutorialPython2.pdf. (s.f.). Recuperado el 31 de 10 de 2018, de Comunidad Python Argentina: <http://www.python.org.ar/>
- SAUNDERS, S. (2013). Sistemas y procedimientos administrativos. Cordoba: Asociacion Cooperadora de la Facultad de Ciencias Economicas de la UNC.
- STAIR, R. M., & REYNOLDS, G. W. (2010). Principios de sistemas de información. Un enfoque administrativo. México: CENGAGE LEARNING EDITORES, SA de CV.

VOLPENTESTA, J. (2015). Organizaciones, procedimientos y estructuras. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti.

WALDBOTT DE BASSENHEIM, C., FREIJEDO, C. F., TRICOCI, G., BRIANO, J. C., & ROTA, P. (2011). Sistemas de Información Gerencial. Tecnología para agregar valor a las Organizaciones. Buenos Aires: PEARSON.

Tabula. (s.f.). Recuperado el 05 de 11 de 2018, de <https://tabula.technology/>

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

EXPERIENCIA EN LA ELABORACIÓN DEL PRIMER INFORME DE GESTIÓN DE LA FISCALÍA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS DE LA PAMPA

Mariana Ostoich
Gabriela Cristina Tabernerero

FIA, Gobierno de La Pampa; UNLPam, FCEyJ

I. Introducción

La Fiscalía de Investigaciones Administrativas de La Pampa (en adelante FIA-LP) surge en la última reforma de la constitución provincial del año 1994. Así, en dicha Carta Orgánica se establece su misión, la cual se define en cabeza de su autoridad máxima, en el artículo 107. El mismo dice: “Habrá un Fiscal de Investigaciones Administrativas a quien le corresponde la investigación de las conductas administrativas de los funcionarios y agentes de la Administración Pública, de los entes descentralizados y autárquicos, y de las empresas y sociedades del Estado controladas por éste o en las que tenga participación. La ley establecerá la organización, funciones, competencia, procedimiento y situación institucional de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas” (Constitución de la Provincia de La Pampa, 1994).

La Ley a la que hace referencia el último párrafo de la norma constitucional, fue sancionada en el año 1998 y modificada en el año 2010, y es la Ley Orgánica 1830. (Cámara de Diputados de La Pampa, 1998).

Con la modificación mencionada precedentemente en el año 2010, entre otras reformas, se sustituye su artículo 32, estableciéndose la obligatoriedad para la FIA-LP de publicar las resoluciones definitivas y firmes concluidas en sede administrativa. Antes de dicha modificación la Ley no obligaba a la publicidad, sino que sugería la misma. (Cámara de Diputados de La Pampa, 2010).

Tal reforma local, sumada a un contexto nacional e internacional de cambios que apuntan a la idea de la transparencia activa por parte de las propias instituciones (Organización de los Estados Americanos, 1997; Organización de las Naciones Unidas, 2003), junto con la madurez institucional adquirida durante estos 15 años de funcionamiento; es que se logró avanzar en la confección y publicación del primer Informe de Gestión anual e institucional.

De cualquier manera, cabe aclarar que en la Provincia de La Pampa no existe una ley que garantice el acceso a la Información Pública, dado que la provincia no adhirió a la Ley Nacional N° 27275 de “Derecho de Acceso a la Información Pública”. Sólo existe una Ley en la Provincia que garantiza el acceso a los periodistas (Cámara de Diputados de La Pampa, 1994).

El presente trabajo se abordó desde la convicción del valor de la Transparencia Activa en la lucha contra la corrupción como principio institucional (Stalker, 2013) y de los informes de gestión como forma de conocer el rumbo y acciones concretas desarrolladas por las mismas durante un período de tiempo definido. Lo cual permitiría la integridad de la información, comparabilidad y consistencia a lo largo del tiempo, además de su publicidad periódica.

Como contribuciones específicas del presente trabajo se destacan: (1) Compartir experiencias con otras Instituciones sobre lo trabajado en materia de Transparencia Activa en general y en Informes de Gestión en particular y (2) Servir de guía para el resto de las Organizaciones Públicas que puedan avanzar en la confección y publicación de Informes de Gestión periódicos e Institucionales.

El presente artículo se organiza en seis secciones. La sección 2, sintetiza los antecedentes y contexto relacionado. La sección 3, describe las bases, objetivos y metodologías seguidas para la elaboración del Primer Informe de Gestión Anual de la FIA-LP. La sección 4 presenta la estructura del Informe resultante. La sección 5, analiza el impacto inmediato que tuvo en la propia institución el Informe Final obtenido. La sección 6, sintetiza las aplicaciones futuras deseadas. La sección 7, presenta las conclusiones obtenidas.

II. Antecedentes y Contexto relacionado

En la presente sección se sintetiza los antecedentes y contexto actual de la FIA-

LP, relacionados con la experiencia de elaboración y presentación en el año 2018 del Primer Informe de Gestión de la FIA-LP (2017). En primer lugar cabe mencionar que tal idea se inserta en un proyecto de implementación de distintas estrategias de transparencia activa por parte de la Organización. Ello con el fin de rendir cuentas de su actividad y dar cumplimiento a las pautas que marcan las Convenciones Internacionales en la materia (Organización de los Estados Americanos, 1997; Organización de las Naciones Unidas, 2003), la propia ley orgánica y la jurisprudencia local, ante la ausencia de normativa local en materia de acceso a la información pública y transparencia activa. De este modo en la sección A se analiza el contexto normativo actual, en la sección B los antecedentes institucionales y en la sección C se analizan los trabajos relacionados de Instituciones afines.

A) Contexto normativo

El marco legal que justifica la adopción de esta estrategia por parte de la FIA-LP, se encuentra dado por las Convenciones más arriba mencionadas, que contemplan acciones a adoptar por parte de los Estados Miembros, vinculadas con el fomento de la participación activa de personas y de grupos que no pertenezcan al sector público, tales como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y lucha contra la corrupción, advirtiéndose sobre la necesidad de adoptar medidas que tiendan a garantizar el acceso eficaz del público a la información (Organización de los Estados Americanos, 1997; Organización de las Naciones Unidas, 2003).

A nivel nacional, recientemente, en el año 2016 se sancionó la Ley Nacional, que establece como regla general la transparencia y máxima divulgación de toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado, debe ser accesible para todas las personas. El acceso a la información pública sólo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas en esta ley, de acuerdo con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, proporcionales al interés que las justifican. Así en su artículo 32 dispone. “Transparencia activa. Los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley, con excepción de los indicados en sus incisos i) y q), deberán facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y

procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros”(Congreso Argentino, 2016).

A nivel provincial, se encuentra vigente la Ley N° 1612 desde el año 1994, mediante la cual se reconoce la libertad de acceso a las fuentes informativas oficiales de carácter público a los periodistas, siendo en la materia necesario avanzar un paso más, reconociendo normativamente el derecho bajo análisis y permitiendo su vigencia efectiva. Ello implica mayores legitimados activos, que los incluidos en la ley señalada, toda vez que abarca a la ciudadanía en general. Sin perjuicio de las limitaciones de esta Ley, la jurisprudencia local desde el año 2004 ha reconocido el derecho de acceso a la información pública y la transparencia activa, en consonancia con la jurisprudencia nacional. Entre los casos que pueden mencionarse: "DIAZ María Josefina c/ESTADO PROVINCIAL s/Acción de Amparo" (Expte. N° 12777/04 r.C.A.) 2004; "DUPEROU LIDIA BEATRIZ HERMELINDA Y OTRO c/INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE LA VIVIENDA Y OTRO S/ Amparo" (Expte. N° 103459) Diciembre de 2014; "BERHONGARAY Martín Antonio y otros c/ ESTADO PROVINCIAL y OTROS S/ Amparo" C 105072/14 en trámite ante este Juzgado Civil, Comercial, Laboral y de Minería N° 4 de esta Primera Circunscripción Judicial 16 de abril de 2015.

Ley 1830 Orgánica de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas en su artículo 32 establece la obligación del Organismo de dar a publicidad las resoluciones definitivas y firmes concluidas en sede administrativa, facultándose al señor Fiscal a reglamentar el procedimiento y oportunidad de dicha publicación.

B) Antecedentes Institucionales

Las estrategias adoptadas por FIA-LP, tuvieron como puntapié inicial el Proyecto ARG/13/011 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Fortalecimiento institucional de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas de la Provincia de La Pampa", que dentro de sus componentes se previó: "Información y documentación de la FIA digitalizada. Contar con la información documentada en tiempo y forma para dar a publicidad las resoluciones de la FIA, incrementando el acceso a la información pública, a través de la incorporación de tecnología de la información y la comunicación. En este sentido, resulta imprescindible desarrollar un sistema eficiente de

información, documentación y administración de los archivos de la FIA, que permita cumplir con la exigencia legal de dar a publicidad a las resoluciones en tiempo y forma y permitir al propio personal de la FIA, a integrantes de la Administración Pública Provincial y a la sociedad en general, disponer de información sistematizada y actualizada de las investigaciones y acciones adoptadas en el marco de su competencia”.

Una vez fortalecida la FIA con equipamiento y software obtenidos con el Programa, se lanzó la nueva página web del Organismo en el año 2014 (Fiscalía de Investigaciones Administrativas de La Pampa, 2019), a través de la cual se comenzaron a publicar periódicamente las resoluciones conforme la obligación legal impuesta, se habilitó un canal de denuncias y se comenzaron a publicar las Estadísticas Policiales, y un área específica de Transparencia FIA, en la que se incluyen las compras directas de la organización.

En el año 2017 se produjo la inserción de la organización en la red social Facebook, eje de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción, involucrándola activamente, proporcionándole por un lado acceso a la información pública del Organismo y por otro colaborativamente, a través de la posibilidad de reportar y denunciar por medio de las redes sociales irregularidades administrativas por parte de funcionarios y servidores públicos en general.

A través de la Editorial de la UNLPam, en el año 2017, como tarea específica de difusión se publicó un libro titulado “Lineamientos de Trabajo de la FIA”, en el que se plasmaron las líneas directrices de labor de los últimos años.

Con esta política de transparencia activa en marcha, se avanzó hacia la elaboración del primer Informe de Gestión.

C) Trabajos relacionados en Instituciones afines a nivel Nacional y Provincial

El presente apartado menciona las Instituciones afines a nivel Nacional y de otras Provincias que también confeccionan y publican Informes de Gestión periódicos como herramienta de comunicación y estrategia de transparencia activa.

Dado que la FIA-LP integra el Foro de Fiscalías y Oficinas Anticorrupción, siendo uno de sus miembros fundadores, una comunidad de práctica que agrupa a organizaciones nacionales y subnacionales con funciones de prevención y lucha contra la corrupción. Entre las instituciones incorporadas al Foro, hemos relevado experiencias de

organizaciones que también confeccionan y publican Informes de Gestión periódicos como herramienta de comunicación y estrategia de transparencia activa. Entre ellas y según pudo relevarse de consulta en sus páginas web oficiales son:

- La Oficina Anticorrupción de Jujuy (Oficina Anticorrupción de Jujuy, 2019)
- La Fiscalía de Investigaciones Administrativas de Chaco (Fiscalía de Investigaciones Administrativas de Chaco, 2019).
- Y la Oficina Anticorrupción de La Nación (Oficina Anticorrupción de Nación, 2019)

III. Bases, Objetivos y Metodología

La presente sección describe las bases, objetivos y metodología definida y seguida para la elaboración del Primer Informe de Gestión anual de la FIA-LP. Tales definiciones previas fueron necesarias debido a que no existía en la organización una experiencia similar, salvo algunas estadísticas aisladas, y tampoco el uso de herramientas modernas de gestión, como la planificación estratégica u operativa (Ackoff, 2002; Herrscher, 2008). De este modo la sección A. describe las bases previas definidas para la elaboración del Informe. La sección B. detalla los objetivos seguidos y la sección C. describe la metodología utilizada para su desarrollo.

A) Bases previas definidas para la elaboración del Informe

Para la construcción de referido Informe, se definieron bases a seguir, las cuales sirvieron como guías durante todo el camino de desarrollo. Las mismas se detallan a continuación:

- 1) Tener una vista integral de la organización plasmada en un documento único.
- 2) Medir el nivel de trabajo de la organización, partiendo de la premisa de que “lo que no se mide no se conoce”.
- 3) Utilizar tales logros para establecer nuevas bases y condiciones de desarrollo interno.
- 4) Publicar tales resultados con el fin de contribuir con las rendiciones de cuentas y transparencia requerida a los funcionarios y agentes públicos.

Tal como refiere la base 4), la idea es también generar nuevas bases de desarrollo para los futuros Informes de Gestión. Dado que el presente trabajo se basa en la premisa

de que las organizaciones deben aprender y adaptarse constantemente para mantenerse, es que se supone la forma de trabajo de generar mejoras continuas en su labor diaria. Y que los sucesivos informes vayan adaptándose a esas mejoras.

B) Objetivos seguidos

Una vez presentadas las bases o guías generales definidas y seguidas para la elaboración del mismo, se presentan los objetivos específicos que fueron también necesarios definir y seguir para que el Informe cuente con coherencia, utilidad y claridad en su desarrollo, los mismos se detallan a continuación:

- 1) Comunicar en un documento único los avances institucionales logrados durante todo el año 2017.
- 2) Presentar datos económicos y financieros referidos al uso y ejecución del presupuesto asignado a la FIA-LP durante todo el año en cuestión.
- 3) Presentar indicadores cuantitativos del nivel de actividad.

Tales objetivos fueron claves para el desarrollo del trabajo, de hecho, el Informe se estructura siguiendo los mismos. Lo cual será detallado en sección siguiente.

C) Metodología de desarrollo

Además de las bases y objetivos mencionados precedentemente, se siguió una metodología de trabajo adaptada al momento de su elaboración. Para ello y con un lineamiento general sobre cuales habían sido los principales avances institucionales durante el año, se procedió al relevamiento y precisión de la información necesaria Área por Área, oficina por oficina. Para lo cual se contó con amplia disposición por parte de todos.

Por otra parte, y a los fines de conocer el presupuesto con el que cuenta la FIA-LP para funcionar anualmente, se efectuó un análisis detallado de los montos y cuentas asignadas durante todo el año en la Ley Gral. De Presupuesto 2017 (Cámara de Diputados de La Pampa, 2016). Estableciéndose además comparativas, por un lado, con el Tribunal de Cuentas, por ser también organismo de control externo como la FIA-LP y por otro lado una proporción general entre el total anual presupuestado para toda la provincia respecto de la FIA-LP.

Asimismo, y a los fines de volcar indicadores numéricos que den cuenta del nivel

de actividades de la FIA-LP y ante la falta de definición de indicadores específicos, es que se midió básicamente el nivel general de trabajo, a través de las Resoluciones emitidas por el Fiscal General durante el 2017 y se clasificaron según datos que se consideraron de interés tanto interno como externo, para la sociedad en general.

Para el relevamiento de tales Resoluciones, se acudió al registro oficial que se lleva en el despacho de la organización. Como puede observarse se utilizó la fuente de información fehaciente y objetiva que existía a la fecha y la idea es ir generando en un futuro distintas fuentes de información, más ágiles que pueden obtenerse de las herramientas informáticas que utiliza la organización.

IV. Estructura del Informe resultante

En esta sección se presenta la estructura del Informe resultante y algunos de los resultados obtenidos a modo de complemento. Tal como se indicó en la sección III. C., el desarrollo del informe se organizó siguiendo los objetivos definidos, a continuación, en el apartado A: se presenta y sintetiza la estructura y en el apartado B: se efectúa una breve descripción, necesaria para interpretar algunos de los capítulos del Informe, con presentación de algunos de los resultados. (Ostoich, Taberner, 2018)

A) Estructura del Informe

Prólogo

1-Presentación de la Organización:

- 1.1. Haciendo un poco de Historia
- 1.2. Presentación de las Autoridades
- 1.3. Misión y Organización Interna
 - 1.3.1. Misión
 - 1.3.2. Visión estática de la Organización
 - 1.3.3. Visión dinámica de la Organización

2-Análisis del Presupuesto del año 2017

3-Análisis de la Gestión Institucional durante el año 2017

- 3.1. Capacitaciones y Participación en el Foro Nacional de FIAs y Oficinas Anticorrupción.
- 3.2. La FIA y la Comunidad.

- 3.2.1. Capacitaciones brindadas desde la FIA
- 3.2.2. Actividades Académicas
- 3.2.3. Práctica Profesional de la carrera Lic. En Comunicación
- 3.2.4. Pasantía de alumnos de la carrera de abogacía de la UNLPam.
- 3.2.5. Se continuó con las gestiones para la donación del equipamiento informático a la Escuela EPET ° 3 de General Pico.
- 3.3. Avances Institucionales relevantes.
 - 3.3.1. En el Área Control Patrimonial de la FIA.
 - 3.3.2. En la Dirección General de Sumarios Especiales.
 - 3.3.3. En las relaciones colaborativas con Organismos Provinciales y Nacionales sobre temáticas de Género, Niñez, derechos Humanos y Discriminación.
 - 3.3.4. En las relaciones colaborativas: Foro - Delegación Migraciones - Gendarmería.
- 3.4. Indicadores del nivel de actividad de todas las Áreas de la FIA desde el 01/01/17 al 31/12/17.
 - 3.4.1. Indicadores Generales
 - 3.4.2. Estadísticas de las Investigaciones Iniciadas
 - 3.4.3. Estadísticas de la Investigaciones Finalizadas
 - 3.4.4. Indicadores Complementarios

B) Detalle de la estructura y presentación de resultados

En el presente apartado se efectúa un breve detalle de los capítulos del Informe, para una mejor comprensión del mismo.

En el Prólogo, se efectuó una breve reseña de los objetivos del Informe y del objetivo de la organización con el desarrollo y publicación del mismo.

En el capítulo 1 y por ser el primer informe, se efectuó una completa presentación de la Organización. Con una breve reseña histórica, presentación de autoridades actuales y presentación de la organización interna actual. Dentro de ésta última, se mostró una vista estática de la misma, a través de su organigrama y de un cuadro con la cantidad de persona y Área a la que está asignado/a, y otra vista dinámica a través de un diagrama de procesos

A continuación, en la Figura 1, se muestra el Diagrama Conceptual de

Interrelación entre los procesos de la FIA-LP que fue volcado al Informe.

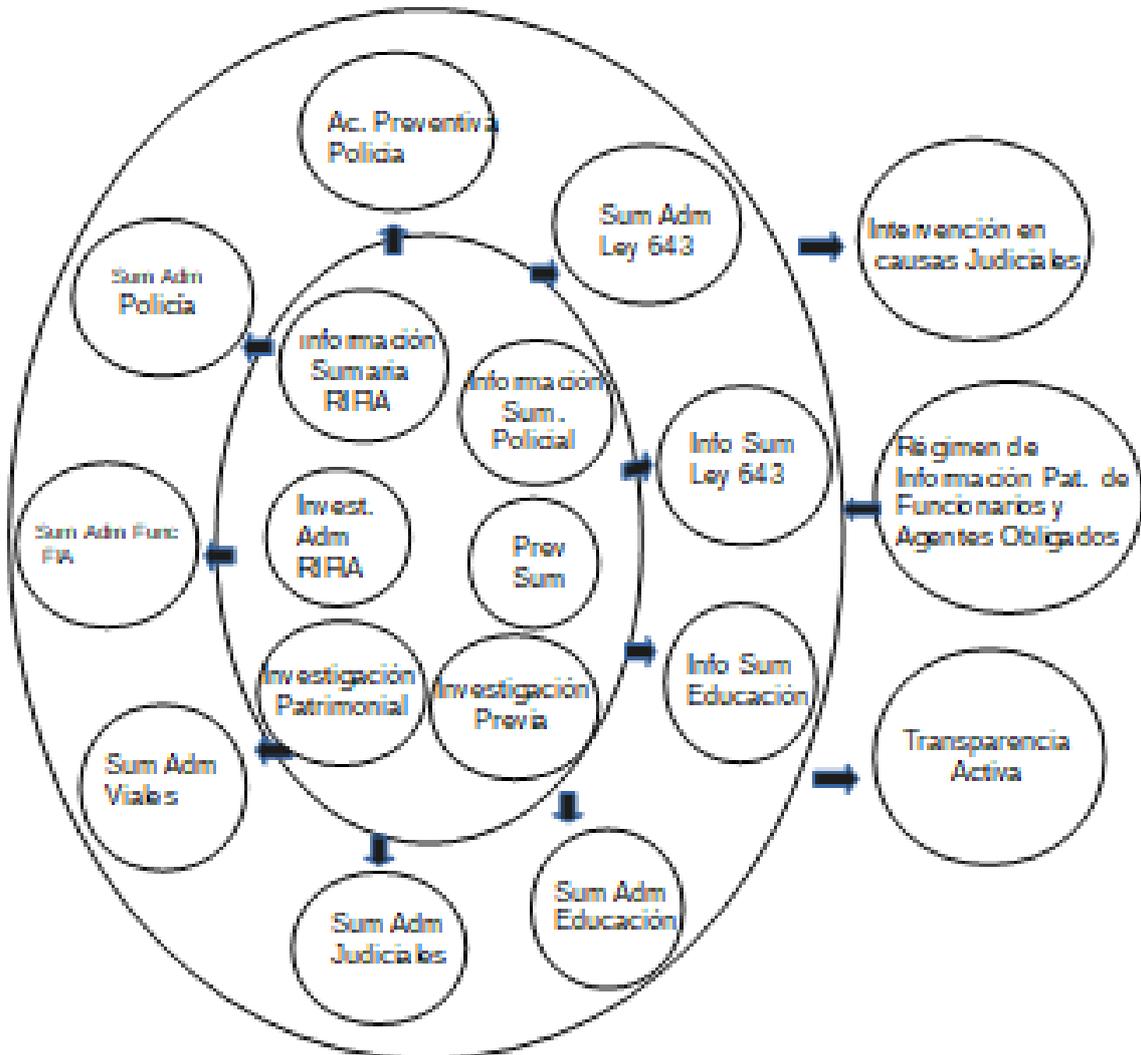


Fig. 1 Diagrama obtenido de la Pág. 65 de la Tesis de Maestría en Gestión Empresarial, titulada “Estrategia de Monitoreo de los Procesos Centrales de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas de La Pampa”, Autora: CPN Ostoich, Mariana, Dirección; Dr. Ing. Diván, Mario José (defendida y aprobada el 15 de septiembre de 2016). Y actualizado al 2017 a los fines del referido Informe de Gestión.

Siguiendo con la línea de acercar la organización a la sociedad, es que se diseñó para presentar en el referido informe, un circuito general que siguen las denuncias en la FIA. El cual se muestra en la Figura 2.

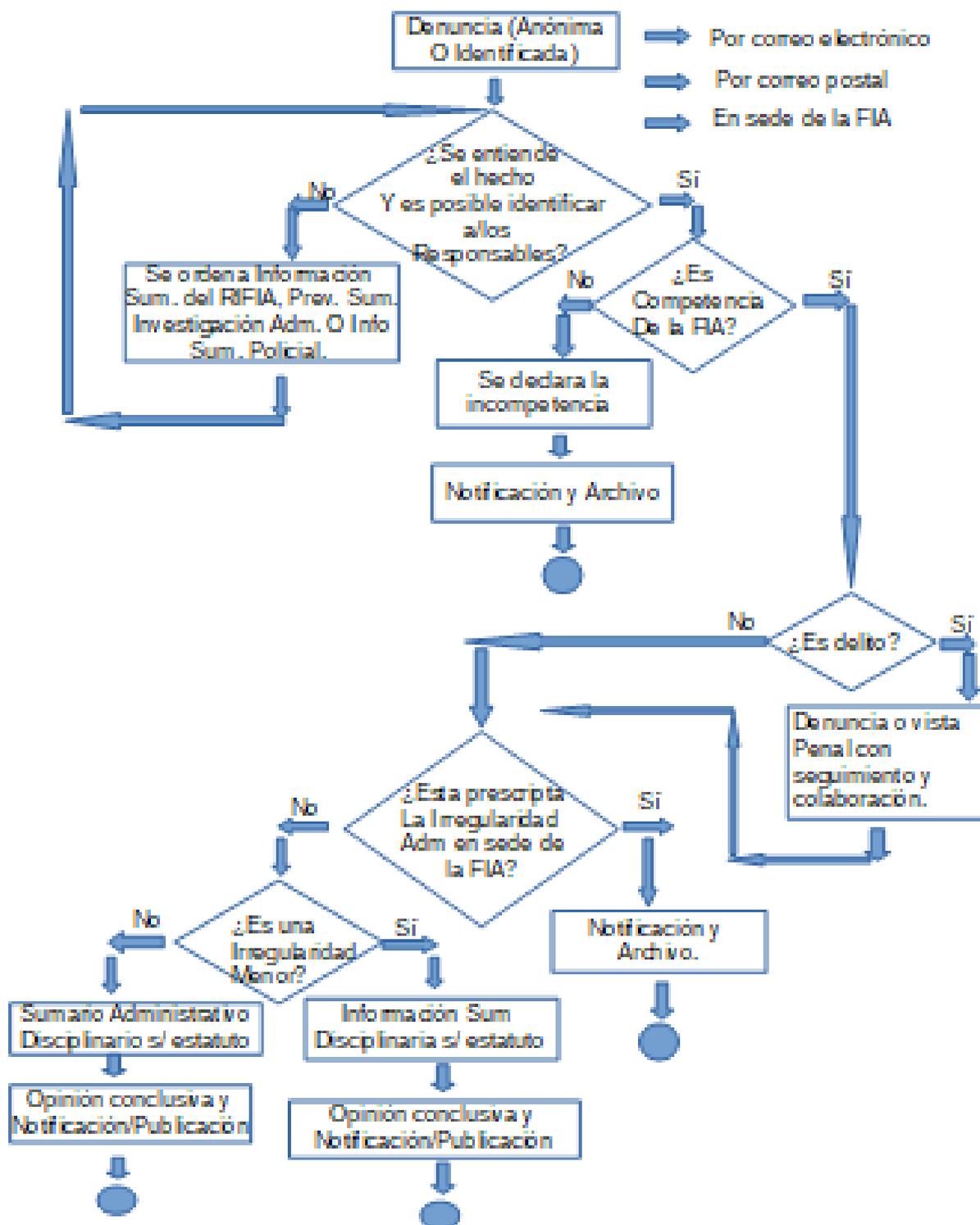


Fig. 2 Circuito general que siguen las denuncias en la FIA-LP, extraído del Informe de Gestión 2017.

En el capítulo 2 se efectuó un análisis de los recursos financieros asignados durante el año en cuestión a la Organización y se establecieron algunas comparativas.

Ello permite conocer el presupuesto con el que cuenta la organización anual para funcionar y conocer las relaciones a nivel general. En la Figura 3 se presenta uno de los gráficos resultante del trabajo realizado. El mismo muestra la proporción que representa en el presupuesto anual provincial, el total asignado a la FIA, en comparación con el total provincial.

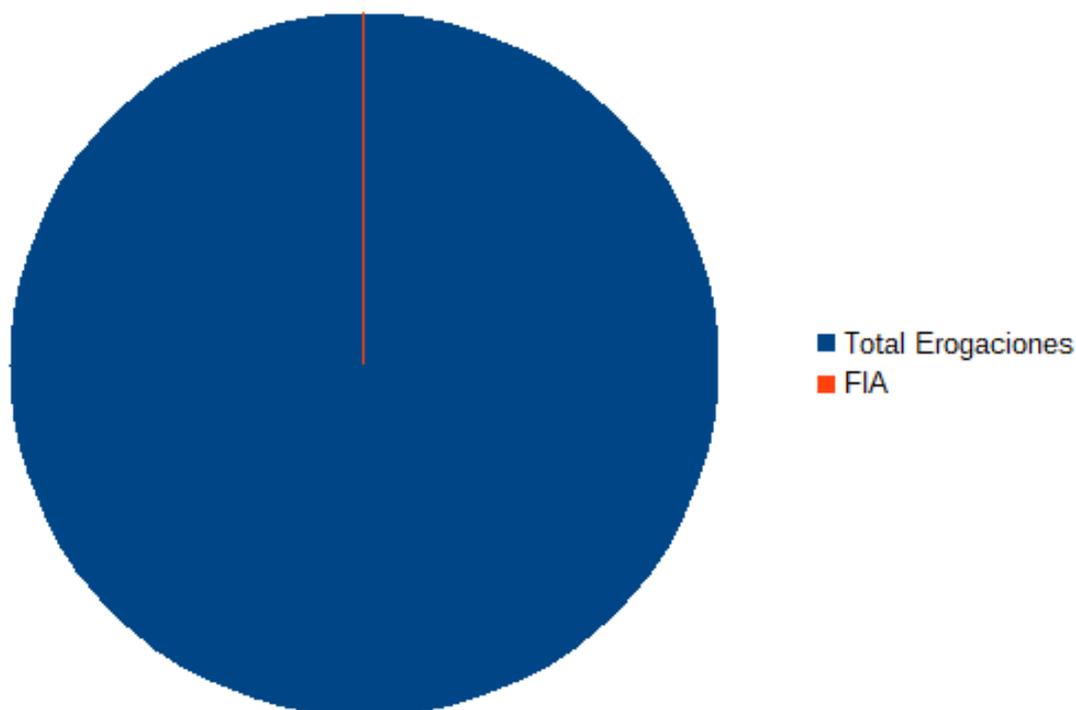


Fig. 3 Gráfico de torta que muestra una vista de la proporción del presupuesto asignado a la FIA en comparación con el total presupuestado para toda la Administración Pública en la Ley de Presupuesto para el año 2017, extraído del Informe de Gestión 2017.

En el capítulo 3 se detallaron las principales actividades desarrolladas durante el año, que permitieron un avance en el logro de la misión institucional, entre ellas: capacitaciones; actividades sociales y académicas; avances institucionales relevantes en las Áreas que la tuvieron y avances en vínculos con otros organismos para agilizar las investigaciones.

Por último en el capítulo 4 se volcaron indicadores numéricos y que en un futuro se puedan obtener estadísticas consistentes y comparables con los sucesivos informes y mejorarlos con un mayor aprovechamiento de las herramientas informáticas disponibles.

A continuación, en la Figura 4 y 5, se presentan los indicadores obtenidos en el desarrollo.

Tendencia de las Investigaciones Iniciadas por Repartición Pública

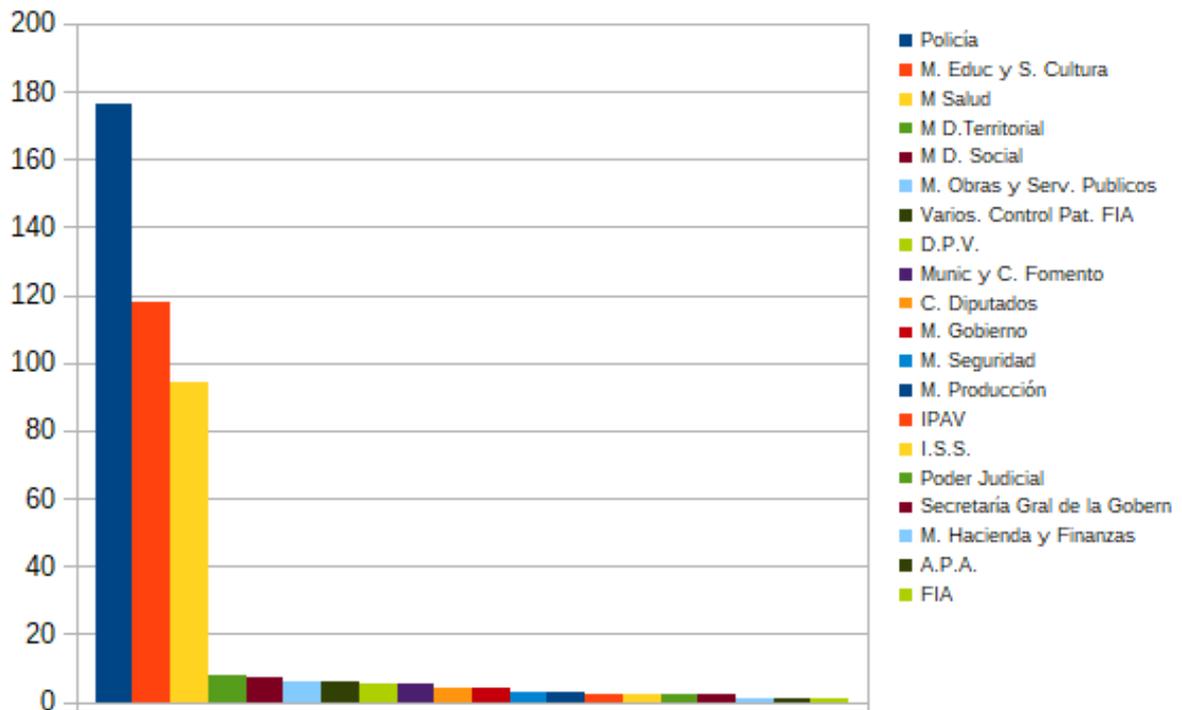


Fig. 4. Gráfico de barra que muestra la tendencia de las Investigaciones Iniciadas por Repartición Pública, extraído del Informe de Gestión FIA 2017.

Origen de las Investigaciones Iniciadas

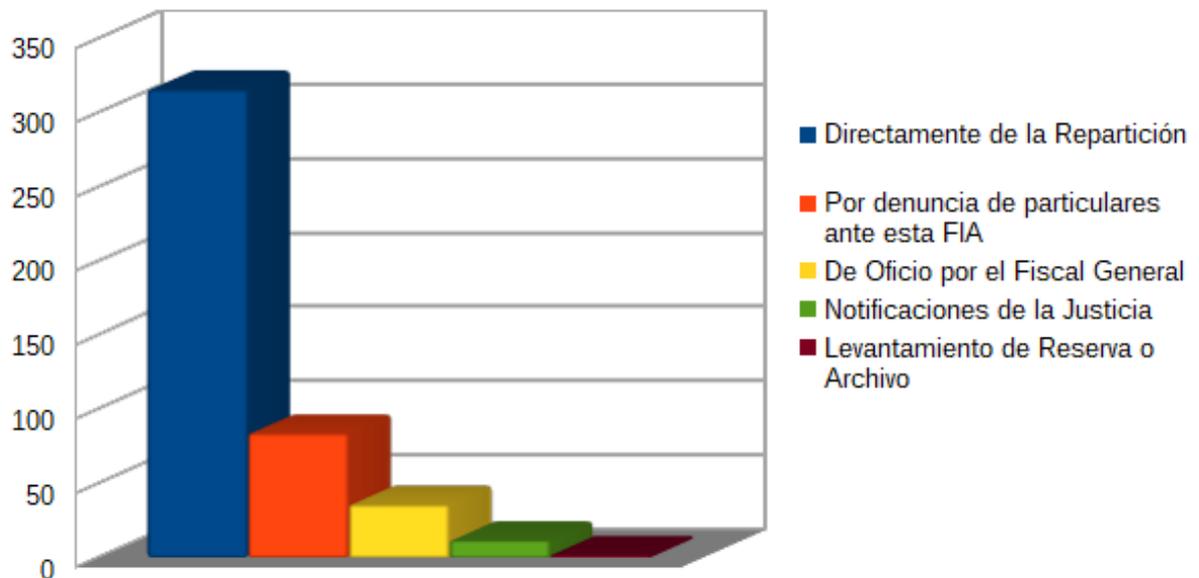


Fig. 5 Gráfico de barra que muestra el origen de las Investigaciones Iniciadas, extraído del Informe de Gestión FIA 2017.

Como puede observarse de tales Figuras y de todos los Capítulos del Informe, la información en él volcada, además de servir como información institucional importante, tiene un alto interés social general. Esos fueron los pilares básicos del mismo.

V. Impacto interno que tuvo la elaboración y presentación del Informe

En la presente sección se analiza y describe el impacto interno que tuvo la elaboración y presentación del Informe. En primer lugar cabe mencionar que el informe una vez elaborado, fue presentado a todas las autoridades de la organización, quienes le dieron vista y tuvieron la posibilidad de efectuar observaciones, sugerencias/aportes. El siguiente paso, fue presentarlo ante toda la organización, exponiendo sus resultados, interpretaciones y las lecciones aprendidas durante su elaboración, y se compartieron las opiniones de todos los presentes y el último paso fue publicarlo en la pagina web oficial de la FIA-LP. Seguidamente se sintetizan las principales consecuencias que pudieron observarse en el interior de la organización de esta experiencia:

- Se desarrolló un importante trabajo en equipo, necesario para obtener satisfactoriamente los insumos para dicha elaboración.
- Se logró la percepción de la organización como un todo, gracias a la compilación en un único documento de la labor de todas las Áreas.
- Se logró un interés y compromiso por parte de los miembros de trabajar en la optimización y generalización del uso de las herramientas informáticas disponibles.
- Se propuso el tema de sistematizar en un futuro los procesos y circuitos internos para facilitar la coordinación de las actividades diarias de la organización, junto con su optimización y su posterior medición y monitoreo.
- Acompañado a la idea de sistematizar procesos, también se propuso de trabajar con la revisión permanente de los mismos, como un proceso de mejora continua.
- Por último se analizó también la posibilidad de trabajar en un futuro, con objetivos de gestión anuales para que en los informes sucesivos exista otra fuente de valoración y comunicación institucional. Los cuales podrían ser definidos por Áreas, por temáticas, como así también estratégicos y operativos, etc.

Las consecuencias mencionadas precedentemente obtenidas de esta primera experiencia, tendrían que ser capitalizadas en los sucesivos trabajos. En la sección

siguiente se analizarán las aplicaciones futuras deseadas.

VI. Aplicaciones futuras deseadas

En la presente sección se sintetiza las aplicaciones futuras deseadas de esta primera experiencia y del presente trabajo, entre ellas es posible citar.

- Incentivar el uso de Informes de Gestión por parte de otras dependencias Públicas.
- Lograr que la FIA-LP se acerque cada vez más a la sociedad y que así sea percibido por la misma.
- Poder en un futuro trabajar en la organización con la Planificación Estratégica, para lo cual se deberá crea una comisión de trabajo al efecto.
- Mejorar el desarrollo futuro de esta experiencia y poder tener en el tiempo estadísticas comparables y consistentes.

Además de todo lo sugerido en las distintas secciones de este trabajo, en donde se refería a trabajo futuro o perspectivas futuras de esta nueva forma de trabajo institucional.

VII. Principales conclusiones

El artículo ha socializado la experiencia en la elaboración y presentación del Primer Informe de Gestión anual de la FIA-LP y de la importancia de tal herramienta, dado que en lo interno de la organización contribuyó a generar una vista integral o sistémica de su funcionamiento; puso de relieve la importancia del trabajo en equipo; la necesidad de optimizar y generalizar el uso de herramientas informáticas para contar con fuentes de medición y evaluación; como de sistematizar los procesos y circuitos internos y de su revisión permanente.

Asimismo y con la publicación de dicho Informe en la página web de la FIA, se logró comunicar a la ciudadanía las acciones llevadas a cabo en un período determinado de tiempo; rindiendo cuentas de lo actuado y fomentando la participación ciudadana y transparencia.

Por otra parte el hecho de que esta experiencia de confección y presentación haya sido interdisciplinaria, efectuada por una profesional del Derecho y otra de las Ciencias Económicas, contribuyó a darle mas amplitud de alcance al Informe y mejor comunicabilidad,

Otro tema importante que surge como conclusión de tal desarrollo es que ante la ausencia de un marco normativo local, urge en la provincia el dictado de una ley Acceso a la Información Pública que regule expresamente la transparencia activa, y obligue así a replicar estas experiencias, instaurando una cultura de la transparencia e integridad, que fomente la participación ciudadana. Ello a fin se desterrar la opacidad que favorece las prácticas corruptas que se deben combatir/quieren desenterrar.

Referencias bibliográficas

- Ackoff, R. L. (2002) *El Paradigma de Ackoff: Una Administración Sistémica*. Limusa.
- Constitución de la Provincia de La Pampa. (1994).
- Bertolé, C; Carola, J. C.; Taberner, G. Tedín, H. M.. (2017). Lineamientos de Trabajo de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas de la provincia de La Pampa. EdUNLPam.
- Fiscalía de Investigaciones Administrativas de Chaco. (01 de Octubre de 2019). Recuperado el 01 de Octubre de 2019. http://fia.chaco.gov.ar/sites/fia.chaco.gov.ar/files/memoria_2017.pdf
- Fiscalía de Investigaciones Administrativas de La Pampa. (01 de Octubre de 2019). Recuperado el 01 de Octubre de 2019. www.lapampa.gob.ar.
- Herrscher, E. G. (2008). *Planeamiento Sistémico*. Buenos Aires. Gránica.
- Ley N° 1830. *Ley Orgánica de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas*. Publicada en el BO 2305, 12-02-1999. La Pampa.
- Ley N.º 2592. Modificatoria de la Ley 1830. 14-10-2010. La Pampa
- Ley Nacional N ° 27275. *Derecho de Acceso a la Información Pública*. Argentina.
- Ley N.º 1612. Publicada en el BO 2095, 1995. La Pampa.
- Ley N.º 2969. *Ley de Presupuesto año 2017*. 2016. La Pampa.
- Oficina Anticorrupción de Jujuy. (01 de Octubre de 2019). Recuperado el 01 de Octubre de 2019. www.lapampa.gob.ar
- Oficina Anticorrupción de La Nación. (01 de Octubre de 2019). Recuperado el 01 de Octubre de 2019. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informe-de-gestion-anual-2018>.
- Organización de las Naciones Unidas. (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*.
- Organización de los Estados Americano. (1997). *Convención Interamericana contra la Corrupción*.
- Ostoich, M (2015). *Estrategia de Monitoreo de los Procesos Centrales de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas de La Pampa*. (Tesis de Maestría). Santa Rosa, Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas, Universidad Nacional de La Pampa.
- Ostoich, M; Taberner, G. (2018). *Informe de Gestión 2017 Fiscalía de Investigaciones Administrativas la Pampa*. Fiscalía de Investigaciones Administrativas de La Pampa.
- Stalker, G. (2013). *Fortalecer la democracia desde abajo: gobiernos abiertos y locales*. El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

ESTRUCTURACIÓN DE UN PROBLEMA COMPLEJO APLICADO A LA GESTIÓN JUDICIAL EN LA REFORMA PENAL DE TUCUMÁN

Julio Rodríguez Rey
Hernán Parajón
Florencia Koch

UNT

Antecedentes

En el presente artículo se aborda una problemática compleja que consiste en la reforma de la justicia penal del Centro Judicial capital de la provincia de Tucumán. En este trabajo se va a hacer uso de metodologías de investigación de operaciones blandas las cuales son adecuadas para problemas de difícil definición con fronteras no definidas con un gran número de actores y con un problema que abarca diferentes aspectos sociales y humanos.

La reforma ya se ha llevado a cabo hace unos meses en el Centro Judicial de Concepción con éxito, aunque para alcanzarlo se ha tenido que recorrer un camino lleno de obstáculos en los cuales todos los operadores del sistema han realizado un aprendizaje colectivo de gran valor y que debido a la cercanía de este centro con el de capital serán utilizados como base para esta nueva reforma.

Resistencia de los jueces: En el sistema anterior los jueces tenían un grupo de gente que respondía directamente. Esto, unido a que en el ambiente jurídico existe un marcado verticalismo derivado del cargo en el sistema, ocasiona que al perder esta estructura se sientan un poco desvalidos para ejecutar su trabajo

Percepción de pérdida de poder: Es una consecuencia directa de lo anterior, ya que al conformar un Colegio de jueces existe una percepción de horizontalidad

Implementación de tecnología: Se tiende a implementar sistemas de gestión que, si bien ayudan a la eficiencia del sistema, al mismo tiempo implican lazos de control, posibilidad de generar informes y análisis y sistematizar el trabajo. Otra consecuencia de este hecho es que los jóvenes, que en general tienen un mayor dominio tecnológico se empoderen por sobre sus jefes, de menor manejo de la tecnología.

Desformalización: Otro aspecto que en la práctica escritural inquisitiva generaba cierta sensación de seguridad y manejo de la causa era la estricta formalización de los actos jurídicos. Con la desformalización, este aspecto pasa a ser secundaria y a importar únicamente el hecho (notificación, decreto, etc.)

Celeridad: Se acortan los plazos legales, en el entendimiento de que los mismos resultan excesivos en el nuevo sistema. Si bien en general estos plazos son razonables y hasta holgados, en el proceso de cambio pueden generar roces.

Eficiencia: Se implementan indicadores que visibilizan resultados junto a consumo de recursos, por lo que puede que los actores del procesos se sientan amenazados en visibilizar sus prácticas frente a las comparativas generales.

Plazos para la reforma

Problemas legales:

Marcos legales

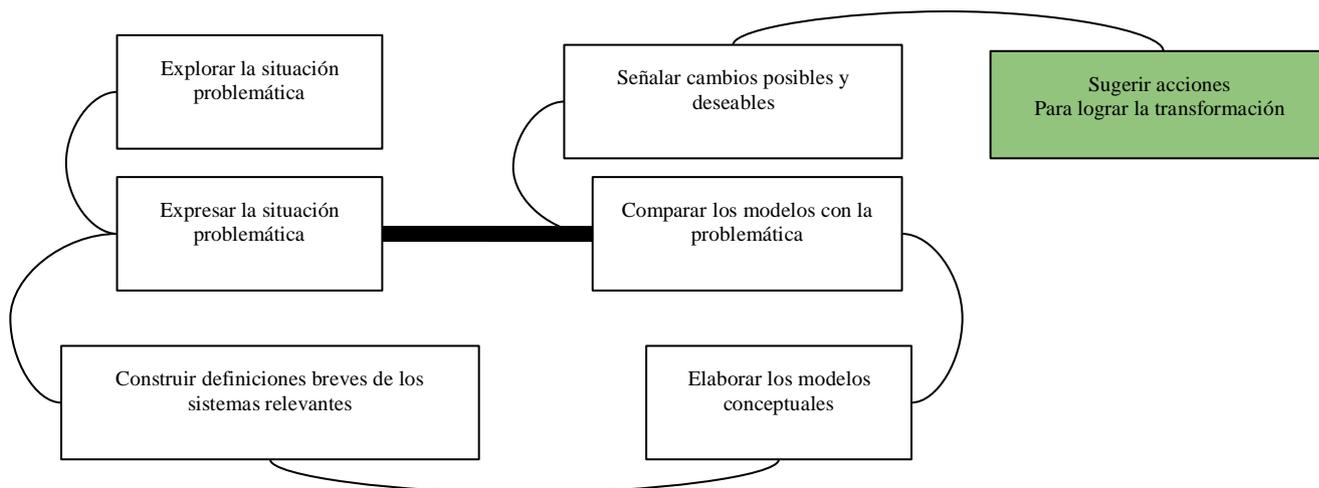
Enfoques de implementación (por provincia, por centro judicial, por institutos

Problemas de quedar a mitad de camino

Conclusional

Comienzo de SSM

Metodología de las 7 etapas



Fase 1: Explorar la situación problemática

La principal situación problemática se da en el sentido de que la estructura anterior planteaba una estructura de juzgados como sistemas cerrados los cuales estaban dirigidos por la persona que impartía justicia representado por la figura del juez

En el nuevo sistema se interpretan dos grandes procesos: Uno en el cual los Magistrados, reunidos en el **Colegio de Jueces Penales** imparten justicia mediante resoluciones. Éste se considera el proceso principal. Por otra parte, todo aquello que lo rodea se considera como un mega proceso de gestión, basado en una **Oficina judicial** la cual provee al juez de todos los elementos necesarios para que haga su labor sin tener que pensar en cuestiones estrictamente de gestión

Este nuevo modelo Tiene implicancias buenas y malas entre las malas podemos enumerar el hecho de que los jueces que antes dirigían de forma prácticamente Autónoma la organización del juzgado sentirán la pérdida de poder y de control sobre las acciones de esta organización Por otra parte se puede nombrar también el desconocimiento sobre el curso de los procesos individuales y la delegación de esta función es que se hacen en la figura del Ministerio Público fiscal en ministerio Popular de la defensa

Como aspectos positivos podemos enumerar que el juez se dedicará estrictamente a la labor jurisdiccional delegando absolutamente toda otra actividad en la oficina judicial esto a su vez tienen como consecuencia el incremento de eficiencia y eficacia de los procesos la celeridad y la de formalización que se hacen de alguna manera

en un proceso de economía de escala donde se concentran las decisiones de gestión en la oficina judicial

Expresar la situación problemática

Para este paso elegimos nombrar a manera de sentencia los conceptos más importantes que presenta la situación:

- 1) Reforma, gestionar los cambios es en si mismo un problema, sea esto en el tipo de organización que sea
- 2) Idiosincrasia del trabajador del Poder Judicial: Similar a cualquier trabajador estatal, con una importante resistencia a los cambios, problemas gremiales, déficits presupuestarios y demás características de la administración pública
- 3) Cambio de roles: Del Juez Administrador, al Juez ejecutivo. Del trabajador de una pequeña organización (15-20 personas) a una organización unas 10 veces más numerosa
- 4) Reformas edilicias: Necesarias por el cambio de modalidad
- 5) Oralidad: Jueces, Abogados, Defensores, fiscales y Abogados en una modalidad más exigente, transparente y de mucha mayor visibilidad
- 6) Exigencia de eficiencia: Manejo de indicadores objetivos, visibles, públicos que hacen que los operadores se sientan más presionados
- 7) Exigencia de Puntualidad: Idénticas razones. La impuntualidad queda manifiesta
- 8) Horizontalidad: Diferencias entre Jueces quedan reducidas por la colegiatura de Jueces. Esto puede generar roces y suspicacias
- 9) Complejidad tecnológica: Las Audiencias quedan grabadas, lo que impacta en los sistemas tecnológicos por las exigencias que conlleva
- 10) Fiscales, Defensores con un rol más protagónico. La reforma pone en sus manos el peso del caso, llevando posturas adversarias que el Juez debe decidir
- 11) Despapelización: Como consecuencia del sistema oral, tienden a desaparecer los expedientes escritos

Expresar la situación en Modo de una Figura Rica

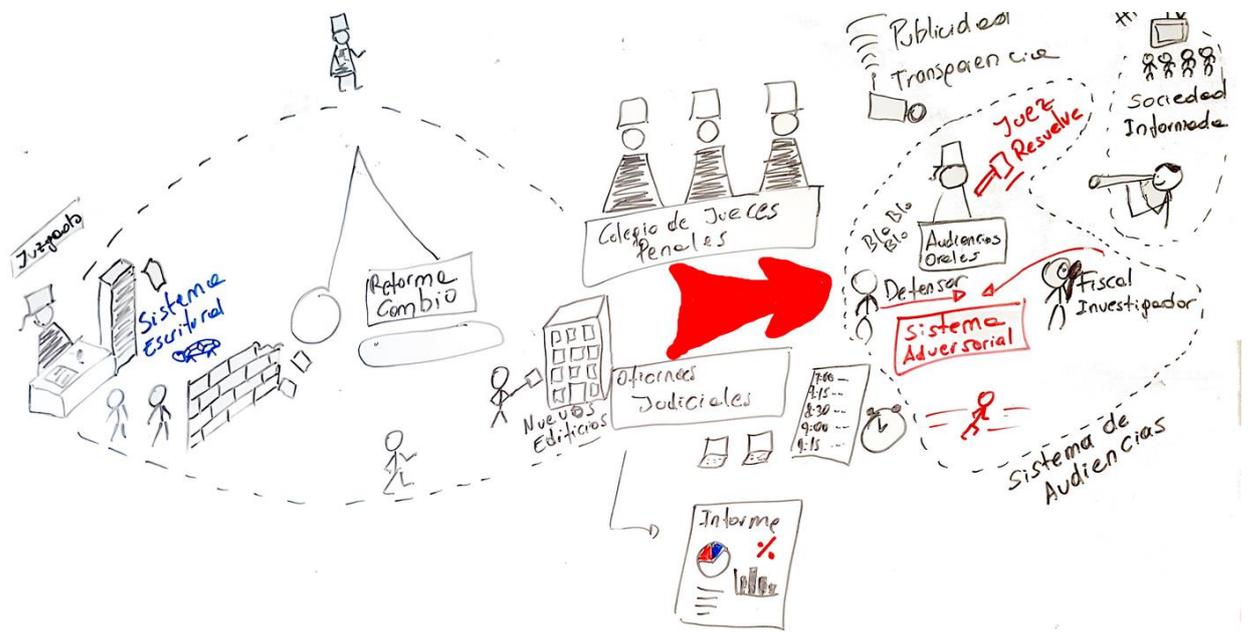


Figura 1: Figura del cambio promovido por la reforma penal

Construir definiciones sucintas de sistemas relevantes

Sistema Colegio de Jueces

El colegio de jueces es la institución que agrupa a los jueces que serán los encargados de tomar resoluciones acerca de los casos presentados por el Ministerio Público fiscal y el Ministerio Público de la defensa en este colegio se plantea la horizontalidad sobre las funciones y no hay diferencia entre jueces de menores jueces de instrucción y jueces de cámara y correccionales diferenciándose los jueces de ejecución y el tribunal de impugnación que si bien es cierto forman parte del sistema de audiencias no están colegiados

Sistema de Gestión de Audiencias

El sistema de gestión de audiencias es el que se encarga de la disponibilidad de las a las notificaciones los equipos tecnológicos necesarios para las grabaciones el seguimiento de los casos y los sistemas informáticos de soporte así como también del mantenimiento de las condiciones edilicias necesarias

Sistema de Gestión de casos

El sistema de gestión de casos presenta la particularidad de atender el trámite antes y luego de las audiencias identificando los pasos necesarios para que se concreten las acciones que definan las resoluciones jurisdiccionales

Sistema Ministerio público fiscal

Sistema Ministerio Pupilar de la Defensa

El Ministerio Público fiscal es el encargado en la parte adversarial de hacer la acusación y presentar los cargos y de llegado el caso llevar a juicio el caso buscando se apliquen las penas necesarias el Ministerio Popular de la defensa a su vez representa la defensa pública y garantiza el derecho a legítima defensa y al debido proceso haciéndose presente cuando la defensa particular está ausente

Sistema de Operadores particulares

Los operadores particulares en general Los abogados colegiados son los que presentan tanto la defensa particular como también la querrela en los casos que correspondan y deben mantenerse en todo el proceso presentando en audiencia sus argumentos

Sistemas relevantes:

Oficinas Judiciales / OGAs: Gestionan los quehaceres administrativos y de gestión del sistema

Subsistema	Sistema de Justicia Penal Adversarial
Dueño	La Sociedad
Clientes	La Sociedad , Los justiciables
Actores	MPF / MPD / Corte / Operadores / Justiciables
Actividades	Resolver conflictos judiciales: Disponer operadores / Capacitar / Disponer recursos, Operar el sistema, Diseñar actividades

Entradas	Información, Justiciables, Presupuesto, Tecnología
Salidas	Solución de conflictos
Visión	Poco definida, muchos involucrados
Restricciones	Presupuestarias, normativas, presiones sociales
Transformación	1 entrada 1 salida: Entrada presente en la salida, entrada tangible salida tangible Concluir, habilitar el nuevo sistema

Subsistema	Sistema de Audiencias
Dueño	Corte Suprema de Justicia
Clientes	La sociedad
Actores	Actores del sistema Adversarial
Actividades	Realizar Audiencias / Procesar la información: Organizar agenda, Notificar, Coordinar recursos para audiencias, Registrar, Publicar
Entradas	Información, Presupuesto, aporte personal de los involucrados
Salidas	Audiencias realizadas
Visión	Que se celebren las Audiencias / Solucionar conflictos
Restricciones	Tecnología, presupuesto, predisposición y profesionalismo de las partes
Transformación	Sistema poco formal, ineficiente y sujeto a manejos del usuario. Debe pasar a sistema sólido, público, confiable, de uso intensivo y de utilidad al sistema adversarial

Subsistema	Oficinas Judiciales / de Gestión de Audiencias
Dueño	Corte
Clientes	Sistema de Audiencias / Corte / La sociedad
Actores	Jueces / Operadores / Justiciables / Personal Interno
Actividades	Realizar Audiencias / Gestionar Recursos para ello: Organizar personal, Definir y adquirir sistemas tecnológicos,

Entradas	Personal / Presupuesto / Tecnología
Salidas	Audiencias Realizadas
Visión	Eficiencia, Eficacia, Desformalización, Publicidad, Desformalización, aunque la visión no es siempre compartida por todos
Restricciones	Cultura, personal, presupuesto, involucrados
Transformación	No existe, la transformación será conformarla a partir de los juzgados

Subsistema	Colegio de Jueces Penales
Dueño	Corte
Clientes	Sistema Adversarial / La sociedad / Los Justiciables
Actores	Jueces
Actividades	Tomar resoluciones / Dictar sentencias: Escuchar a las parte, sopesar la información, contrastar con la doctrina, contrastar con leyes, observar el debido proceso, decidir, argumentar, comunicar la decisión
Entradas	Información del caso, Leyes y Jurisprudencia, Pruebas
Salidas	Resoluciones y sentencias
Visión	Justicia, Celeridad, Beneficio a la sociedad
Restricciones	Información de entrada, Conocimiento, calidad de las pruebas
Transformación	Colegiarse. Ingreso: Juzgados, salida, colegio de jueces

Subsistema	Fiscales
Dueño	Ministerio público Fiscal
Clientes	Sistema Adversarial / La sociedad / Los Justiciables
Actores	Fiscales
Actividades	Investigar, exponer argumentos: Estudiar el caso, averiguar, investigar, interrogar, plantear teorías, plantear estrategias, exponer, convencer
Entradas	Información del caso, Leyes y Jurisprudencia, Pruebas. indicios
Salidas	Teoría del caso, adecuada exposición

Visión	Justicia, Celeridad, Beneficio a la sociedad
Restricciones	Información de entrada, Conocimiento, calidad de las pruebas
Transformaciones	También se colegian, pasa la figura del ayudante fiscal

Subsistema	Cuerpo de defensores
Dueño	Ministerio Pupilar de la defensa
Clientes	Sistema Adversarial / La sociedad / Los Justiciables
Actores	Defensores y Auxiliares
Actividades	Presentar la defensa adecuada: Estudiar el caso, averiguar, interrogar, planteará teorías, plantear estrategias, exponer, convencer
Entradas	Información del caso, Leyes y Jurisprudencia, Pruebas
Salidas	Teoría del caso, adecuada exposición
Visión	Justicia, Celeridad, Beneficio a la sociedad
Restricciones	Información de entrada, Conocimiento, calidad de las pruebas
Transformaciones	Pasa a tener un peso mucho mayor, mayor preparación

Subsistema	Sistema de control e indicadores
Dueño	Oficina de Gestión
Clientes	Corte / Todos los sistemas asociados
Actores	Personal de la Oficina, Sistemas tecnológicos
Actividades	Monitorear, procesar y exponer: Diseñar el sistema, armar el sistema, operar, mejorar, comunicar, recibir realimentación
Entradas	Información de gestión, algoritmos
Salidas	Información de Gestión
Visión	Medir y procesar para generar información confiable y de utilidad
Restricciones	Tecnología, involucrados, políticas de confidencialidad
Transformación	Entrada: Sistemas existentes vagos, descentralizados, sujetos a la autoridad del juzgado. Tranformación será formalizarlos

Subsistema	Plataformas tecnológicas
Dueño	Corte
Clientes	Oficinas de la Corte y resto de los involucrados
Actores	Personal, sistemas
Actividades	Generar sistemas tecnológicos y operarlos: Diseñar sistemas, Comprar, instalar, programar, probar, mantener, mejorar
Entradas	Presupuesto, tecnología, diseño de sistemas
Salidas	Sistemas tecnológicos
Visión	Confiable, nivel de servicio
Restricciones	Presupuesto, tecnología, personal, calidad del diseño
	Entrada: Plataformas existentes vagas, descentralizados, sujetos a la autoridad del juzgado. Transformación será formalizarlos

Colegio de jueces: Es el actor corazón del sistema, es la asociación de los Jueces que, de manera mancomunada, resuelven las situaciones definidas en pasos o instancias del proceso penal

Ministerio Público Fiscal: Es el encargado de llevar a cabo la investigación sobre el hecho delictivo.

Ministerio Pupilar de la Defensa: Asegura el derecho a defensa del imputado, en el caso de que no pueda afrontar una defensa privada

Sistema Adversarial: El el conjunto de reglas que define la lógica dominante del sistema

Código Nuevo / Código Viejo: Representa el procedimiento del proceso penal en su conjunto, aplicadas las reglas del Sistema Adversarial

Sistema Escritural: El el conjunto de reglas que define la lógica dominante del sistema que regía anteriormente

Sistema de Audiencias: Es el corazón del sistema en lo referido a infraestructura, ya que los procedimientos estipulan la realización de Audiencias en la mayor parte de los pasos del procedimiento penal

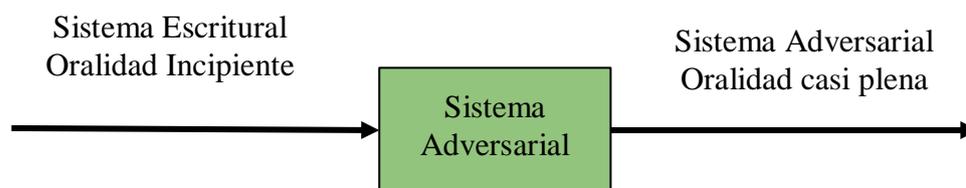
Plataformas tecnológicas: Conjuntos de sistemas informáticos (Software y Hardware) que permite operar el sistema y brindarle la transparencia necesaria

Oficinas Judiciales o de Gestión de Audiencias: Representan el sistema contraparte del Colegio de Jueces, en el que se llevan a cabo todas las actividades de coordinación y administrativas que anteriormente se llevaban a cabo en los juzgados, permitiendo a los jueces una concentración plena en su labor.

Transformaciones a realizarse

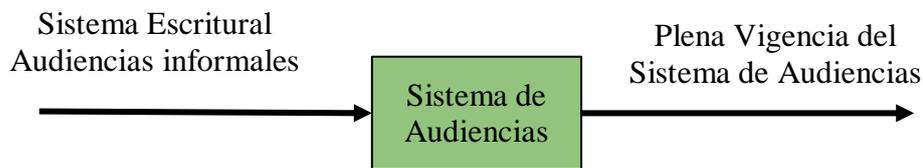
En esta parte de la metodología se procede a la descripción de las transformaciones que deberán hacerse en el sistema actual para llegar al sistema objetivo. Cada transformación será descrita por una entrada y una salida a la vez que se describe el proceso de transformación entre la situación actual y la situación deseada

Transformación al Sistema Adversarial



Descripción de la transformación: Se trata de la transformación más importante del sistema. Ya que engloba en sí misma a las otras transformaciones. Esta transformación se dará por ley y los distintos involucrados deberán seguir las. Aunque de ninguna manera esto signifique que no habrá problemas a resolver en esta transformación. Lo más importante es que el fin último de esta transformación es lograr una mejor justicia para toda la población y esto requiere adecuar todos los sistemas involucrados. Como así también la cultura de los participantes. En esta transformación se involucran varios problemas ya que implica si bien es cierto una mejora también algunas características particulares como una mayor visibilidad para los actores y tiempos mucho más ajustados. Por otra parte esta mayor exposición lleva a problemas derivados de un estricto control de la ejecución de los procesos centrales y accesorios.

Transformación de los procesos escritos en Audiencias



Descripción de la transformación: Otras las transformaciones más importantes requieren pasar de un sistema escrito a un sistema oral en donde todas las decisiones deben tomarse de manera instantánea y las argumentaciones deben hacerse en forma oral y pública. estas características requieren acondicionamientos edilicios tecnológicos pero por sobretodo humanos en los que no se debe perder de vista que algunos de los agentes llevan trabajando cuatro décadas o más con el sistema anterior y este cambio impactarán de manera importante en sus vidas profesionales y hasta personales. se conoce mediante la bibliografía que existen diversos vicios del sistema escritural que se cortaran de raíces en el sistema de audiencias provocando con toda probabilidad malestar en algunos agentes y bienestar en otros.

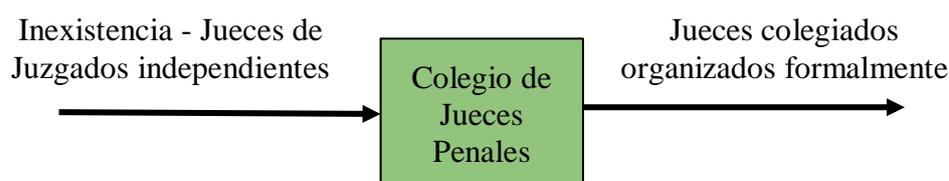
Generación de las Oficinas Judiciales a partir de los Juzgados



Descripción de la transformación: Las oficinas judiciales oficinas de gestión de audiencias Serán las encargadas de realizar la gestión del sistema de audiencias y toda tarea administrativa y de gestión relacionada que en el sistema estructural realizan los juzgados. estás oficinas aún no existen en el Centro Judicial capital Aunque se encuentran algunas iniciativas incipientes. Las oficinas estarán dotadas de personal remanente del Antiguo sistema de juzgados pero deberían añadirse personal con perfiles específicos de gestión e ingeniería para asegurar la consecución de objetivos tanto organizativos, de

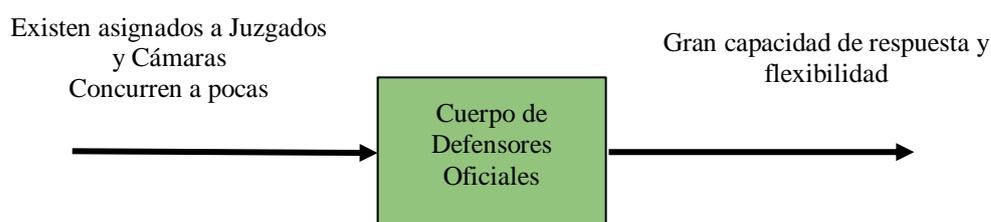
administrar administración y es específicamente que tendrá el nuevo sistema adversarial a partir de su implementación. una característica importante de esta oficina es que en ella recae la responsabilidad de la gestión de las audiencias y el armado de agendas que involucrará tanto a los magistrados como Defensores fiscales, con la complejidad que ello implica.

Colegiatura de los Magistrados



Descripción de la transformación: Actualmente los jueces operan como cabeza de juzgado y en este sentido la dinámica que imprimen tanto al juzgado en general como a la labor de su propia persona en el dictado de resoluciones se alterara sensiblemente al crearse una estructura horizontal de colegio de jueces penales. esta estructura facilitará disponer después es para una toma rápida de resoluciones a la vez que otorgará dinamismo y transparencia al sistema. sin embargo la nueva dinámica presenta desde el punto de vista cultural inconvenientes para algunos magistrados que entienden su rol Más allá de la toma de resoluciones llegando necesariamente a trabajar en aspectos de la gestión que impactan sobre la calidad y seguridad de las decisiones y del proceso de justicia en general. Este cambio Se presenta como uno de los más cuestionados y las soluciones van desde la capacitación hasta alternativas de trabajo sobre los grupos de interés. el hecho de que la reforma ya se haya establecido en Concepción Qué es el segundo Centro Judicial por importancia ha disminuido en los últimos meses el nivel de incertidumbre y acompaña el proceso.

Cambios en el Ministerio Pupilar de la Defensa

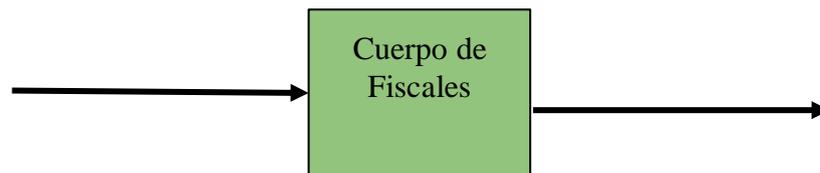


Descripción de la transformación: La defensa oficial se encuentra antes del cambio organizada de manera tal que responde de forma escritural planteando posiciones favorables a sus defendidos. en el nuevo escenario Los Defensores deberán organizarse para concurrir a las audiencias, presentar rápidamente los recursos que hubiera lugar y defenderse de manera oral en las audiencias. se ha creado también la figura del defensor auxiliar ya que el protagonismo de la defensa será mayor en este sistema y llevar a la carga de presentar la totalidad de los argumentos a su defendido y la teoría del caso si cabe

Cambios en el Ministerio Público Fiscal

Existen asignados a Juzgados y Cámaras
Concurren a pocas Audiencias
Acompañan la Investigación

Gran capacidad de respuesta y flexibilidad. Gran
cantidad de Audiencias. Responsables de la
Investigación

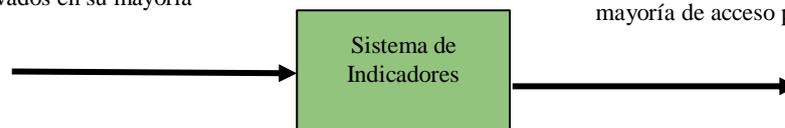


Descripción de la transformación: en lo relativo al ministerio público fiscal ocurre una situación similar a la de la defensa en la que la fiscalía tendrá a su cargo la investigación penal y luego también el planteo de la teoría del caso presentando el mismo siempre en audiencias y en la presencia y antagonismo de la defensa ya sea pública o privada. Asimismo los fiscales deberán plantear sus argumentos de manera oral y al igual que todo el sistema los plazos quedarán reducidos a los que marca el nuevo código

Generación de un sistema “Maestro” de Indicadores de Gestión

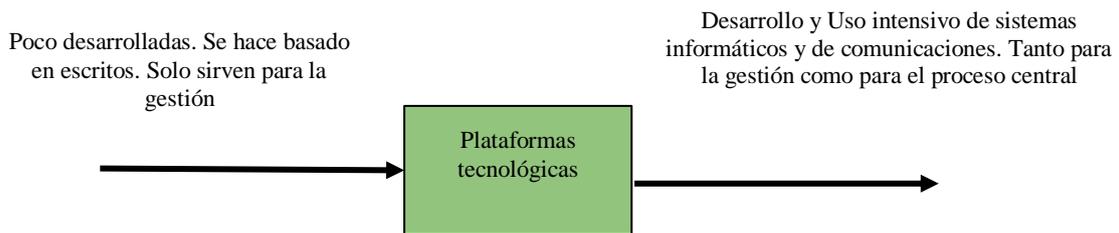
Sistemas poco desarrollados
Uso referencial, para conocimiento
Reservados en su mayoría

Desarrollo y Uso intensivo de
sistemas de control. Útiles y
necesarios para la gestión. En su
mayoría de acceso público



Descripción de la transformación: si bien es cierto existen algunos relevamientos de indicadores en la justicia en general estos indicadores se encuentran restringidos al ámbito de autoevaluación o de auditorías que resultan poco frecuentes. no se encuentran iniciativas sistematizadas de relevamiento de indicadores o bien las mismas se encuentran de manera aislada y la adecuación de las metodologías resulta poco Clara poniendo Por consiguiente en el mismo nivel a la validez de los datos recabados . en el nuevo sistema la existencia de un sistema general de indicadores hace que cada paso del proceso se ha evaluado en Pos de medir la eficiencia eficacia y efectividad del mismo así como los plazos y hasta los recursos involucrados. otra gran diferencia con respecto a lo existente actualmente es que el sistema de indicadores no estará enfocado estrictamente al control sino que se utilizará de manera de mejorar el sistema y generar conocimiento válido para incrementar los parámetros de desempeño.

Desarrollo de Plataformas tecnológicas



Descripción de la transformación: En relación a las plataformas tecnológicas existentes podemos decir que actualmente gran parte de los juzgados y cámaras del fuero penal se encuentran sistematizadas e informatizadas. sin embargo los procesos principales se realizan por escrito y se mueve una gran cantidad de expediente en papel de forma física entre todos los pasos del sistema. las nuevas plataformas tecnológicas que se comenzaron a utilizar con la reforma tendrán una complejidad mayor ya que serán entre otras cosas el resguardo último de toda la documentación de los procesos. Las audiencias quedarán registradas en formato audiovisual en un sistema informático que permitirá su acceso de manera fluida y la inclusión de una gran cantidad de información asociada tanto a la gestión como al control y al proceso en sí mismo. parte de estas plataformas se encuentran funcionales en razón de la Reforma en el Centro Judicial de Concepción, pero sin embargo existe una necesidad concreta de desarrollo de nuevos

módulos y funcionalidades que permitan operar el nivel de trabajo que requerirá al Centro Judicial capital

Conclusiones

A partir de lo analizado y del Análisis las transformaciones en contraste con La situación inicial descripta anunciamos a continuación las conclusiones que salieron a la luz luego de la realización del proceso

Gestión del Cambio: En primer lugar debemos tener en cuenta que nos enfrentamos a un cambio de gran magnitud que englobará tanto cuestiones relativas a recursos como personal sistemas tecnológicos y sistemas administrativos. Este cambio debe ser encarado con el profesionalismo necesario y hacer hincapié en un sistema de contención y de encauzamiento de las actitudes que disparar a la posibilidad de aparición de problemas en el proceso de cambio

Personas: Se considera como vital para el cambio la capacitación de los diferentes operadores y el establecimiento de canales de diálogo en los cuales se puedan ir concretando procesos de disipación de dudas y planteó y soluciones de problemas que puedan darse durante la implementación. Un Especial cuidado habrá de tenerse con respecto a las perspectivas muy diferentes en las cuales se encuadran los distintos perfiles de personal ya que la reforma afectará tanto a gente con más de cuatro décadas de trabajo en el Antiguo sistema como a jóvenes que recién están comenzando su carrera en el poder judicial. El tratamiento adecuado de estas particularidades permitirá crear una visión común sabiendo que rol juega cada uno de acuerdo a las perspectivas mencionadas y aportar a la Reforma en lo que sea necesario

Tecnología: El nuevo sistema se muestra como exigente en cuanto a plazos y Anna de formalización de muchas actividades que antes se realizaban por escrito, como Así también a la ejecución de las audiencias y al mantenimiento del material grabado para su posterior gestión. Las inversiones que deben realizarse en tecnología deberán ser particularmente bien consideradas no sólo desde el punto de vista económico sino

también desde el desempeño de los sistemas en total acuerdo con la implementación del sistema adversarial

Protagonismo de los ministerios: Si bien Es cierto que el sistema adversarial pone en la defensa y la fiscalía gran parte de su protagonismo y procesos claves del servicio de justicia, La Responsabilidad de la implementación de las oficinas de gestión de audiencias y oficinas judiciales dependen en gran medida de la corte para lo cual deben definirse políticas específicas y llevarse a cabo a los fines de que se pueda asegurar la convergencia de los ministerios y los sistemas relacionados con la corte en las audiencias. esta coordinación debe realizarse a nivel de cabezas de cada uno de los poderes para permitir un derrame hacia abajo de las estructuras que lleven a una adecuada coordinación en lo operativo.

Bibliografía

- Chris M. Smitha, Duncan Shawb, (2018). The characteristics of problem structuring methods: A literature review. *European Journal of Operational Research*. Volume 274, Issue 2, Pages 403-416
- Fran Ackermann (2012). Problem structuring methods ‘in the Dock’: Arguing the case for Soft OR. *European Journal of Operational Research*. Volume 219, Issue 3, Pages 652-658
- John Mingers & Jonathan Rosenhead, (2004) Problem structuring methods in action. *European Journal of Operational Research*. Volume 152, Issue 3, Pages 530-554
- Peter Checkland (2000). Soft Systems Methodology: A Thirty Year Retrospective. *Systems Research and Behavioral Science* 17, S11–S58



**INSTITUCIONES Y
HERMENÉUTICA**

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

CORTEZA Y MEOLLO: DENUNCIAS DE LA HIPOCRESÍA EN OBRAS LITERARIAS DE LA EDAD MEDIA

Mariana Alejandra Casado
Nora Melina Moyano

UNLPam, FCH, IDEAE

Presentación

En la Edad Media, "la hipocresía (...) amplía sus significaciones más allá de lo religioso, hasta convertirse en sinónimo de *simulador*" (Carrasco Manchado, 2007, p. 338). Las simulaciones son tanto individuales y particulares, como pertenecientes a un determinado tipo social. Las obras literarias de esta época, a partir de la metáfora dicotómica de corteza/meollo, denuncian esa hipocresía. Esta diferencia entre lo superficial y lo profundo, lo aparente y lo verdadero, aparece a través de la descripción y representación de "máscaras", entendidas estas como falsas apariencias.

A partir de la anterior hipótesis, el objetivo de este trabajo es registrar la presencia de estas denuncias, analizarlas en relación a su funcionalidad dentro de la obra literaria y a su contexto de producción. Para ello, trabajaremos, primero, el concepto de hipocresía en la Edad Media y luego, la noción metafórica de corteza/meollo, para así, integrar ambas ideas en el análisis literario. El corpus literario seleccionado se acotará, en esta primera instancia de investigación, a una obra: *El Conde Lucanor*, de Don Juan Manuel (siglo XIV).

Simulación e hipocresía

El término hipócrita proviene del griego *ὕποκριτής* [hipokrités] que significa "actor", en un principio, relacionado solo al teatro. Sin embargo, esta acepción se amplía

para referirse a todo aquel que finge, pretende o exagera. Es decir, que abandona el campo específico del teatro y comienza a penetrar otras esferas de la vida social.

En la Edad Media, la definición sociocultural del concepto hipocresía se la asocia a la noción de simulación, con connotación negativa como falsedad o engaño. No obstante, también se la relaciona con la idea de disimulación, siendo esta “potencialmente aceptable, aunque con la salvedad de que debe orientarse siempre a un buen fin” (Carrasco Manchado, 2007, p. 344). La simulación es una estrategia que permite evadir y superar los conflictos y se vincula ineludiblemente a la formación de imágenes y apariencias, una práctica que se desarrolla en múltiples ámbitos, entre ellos, en el terreno de la política.

En los inicios de la época medieval, los textos o escritos que muestran mayor resistencia ante la noción de hipocresía provienen del ámbito religioso, pues estos son considerados los portadores de la verdad. Debido a los cambios socioculturales, el concepto hipocresía se desplaza de manera gradual hacia lo moral y lo político, por lo que las obras literarias, de carácter didáctico, asumen el rol de censoras.

La hipocresía afecta, en el ámbito de lo moral, a las virtudes temporales necesarias para poder obtener el poder político y económico; de esta forma, se la podría identificar con los nuevos sectores sociales que surgen como consecuencia de la crisis del sistema feudal. Durante este período de inestabilidad en el entramado social es patente la percepción de una vida envuelta en falsas apariencias, en representaciones ilusorias en la política, la moral y también en el arte literario.

Corteza y meollo: lo aparente y lo verdadero

El mundo medieval se caracteriza por una cosmovisión dicotómica: lo bueno y lo malo, arriba y abajo, lo aparente y lo verdadero. Esta última oposición es representada por la metáfora literaria “corteza y meollo”. La corteza refiere a lo superficial, lo visible, lo simulado mientras que el meollo es lo profundo, lo no-visible, lo real.

Esta dualidad implica una doble lectura: el hombre debe ser capaz de interpretar tanto lo explícito-la corteza- como de descifrar aquello que la subyace-el meollo. En otras palabras, a partir de la apreciación correcta de la superficie se debe llegar a los significados profundos. La literatura manifiesta que estos dos niveles simbolizados por

este par antagónico se hallan presentes tanto en el contexto social de producción como en su escritura.

En el contexto, se observa en las figuras de los simuladores que presentan una superficialidad distinta a lo real. El mundo está plagado de falsas apariencias y engaños que ocultan lo auténtico para así obtener beneficios propios.

La virtud no es fácilmente reconocible por las acciones de los hombres, ya que un acto puede parecer virtuoso y encubrir una mala intención, una acción reprensible. (...) Introduce, por tanto, un elemento de inseguridad, una quiebra en la relación de confianza mutua que debe estar presente en los cimientos de la sociedad política. (Carrasco Manchado, 2007, p. 336)

Por otro lado, la escritura presenta una superficialidad menos compleja que su significado latente. En las obras didácticas podemos leer solo la anécdota o extraer la enseñanza oculta bajo el relato. Esto no implica, en palabras de don Juan Manuel, que “la cáscara sea desechable”, pues no es falsa, sino sencilla, lo cual permite incluso al lector inexperto apropiarse de un conocimiento simple.

Si bien corteza y meollo sirven para ambos mundos en lo social implica un grado de engaño mientras que en la escritura, un alto nivel de simplicidad.

El Conde Lucanor: breve comentario general

El Conde Lucanor es una obra de carácter moralizante, didáctico y doctrinal, en la cual los aspectos debatidos son referentes a problemáticas de su época. Especialmente busca “definir el ideal de gobierno e ilustrar a la nueva nobleza en los modos distinguidos del comportamiento y de la sensibilidad aristocrática (...)” (Miranda, 2010, p. 132).

Está construida de modo dialógico, pues el Conde Lucanor pide consejos a Patronio, quien responde educándolo. Cada charla entre ellos es convertida en un *ejemplo*, del que se extrae una moraleja final. El libro está integrado por 51 ejemplos enmarcados bajo los encuentros entre los dos protagonistas.

Varios ejemplos de esta obra abordan la importancia -y también la dificultad- de ser buenos descubridores de la realidad escondida bajo engañosas apariencias. “La sospecha y la inseguridad son consecuencia (...)” del quiebre del sistema feudal, y uno

de los mayores problemas es “(...) el de conocer la realidad (...) En este mundo ya relativizado, en el que todos viven al acecho mutuo y constante, es preciso estar alerta y despierto, actuar pragmáticamente (...)” (Blanco Aguinaga *et al*, 1984, pp. 121-122).

Don Juan Manuel trabaja sobre “la metáfora del hombre como lector y hermeneuta de la realidad” (Diz 1984, citado por Miranda 2010, p. 136). Tanto para cumplir con sus funciones como para salvar su alma, la aristocracia debe aprender a leer la nueva realidad, que le presenta a otros hombres (nuevos comerciantes y artesanos, pero también monarcas tiranos) como enemigos, capaces de las más terribles hipocresías con tal de obtener poder y riquezas.

Ejemplos de la hipocresía

Como hemos mencionado, la hipocresía puede presentarse bajo dos tipos de “máscaras”: la simulación y la disimulación. Mientras que la primera es censurada por su carácter negativo y engañoso, la segunda permite ser aceptada si persigue un buen fin.

Es por ello que hemos seleccionado tres relatos que permiten ilustrar ambas manifestaciones de hipocresía: los ejemplos XX y XXXII, que reprenden casos de simulación y el XXIX, que excusa una disimulación.

Ejemplo XX: De lo que le sucedió a un rey con un hombre que se hizo pasar por alquimista

En este relato el Conde consulta a Patronio cómo comportarse frente a un hombre que le promete multiplicar, en un futuro, sus bienes y su honra a cambio de que le entregue dinero. A modo de respuesta, su consejero le narra la historia del rey y el falso alquimista.

El pícaro comienza su actuación vistiéndose con ropas que ocultan su verdadero status, para así presentarse como alguien respetable. Esta es su primera simulación: finge ser alguien que no es, transforma su apariencia con el objetivo de que su futuro engaño sea creíble. De este modo, se produce una ruptura en la relación entre vestimenta-honra. Las marcas externas que caracterizan al hombre honrado, como lo es la vestimenta, pueden ser una “cáscara” vacía, solo una “máscara” que oculta la verdadera identidad. Con esta identidad engañosa convence al pueblo de que es un alquimista, conociendo el

interés del rey por esta disciplina. Con esta nueva simulación logra que el rey solicite su presencia, lo cual lo acerca a su objetivo final: estafar al rey y enriquecerse.

Desde el inicio del relato el lector asiste a la preparación de la simulación mayor mientras que el rey solo conoce la falsa apariencia externa y su fama. Sumado a esto, el pícaro lo convence de que puede fabricar oro a cambio de muy poco dinero. Por ello confía y le entrega una gran cantidad de dineros, pensando que obtendrá grandes utilidades en metales preciosos.

En este ejemplo, la hipocresía es una simulación negativa, pues se miente, no solo se oculta y se realiza con un fin perverso. La codicia es el motor del accionar embustero del pícaro, quien para lograr su objetivo no duda en utilizar todos los artilugios a su alcance, aunque estos perjudiquen directamente a otros.

El rey es incapaz de descifrar la verdadera identidad e intención del supuesto alquimista, pues considera que su apariencia es garantía de honra.

Ejemplo XXIX: de lo que aconteció a un zorro que se tumbó en la calle y se hizo el muerto

En este caso la pregunta del Conde es qué hacer cuando alguien que no tiene demasiado poder es amenazado por otros que sí. Como respuesta, Patronio le cuenta sobre un zorro que se hace el muerto.

El zorro pasó la noche en un gallinero y sale ya de día, por lo que tiene que tirarse a la calle simulando estar muerto para que la gente no lo mate. Es decir que es una disimulación, pues oculta la verdad por supervivencia, por un buen fin. Cada persona que lo ve, va tomando partes de él que le son útiles. El zorro continúa con su engaño porque puede perder eso a cambio de un bien mayor, conservar la vida. Sin embargo, cuando quieren sacarle el corazón, comprende que no tiene otra opción que huir para salvarse, y eso hace. El consejo aquí refiere que mientras los daños no sean graves, es mejor fingir que uno no los está padeciendo. Aunque sí debe uno defenderse si la afrenta es grave. El hombre debe defender “su derecho, su honra y su estado” aunque en ello perezca.

Así, el zorro que no puede controlar ciertos males, finge no sufrirlos. Pero es capaz de descubrir el momento en que ya no se puede continuar el engaño. La falsa

apariencia en este ejemplo es salvadora. Pero es una falsa apariencia surgida como reacción frente a un peligro. El zorro no debe fingir delante de las gallinas porque ellas no tienen el poder de destruirlo. En cambio, frente a los hombres, necesita ocultar su verdad para sobrevivir. Aquellos con poder ilimitado y control total de otro llevan a estos a tener que fingir para seguir perteneciendo a este mundo.

En una lectura alegórica, los hombres más débiles son como las gallinas, no generan temor. Sin embargo, aquellos con un poder tiránico, que pueden manejar el destino de otros a su antojo, no permiten el verdadero desarrollo de la sociedad. Esta debe ocultarse para sobrevivir, porque no tiene el poder de enfrentársele. En ese caso, se debe suspender el sufrimiento hasta que, como buenos lectores de la realidad, sepan que es el momento de proteger -con su vida incluso- su honra, su derecho y su estado.

Ejemplo XXXII: De lo que le sucedió a un rey con los burladores que hicieron el paño

En esta instancia el Conde Lucanor solicita a Patronio que lo aconseje cómo obrar frente al pedido de un hombre de que guarde un secreto, incluso de sus más allegados. Para ayudarlo, Patronio le narra la historia del rey y los burladores.

Se acercan al rey tres hombres que dicen ser maestros haciendo paños y le prometen uno que será invisible para aquellos que no sean hijos del hombre al que llaman padre. El rey acepta gustoso porque le permitiría saber quiénes eran moros y podría apropiarse de sus ilegítimas herencias. Envía a camareros para que le informen del avance del tejido y estos, por miedo a decir la verdad, dicen que lo ven aunque no lo hacen. Es decir, que nos encontramos en una instancia de doble engaño. En primer lugar, está el engaño de los burladores que fingen hacer un paño y mienten, además, sobre las cualidades de ese supuesto paño. En segundo lugar, se encuentra la mentira de los enviados del rey, quienes no dicen la verdad por temor a perder su status y su honra. Sin embargo, los engaños no son del mismo nivel: los burladores simulan y los enviados disimulan. Los enviados protegen su linaje y su honra mientras que los burladores buscan su beneficio personal a costa de falsas apariencias y del sufrimiento de los otros.

Cuando el rey decide controlar el paño, efectivamente no ve nada. Todos dicen verlo, por lo cual no tiene otra opción que él también decir eso y alabar su belleza. Si él

no es hijo del rey, no debería serlo él tampoco: perdería el reino, su honra y su estado. Cada persona que es enviada a observar el paño luego dice, sin haberlo en verdad visto, lo maravilloso que es. Todos ocultan la verdad por temor a las consecuencias de no ser hijos de sus padres. Finalmente, el rey acepta vestir el paño como su vestimenta para una fiesta. Le colocan el falso paño y así, desnudo, aparece ante todos. Nadie se atreve a decir que no ven su ropa sino su desnudez, excepto un negro. Él no tiene nada que perder. Recordemos que el negro, comúnmente incluso asociado a los moros, no tenía el mismo estado y honra que los otros, por lo que se anima a decir la verdad: el paño no está. Después de él, todos apoyan este hecho hasta que se convencen de que el paño no existe, todo fue un engaño. Y todos participaron de él: actuaron como hipócritas a propósito de defender su honra. Sin embargo, eso demuestra que la honra es solo una cuestión impuesta por la sociedad a través del linaje y es status, pues ninguno se comportó como un hombre honrado. Solo lo hizo el negro, quien no tenía, supuestamente, honra.

Por un lado, los burladores son unos hipócritas que se esconden bajo la apariencia de maestros tejedores para estafar al rey y al pueblo. Simulan ser lo que no son y hacer lo que no hacen para una satisfacción personal. Por el otro, todos disimulan lo que perciben sus ojos para defender su honra y la de su familia. Si bien esta segunda forma de hipocresía no es tan condenable como la primera, demuestra la situación de desconfianza en la que se vive. Cada uno debe defender lo propio, ya no hay un señor feudal que lo haga, y, en esa defensa, el aparentar o simular se convierten en estrategias válidas.

La vestimenta: desde el fingimiento hasta su ausencia

En los ejemplos precedentes hemos tratado de establecer de qué modo la hipocresía, entendida esta como el fingimiento de acciones o actitudes, recorre la obra de Don Juan Manuel. En dos de ellos, más específicamente los ejemplos XX y XXXII, hay un elemento que vertebra cada una de las narraciones: la vestimenta, ya sea por su función de disfraz o por su ausencia.

En el relato XX el pícaro se presenta ante todos “disfrazado con ropas de persona seria y respetable”, lo cual le facilita la ejecución de su plan. Los trajes o ropajes no pueden desligarse del entorno cultural y su uso denota valoraciones sociales, entre ellos,

el nivel social. En palabras de Jacques Le Goff: “El significado social del vestido es aún mayor. Designa a cada categoría social, es un verdadero uniforme. Llevar el vestido de una condición que no sea la suya equivale a cometer el mayor pecado de ambición” (1999, p. 321).

Con respecto a la historia del paño en el ejemplo XXXII, la ausencia de ropa simboliza la vergüenza ante el engaño y burla que ha sufrido el rey. Este caso es opuesto a la situación descrita en el ejemplo XX cuya funcionalidad de la vestimenta es la de disfraz o cambio de apariencia.

Conclusión

En la obra de Don Juan Manuel y, en particular, en los ejemplos antes analizados, observamos la preocupación por el estado de desconfianza en el que se hallan los hombres debido a la hipocresía creciente en la sociedad. Ahora que el sistema feudal está en crisis y también está el peligro de las tiranías, los hombres deben valerse por sí mismos y buscar un nuevo lugar en la organización social. Para ello, las falsas apariencias se transforman en una táctica usual que les permite tanto engañar en busca de beneficios personales o disimular ciertos aspectos para defender su honra. Si bien ambas formas de hipocresía menoscaban la confianza entre los hombres, solo la primera es condenada severamente, mientras que la segunda es permitida si es realizada con un buen fin.

La vestimenta tiene un papel fundamental en la construcción de falsas apariencias. La ropa que el hombre utiliza es una marca de su status por lo cual antes de este período de crisis era un indicador fiel del estado y la honra. Sin embargo, los atuendos son en el texto un medio más para los engaños. Todavía en un período de transición entre la confianza a lo percibido y la desconfianza, los hombres creen en ese elemento, aunque finalmente se transforma en un instrumento de engaño.

En su momento de producción, sus lectores contemporáneos perciben estas simulaciones y disimulaciones que están en su contexto inmediato. Hallan en esta obra didáctica modos de conducirse en esa sociedad tan engañosa y artificiosa. Si bien los personajes presentan un elevado status social, la desconfianza frente a la hipocresía se halla en todos los estratos, por lo que las enseñanzas se amplían y pueden ser aplicadas en un público más amplio.

Referencias bibliográficas

- Blanco Aguinaga, Rodríguez Puértolas y Zavala (1984). *Historia social de la literatura española*. Madrid, España: Editorial Castalia.
- Carrasco Manchado, A. I. (2007). 'Simular' y 'disimular', percepción de un concepto moderno en la Edad Media hispana. *Respublica*, 18, pp. 335-352.
- Lacau, M. H. (ed.) (1970). Don Juan Manuel. *El libro del Conde Lucanor*. Buenos Aires, Argentina: Kapeluz.
- Le Goff, J. (1999) [1982]. *La Civilización del Occidente Medieval*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Miranda, L. R. (2010). *Homo Legens. Un recorrido por la literatura de la Edad Media Española*. Buenos Aires, Argentina: De los Cuatro Vientos.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

HERENCIA CLÁSICA Y JUDEOCRISTIANA EN LA LITERATURA MEDIEVAL: CLAVES PARA COMPRENDER LA REPRESENTACIÓN DE LAS INSTITUCIONES OCCIDENTALES

Lidia Raquel Miranda
CONICET/IDEAE, FCH, UNLPam

Breve justificación

Esta comunicación es una presentación general de los alcances y la influencia de la tradición clásica y la cristiana en la literatura medieval, a partir del hecho de que, según López Estrada (1974), los principales campos temáticos de la producción literaria de los siglos medios son, justamente, el mundo antiguo grecolatino y la Biblia, a los cuales se suman el mundo heroico, el amor y lo cotidiano. Las líneas generales de aproximación al tema de este trabajo, con una profundización en el análisis puntual de la relación entre instituciones y representación de la persona, a partir del influjo clásico y del cristiano, en obras del Medioevo ha sido tratado en Miranda (2019), libro al que remitimos como un complemento indispensable de estas páginas.

Aunque el Medioevo es principalmente heredero de la Antigüedad tardía y cristiana, también lo es de las demás fases de la era antigua, de las cuales tomó la filosofía griega, el sentido romano de la política y del derecho y la perspectiva escatológica de la cultura judeocristiana.

La mayor parte del “progreso de la Edad Media fue educativo; y una de sus principales notas fue que el conocimiento del pensamiento clásico, la lengua [mucho más el latín que el griego] y la literatura se expandió y profundizó” durante el largo período medieval (Highet, 1976: 11, mi traducción), por lo tanto resulta muy conveniente su indagación para comprender la representación y funcionalidad de muchas instituciones en la cultura del Medioevo, relevantes en aquella época y cuya impronta se ha proyectado a los siglos posteriores, en muchos casos hasta nuestros días. En cuanto a la herencia judeocristiana, el conocimiento de su impronta es relevante pues de ella deriva la concepción medieval del mundo y la ciencia, representada en una pirámide en cuya cúspide jerárquica se ubica Dios y la Teología, lo que confiere a la literatura medieval un acentuado carácter religioso y del que se deriva una de sus más destacadas características: el sentido ejemplificador o didáctico.

Literatura e instituciones

En atención a lo dicho anteriormente, no es nuestro objetivo realizar un estudio de la historia de las instituciones si no observar la importancia que la formulación lingüístico-discursiva tiene en la representación de las instituciones, partiendo de la base de que la literatura es ella misma una institución. En tal sentido, consideramos la institución a partir de la definición que proponen Tau Anzoátegui y Martiré (2005), para quienes la convivencia social es insoslayable para que ella sea posible.

En efecto, la convivencia se traduce en obras y acciones de los hombres que requieren un control que escapa a sus posibilidades individuales. Así, cada sujeto se sustenta y se sirve de ciertos elementos que la vida social pone a su disposición (las instituciones) y que le proveen pautas de comportamiento y estructuran su vida en común. Así concebidas, las instituciones constituyen un aporte social complejo que abarca los más diversos aspectos de la vida del hombre y, por lo tanto, se presentan como ordenamientos parciales en tanto ninguna puede ni pretende abarcar la integridad o la totalidad del ser humano. Así mismo, el concepto de institución se asienta en la idea de

sistema de vigencias, lo que implica no solo considerarla en relación con un eje espacio-temporal específico que ejerce influencia sobre la sociedad, sino también con atención a un conjunto de fuerzas en estado de tensión que propician el desarrollo y la cohesión y se traducen en un uso social que supone una serie de normas valorativas y reguladoras. Por su parte, Benveniste considera “no solamente las instituciones clásicas del derecho, del gobierno, de la religión, sino también aquellas instituciones menos aparentes que se esbozan en las técnicas, los modos de vida, las relaciones sociales, los procesos verbales y mentales” (1983: 8). Su línea de investigación, que se enmarca en el estudio léxico de perspectiva diacrónica, analiza la formación y la organización del vocabulario de las instituciones en las lenguas indoeuropeas. Este enfoque revela una cultura común y una conexión que pone en evidencia la importancia de la dimensión temporal para la explicación de la significación de las instituciones, continuidad que resulta central para la presentación que haremos.

El otro aspecto relevante de nuestra aproximación se asienta en la relevancia de la base simbólica que subyace a toda representación de las instituciones y en la cual la literatura cumple un rol destacado. Consideramos que la imaginación simbólica suministra el medio adecuado para comparar y evaluar motivos tan heterogéneos como los deseos y los imperativos éticos, los códigos profesionales, las costumbres sociales o, incluso, los valores personales. Dicho medio es la literatura y tales motivos son los que denominamos ‘instituciones’: en efecto, partimos de la concepción de que el vínculo social se asienta en una constitución analógica y tanto los individuos como las entidades colectivas están vinculados a la realidad a través de las figuras del imaginario social que cada época construye ideológica y epistemológicamente. En el campo de la literatura, los personajes son las imágenes simbólicas que con más claridad pueden dilucidarse, en tanto modelos para la configuración ideológica de las instituciones, como bases analógicas del conjunto social.

Influjo del mundo clásico en el pensamiento medieval

El mundo antiguo para el hombre medieval era la Antigüedad toda, desde Homero hasta la invasión de los bárbaros, es decir, que la Antigüedad en el pensamiento del Medioevo no se limita a la época clásica. Pero, para ordenar la exposición, primeramente, nos dedicaremos a la huella grecolatina en la literatura medieval y,

posteriormente, a la bíblica y cristiana.

Como afirma Curtius, la presencia de la Antigüedad en la Edad Media puede significar en algunos casos un empobrecimiento, una pérdida de calidad, un malentendido, pero también “un erudito afán de allegar materiales (...), una copia cuidadosa de los modelos formales, una adopción de los contenidos culturales (...). Se dan ahí todas las etapas y todas las formas de la adopción, que hacia fines del siglo XII culminan en una libre competencia con los modelos venerados” (Curtius, 1995: 39)

Crosas López (2010) ofrece un panorama amplio y completo de los procedimientos hermenéuticos y retóricos del Medioevo que evidencian la persistencia de la cultura antigua en la literatura que nos ocupa. Entre ellos, destaca el anacronismo:

En el Cod. Monac. lat. 10268, uno de los treinta que recogen el mismo texto, podemos contemplar a Júpiter caracterizado más como un caballero o un jurista que como un dios o un planeta; a Venus, como una jovencita hermosa ataviada según el gusto coetáneo; a Saturno, como un guerrero; a Mercurio, como obispo, con un libro como atributo. Son las ilustraciones del tratado astronómico-astroológico de Miguel Escoto, astrólogo de Federico II de Sicilia, compuesto entre 1243 y 1250. En otros códices Júpiter parece un profeta, Cupido un monarca en su trono, Vulcano un simple herrero y los dioses del Olimpo, en definitiva, gentileshombres y damas a la última moda. A principios del siglo XIV, el *Ovide moralisé* anónimo –al margen de la *actualización moral* a que somete el texto ovidiano por vía de la alegoría– nos presenta a unos dioses no ya muy humanos, lo cual pudiera deberse al evemerismo de fondo, sino perfectamente asimilables a cualquier monarca de los últimos siglos. (Crosas López, 2010: 15)

El anacronismo consiste en la alteración (“transmutación”, en términos de Curtius) de determinados componentes de un motivo antiguo y su remplazo por otros que no son propios del contexto cultural antiguo sino del medieval, lo cual tiene como resultado la descontextualización temporal del motivo en cuestión. En la cita anterior, los cambios que descontextualizan se advierten especialmente en la indumentaria y los

atributos de los héroes representados. Tales cambios se aprecian muy claramente en las bellas artes, incluidas muchas obras del Renacimiento¹.

Sin embargo, no solo en la vestimenta se produce la actualización de los motivos antiguos. Otro ejemplo es el elenco de personajes históricos y ficcionales de distintas tradiciones –Héctor, César, Alejandro, Josué, David, Judas Macabeo, Arturo, Carlomagno y Godofredo de Bouillon– que representa a las nueve famas, epítome del caballero ideal, que es figura esencial en la cosmovisión medieval. En efecto, en el ámbito de la organización social es muy productivo el tratamiento anacrónico de motivos clásicos, lo que explica los solapamientos temporales en lo atinente a las instituciones, especialmente de la religión ya que, a pesar de que no exista confusión real entre paganismo y cristianismo, la vida religiosa de los antiguos es representada según el modelo institucional de la Iglesia.

Un caso interesante de este tipo de anacronismo lo encontramos en la conocida disputa entre los griegos y los romanos del *Libro de Buen Amor*, del Arcipreste de Hita (cc. 44-70). Dicho episodio se vincula con el debate universitario, el lenguaje de señas utilizado por varias órdenes monásticas, la *translatio studii* y la exégesis bíblica: el complicado juego paródico del mundo de la educación y el conocimiento que desarrolla el *exemplum* propone que ninguna lectura del libro será segura o exacta². La anacronía puede notarse en la metamorfosis corporal de los personajes a través de los atuendos – pues el rústico romano es vestido con “muy rricos paños de grand valía / como si fuese doctor en la filosofía” (53 a-b) y el griego es un “doctor muy esmerado” (54 a)–, pero también en el plano institucional, debido a que los romanos piden a los griegos las leyes, que no son otras que las de la Iglesia cristiana. Así, según el texto, la sabiduría de los griegos es el conocimiento de Dios y su conducta se rige por los preceptos de la Iglesia.

¹ La alegoría y el evermerismo, nombrados en la cita transcrita, son también fenómenos de la tradición antigua, tanto clásica como hebrea, sobrevivientes en el Medioevo. La alegoría consiste en la correspondencia, en el discurso, entre un plano literal y otro figurado, de manera tal que el texto tiene un sentido inmediato y otro profundo cuya interpretación requiere de una praxis hermenéutica. Por su parte, el evermerismo indica la corriente que da sentido histórico a la significación de los mitos, método que fue realmente idóneo para construir el saber propio de la cultura medieval ya que, por su naturaleza integradora, permitió “situar elementos discordantes, por su carácter inverosímil no menos que por su paganismo, en la concepción ordenada y armónica del hombre, del mundo y de la Historia” (Crosas López, 2010: 22).

² Nos hemos ocupado de esta anécdota en el *Libro de Buen Amor* en otro lugar (Miranda, 2004), específicamente en relación con el problema de la lectura y la interpretación del libro y el simbolismo del cuerpo humano que trasuntan los personajes del episodio.

Asimismo, el episodio de los griegos y los romanos del *Libro de Buen Amor* es sumamente propicio para analizar otros procedimientos hermenéuticos medievales heredados del mundo antiguo. Entre ellos, hemos nombrado en el párrafo anterior la exégesis bíblica, o sea el trabajo hermenéutico aplicado al texto de la Biblia, que tuvo en la Antigüedad una vertiente rabínica y otra judeohelenista. Como puntualiza Curtius (1995), la Biblia brinda al pensamiento histórico medieval una razón teológica para fundamentar la idea de la sucesión de un reino por otro: de Grecia a Roma y de Roma a Europa. Justamente del término latino *transfere* (trasladar) se tomó el concepto de la *translatio*, que es esencial en la teoría medieval de la historia. Así, por ejemplo, el intento de restauración del Imperio realizada por Carlomagno, que puede concebirse como un traslado del Imperio romano a otro pueblo (Miranda, 2018b), se explica a través de la fórmula *translatio imperii*, a la que más tarde se asocia la *translatio studii*, que es el paso de la ciencia de Atenas o de Roma a París, es decir de la Antigüedad al Medioevo (Curtius, 1995)³, y que se constata en el episodio señalado⁴.

También sirve al anacronismo de la literatura medieval el uso del *exemplum* (ejemplo), figura de la retórica clásica, a partir de Aristóteles, que se afianza en la Antigüedad tardía. Se trata de una historia que se inserta en el texto a manera de testimonio. Al ejemplo se suma otra figura hacia el año 100 a. C. que tendrá gran relevancia más tarde: el personaje ejemplar (*imago*), es decir, la encarnación de ciertas cualidades en la imagen de una persona o personaje. Tanto Cicerón como Quintiliano recomiendan insistentemente al orador recurrir al uso de este tipo de ejemplos, ya sea tomándolos de la historia, de la mitología o de la leyenda heroica.

³ Roma consideraba su existencia política como una misión universal, loada ya por Virgilio en ciertos versos célebres de la *Eneida*. A partir del *Ars amatoria* de Ovidio se crea la identificación de *orbis* (mundo) y *urbs* (Roma) (para una profundización de este tema en la representación literaria, puede consultarse Miranda, 2003). Con el cristianismo como religión oficial, al Estado se agregó la pretensión de soberanía de la Iglesia. “La filosofía de la historia de San Agustín contribuyó a crear la conciencia de que la Edad Media era continuación de Roma. En esa filosofía concurren tres ideas distintas: San Agustín relaciona el curso de la historia de la humanidad con los seis días de la Creación y con las edades de la vida (...). A esto se añade la división de la historia de acuerdo con los cuatro reinos del mundo, interpretación alegórica tomada de las profecías del Libro de Daniel (...). El último de esos reinos es el romano, que corresponde a la edad de la *senectus* y dura hasta el fin del mundo temporal, el cual ha de terminar con el descanso celestial” (Curtius, 1995: 51).

⁴ En efecto, esta teoría de la transferencia presenta como providencial “el deslizamiento histórico irresistible de Este a Oeste de los centros de poder, del saber, e incluso de lo sagrado” (Zumthor, 1994: 227).

En el ámbito literario medieval, el uso de este tipo de ejemplos se traduce en una coexistencia armoniosa de ejemplos históricos o míticos provenientes del mundo pagano antiguo con otros bíblicos y cristianos, la cual condiciona además la recurrencia a autores “intemporales y ahistóricos” representantes de la ciencia única y universal: Aristóteles, Homero, Dantes y los Padres de la Iglesia (Crosas López, 2010: 19).

De esta suerte, junto a las sentencias, los casos ejemplares de virtudes y debilidades humanas que se encontraban en los autores antiguos sirvieron como modelos edificantes a la Edad Media. Los escritores medievales aprovechaban esa materia porque consideraban a los autores antiguos como fuente de conocimiento, o sea autoridades científicas, y como fuente de sabiduría para el aprovechamiento moral, ya que en ellos hallaban “cientos y miles de versos que condensan una experiencia psicológica o una norma de vida” (Curtius, 1995: 92), o sea, una institución.

Los valores primordiales para el hombre medieval se organizan en un sistema jerárquico que comprende la santidad, la espiritualidad, la nobleza, la utilidad y la complacencia, en ese orden. A ellos corresponden los cinco “tipos axiológicos de personas” o “modelos ejemplares” que son “el santo, el genio, el héroe, el espíritu dirigente de la civilización, el artista del placer” (Curtius, 1995: 242). El más acabado ideal humano en el Medioevo lo representan el héroe, el santo y el sabio.

La idea de héroe corresponde al valor vital de lo noble. El héroe es el tipo humano ideal que desde el centro de su ser se proyecta hacia lo noble y hacia la realización de lo noble, esto es, hacia valores vitales “puros”, no técnicos, y cuya virtud fundamental es la nobleza del cuerpo y del alma. Esto determina su grandeza de carácter. La virtud específicamente heroica es el dominio de sí mismo; pero la voluntad del héroe ansía ir más allá de esto: aspira al poder, a la responsabilidad, a la osadía; el héroe puede ser por eso un hombre de estado, un capitán, o, en épocas más remotas, un guerrero. (Curtius, 1995: 242)

La combinación de valor y sabiduría, en el ideal homérico, toma dos formas fundamentales: en el plano menos elevado se aprecia como una “virtud marcial” y en el superior, como una “virtud heroica”. La virtud marcial se manifiesta en: 1) el conocimiento del arte militar; 2) la destreza en el combate y en el consejo de guerra; y 3)

la maestría en el uso de un arma en particular. En la virtud heroica, el componente espiritual aparece: 1) como sabiduría experimentada de los ancianos (Néstor); 2) como sabiduría (a veces astuta) del hombre maduro (Odiseo); 3) como elocuencia (Néstor y Odiseo); y 4) la capacidad de ser “elocuente en los dichos y pronto en los hechos” (Curtius, 1995: 249)⁵.

Pero, ¿cómo consideraron las épocas posteriores el ideal humano propuesto por Homero? Curtius se explaya con claros ejemplos sobre ello, algunos de los cuales comentamos brevemente a continuación. Virgilio, si bien depende en muchos sentidos del Homero, refleja en su epopeya los ideales de la *pax Augusta*, cuyo clima cultural propició un nuevo ideal heroico, fundado sobre todo en la virtud moral (*iustitia, pietas*) aunque, por supuesto, Eneas no carece de las condiciones de un buen guerrero.

Para Quintiliano, el gran aedo griego constituye el origen de todos los aspectos de la retórica, ya que, según él, en los parlamentos de Néstor, de Odiseo y de Menelao, Homero creó los modelos de los estilos discursivos.

Desde la época helenística, el género demostrativo o epidíctico había establecido ciertos esquemas fijos para el elogio de los soberanos, en los que se enumeraban ciertos bienes morales como la hermosura (*forma*), la nobleza (*genus*) y la virtud viril (*virtus*). Otro paradigma más completo armonizaba cuatro cualidades naturales (nobleza, vigor, hermosura, riqueza) con determinadas virtudes. La Edad Media tomó todos estos elementos de la Antigüedad, aunque a veces sustituyó las figuras ejemplares antiguas por personajes bíblicos: David para el vigor, José para la belleza, Salomón para la sabiduría, y muchos más, lo que explica que las fuentes históricas medievales hayan aludido con tanta frecuencia a la hermosura del soberano.

Otro tema central de la cultura clásica, del que se vale también el pensamiento medieval, es el de los nombres propios y su significado en las obras literarias. Las diversas maneras de relacionar las etimologías de los nombres propios de los personajes con las funciones desempeñadas por ellos en la historia o en la escena han sido muy estudiadas en tanto portadoras de “un mensaje concreto acerca de aquello que repele la colectividad,

⁵ En el ideal heroico griego, la elocuencia y la sabiduría están íntimamente asociadas, son dos aspectos de una misma cosa.

aquello con lo que se congratula, o lo que admira o detesta” (Calero Fernández, 2007: 908)⁶.

Por otro lado, conviene tener en cuenta que las modalidades de aceptación, validez y circulación de lo clásico durante la Edad Media no fueron homogéneas, no solo porque el período al que nos referimos abarca diez siglos, sino también por las diferencias existentes entre los géneros literarios, los autores y los modos de apropiación de la producción literaria en tan dilatada época.

Asimismo, las intermediaciones son sumamente relevantes para comprender el fenómeno de recurso a la tradición clásica, pues en el Medioevo fue más común el acceso indirecto que el directo a las fuentes clásicas, como lo demuestra el conocido caso del *Pamphilus de amore*, intermediario entre Ovidio y el Arcipreste de Hita (Miranda, 2004).

Finalmente, si bien es indudable que la habitual concepción del gran conjunto de lo clásico se ajusta a una sucesión que va desde lo griego a lo romano y de este a lo occidental, como hemos afirmado antes, que pone de manifiesto el fundamento que significa Grecia para el mundo romano y el sentido precursor de Roma respecto de la de la civilización occidental, no es menos cierto que

esa fuente que llamamos Grecia se alimentó a su vez de los veneros de Oriente y de Egipto. Independientemente del sello peculiar, del genio particular y del reconocido “milagro” que se opera en la cultura griega respecto a todos esos elementos adventicios de culturas previas y colindantes. De modo que la tradición clásica se alarga también hacia atrás, en un árbol genealógico que tiene raíces anteriores a Grecia; y el estudio de esa tradición puede remontarse a la caza y dilucidación de tales orígenes. (Cristóbal López, 2013: 20)

Sin duda, entre dichos vínculos con la cultura oriental ocupa un lugar central el hecho de que la Biblia hebrea haya podido difundirse y afianzarse como texto de cultura

⁶ Entre esas investigaciones, destaca el estudio de los “nombres parlantes”, principalmente, en la comedia latina de Plauto y Terencio. Se trata de los nombres de pila y/o apellidos que proporcionan información específica sobre las personas o personajes que designan. Vale aclarar que la cultura bíblica también se apoya en el significado de los nombres para atribuir características a los héroes de sus historias. Por nuestra parte, hemos examinado la relación entre el nombre propio, su significado y sentido en las obras literarias en Miranda (2018a), capítulo al que remitimos.

en el mundo occidental cristiano gracias a su traducción a la lengua griega. En efecto, aun cuando la fuente hebrea de la Biblia de los Setenta (*Septuaginta*) haya sido la misma que la del texto hebreo y las divergencias entre ambos textos sean atribuibles a la traducción, la versión griega comporta desarrollos teológicos propios acerca de la escatología, el mesianismo, las profecías y la santidad de Dios, entre otros, que lo separan de la Biblia hebrea. Sin ahondar en este tema, podemos concluir que gracias a las escrituras judías escritas en griego los primeros cristianos pudieron reclamar como propio un patrimonio histórico⁷. Veamos a continuación la impronta de la herencia judeocristiana en el Medioevo.

Influjo de la Biblia en la cultura medieval

Como sabemos, el Occidente medieval resultó de la combinación de tres legados culturales básicos: el romano, el germánico y el cristiano. La índole de estos elementos culturales no es homogénea, pues

mientras que los legados romano y germánico estaban representados por estructuras económicas, sociales y políticas existentes y de larga data, el cristianismo era esencialmente una idea religiosa que se centraba en el problema de la trascendencia y condicionaba los modos de vida, aunque en el largo plazo estas concepciones serían, precisamente, el vehículo que permitiría concentrar las tres tradiciones en una única cultura. (Ferrari, 2015: 54)⁸

Al margen de toda consideración doctrinal acerca del judeocristianismo y del contenido y valor religioso de su libro sagrado, tema que excedería los alcances y objetivos de esta ponencia, sí es importante aquí resaltar que la Biblia⁹ se hizo presente

⁷ Para comprender las relaciones y las diferencias entre la Biblia hebrea y la griega y la relevancia de esta última en la construcción ideológica del cristianismo, remitimos a Trebolle Barrera (1993) y Law (2013).

⁸ Recomendamos la lectura del texto de Ferrari (2015) para comprender el proceso de articulación de estas tres herencias y su confluencia en las instituciones del mundo occidental.

⁹ “La Biblia se presenta como el conjunto canónico de escritos judíos (Antiguo Testamento/Biblia hebrea) y cristianos (Antiguo y Nuevo Testamento/Biblia cristiana), y de alguna manera también los musulmanes, (...). Históricamente vista, resulta ser la textualización de la experiencia histórico-religiosa de esos grupos, desde la perspectiva de los personajes que la moldearon, llevada a cabo por los responsables religiosos de

desde el primer momento en distintas esferas de la creatividad cultural de los grupos que lo usaban, principalmente en el arte y la literatura. Por ello, tanto el arte religioso cristiano como la literatura secular, judía y cristiana, de la Edad Media, y también la de períodos posteriores, se encuentran atravesados por textos, temas y motivos bíblicos (del Olmo Lete, 2008).

El estudio de la “Biblia como literatura” ha dado paso en nuestros días a la visión pragmática del “influjo de la Biblia en la literatura”. En tal sentido ésta ofrece una serie de temas, figuras y escenas que han sido arquetipos muy productivos, no sólo en el ámbito de la creación literaria, sino de la artística en general. Hay que tener en cuenta que la Biblia modeló a través de ellos la tradición religiosa y cultural del grupo que la asumió como referente primario de su fe. Su imaginario creativo quedó así determinado por ella. Por otro lado, tal influjo se vio acentuado por el valor intrínseco de la Biblia como literatura, es decir, desde su propia validez como percepción y plasmación auténtica, “genial” podríamos decir, de momentos y elementos determinantes de la existencia humana. Dejando aparte su función de pauta de fe y costumbres, la narrativa y poética bíblicas fueron durante siglos la fuente primaria de “inspiración” creativa; para varios pueblos, incluso, el modelo normativo de su expresión lingüística a través de sus antiguas traducciones. (del Olmo Lete, 2008: 24)

La cita anterior pone de manifiesto el valor de la Biblia como obra literaria y como fuente literaria y autoritativa de distintos discursos de todos los tiempos. Al referirse a ello, se alude a que la Biblia fue no solo el instrumento de regulación y conformación religiosa del pueblo hebreo y, luego, del cristiano sino también un texto literario en sí mismo y la obra que configuró simbólicamente la producción discursiva y la actividad hermenéutica durante siglos.

No vamos a detenernos aquí en lo relativo a la Biblia como literatura porque la obra ha sido estudiada como tal desde el siglo XVIII, a la luz de análisis y métodos

los mismos. Esto tuvo lugar en un momento preciso de su historia y durante un proceso más o menos largo. Resulta así un tipo específico de texto, tanto por su contenido, religioso, como, o precisamente en razón de ello, por su función reguladora” (del Olmo Lete, 2008: 11).

diversos, lo cual ha dado lugar a una profusa bibliografía específica que sería imposible reseñar. Solo nos limitamos a decir que la Biblia constituye una “antología discontinua de textos de muy variado género literario (...), anónimos en su mayoría que sólo al final de la época veterotestamentaria (*Libro del Eclesiástico*) y durante la neotestamentaria (Evangelios, Cartas) se relevan como obras de autor” (del Olmo Lete, 2008: 14). Precisamente dicha aparente falta de conexión del discurso bíblico es la que condiciona su lectura como libro, es decir como una obra dotada de una estructura compositiva clara y enmarcada en un contexto histórico determinado. En efecto, la Biblia es, por el contrario, el resultado de la sedimentación de una tradición oral, compuesta por sucesivas manos redactoras, anónimas y conocidas, individuales y colectivas, en un proceso de complementación de historias, temas y lenguas que duró mucho tiempo.

Según del Olmo Lete (2008), el influjo de los temas y los arquetipos bíblicos en la literatura se dispone de tres maneras básicas: a) la presentación o lectura plana; b) la interpretación o relectura profunda; y c) la relectura arquetípica o la estructura traducida. La segunda de estas formas de influencia se constata a partir del Barroco (siglo XVII y principios del XVIII) y consiste en asignar una nueva interpretación al sentido de los pasajes bíblicos. El último tipo de influencia mencionado implica la comprensión de situaciones contemporáneas presentadas como análogas a otras bíblicas, pero que se dan al margen e independientemente de la Biblia, como por ejemplo la conocida novela *Abel Sánchez* de Miguel de Unamuno escrita en 1917.

El modo de influjo que nos interesa aquí, porque prevaleció durante la Edad Media, es el primero de los nombrados antes, la representación o lectura plana. Esta influencia muestra a la Biblia como modelo literariamente dinámico, apto para motivar la capacidad recreadora del hombre cristiano que, al aceptar desde la fe la validez de su contenido, lo reproduce, completa y embellece de manera permanente. Tan es así que el Occidente medieval es pródigo en representaciones bíblicas que son reelaboraciones de temas o escenas de la Biblia de acuerdo con su patrón representativo. Tal como vimos antes para el caso de la cultura clásica, también en el de la judeocristiana el anacronismo es “inevitablemente frecuente” (del Olmo Lete, 2008: 25) y la finalidad del empleo de los elementos bíblicos es destacar el sentido ejemplar de las figuras y escenas que operan como modelos de fe, de conductas y costumbres a imitar por los creyentes.

Al igual que los héroes clásicos, las figuras hebreas y cristianas no solo aparecen

en el ámbito literario sino también en la representación plástica, como demuestra la pléthora de manuscritos iluminados, vitrales, pinturas y esculturas del período.

La recreación de escenas de la Biblia tuvo su momento de esplendor en la Edad Media a través de los misterios, moralidades y farsas, formas dramáticas que se hallan en el origen del teatro, y fue continuada luego por los *Meistersänger* del Renacimiento y los autos y comedias bíblicas del teatro barroco español. Si bien en la escenificación de temas bíblicos y evangélicos la vida cotidiana apenas aparecía como forma de interpretación secular de motivos religiosos, en los dramas cuyo argumento provenía de las vidas de santos –los milagros–, era justamente la vida diaria la que suministraba el elemento esencial a la representación, ya que los santos llevaban a cabo sus milagros en un ambiente humano.

La productividad y perduración de este tipo de manifestaciones escénicas pone de relieve la relevancia que tuvo la materia bíblica y cristiana en los géneros dramáticos, como venero de creatividad literaria, al proporcionar un amplio repertorio de símbolos y valores ya conocidos y aceptados por los destinatarios.

Ciertamente, como en todas las épocas de la literatura parece haber “una especie de forma central enciclopédica que es normalmente una escritura o un libro sagrado” (Frye, 1991: 417), es indudable que la Biblia lo fue para la cultura medieval y que no pudo haber ejercido tamaña influencia en la literatura si hubiese carecido ella misma de cualidades literarias.

Frye (1991) afirma que solo es posible considerar a la Biblia como la principal influencia configuradora del simbolismo literario si se la comprende como una única estructura arquetípica que abarca desde el Génesis hasta el Apocalipsis y que aporta luz para comprender gran cantidad de símbolos literarios, entre los que sobresalen la búsqueda heroica del Mesías, quien se vincula con varios héroes del Antiguo Testamento y se reconoce en el Cristo del Nuevo.

Esta explicación nos lleva nuevamente a la cita que venimos comentando. Ciertamente, los “arquetipos muy productivos” (del Olmo Lete, 2008: 24), tanto en la literatura como en las artes, son los analizados por Frye en su texto: la búsqueda, el retorno y el renacimiento, componentes también de la epopeya clásica, aparecen también en la epopeya cristiana, pero en un contexto arquetípico más amplio:

La acción de la Biblia, desde el punto de vista poético, incluye los temas de las tres grandes epopeyas: el tema de la destrucción y captura de la ciudad en la *Ilíada*, el tema del *nostos* o retorno al suelo natal en la *Odisea* y el tema de la fundación de la ciudad nueva en la *Eneida*. Adán es, como Odiseo, un hombre de la ira, exiliado del propio suelo por haber provocado la cólera de Dios, al irse *hyper moron*, más allá de su límite como hombre. En ambas historias el acto de provocación se simboliza por el hecho de comer alimentos reservados para la divinidad. Igual que ocurre con Odiseo, el retorno de Adán al propio suelo depende del apaciguamiento de la cólera divina por la divina sabiduría (Poseidón y Atenea reconciliados por voluntad de Zeus en Homero; el Padre reconciliado con el hombre por la expiación cristiana). Israel transporta su arca desde Egipto a la Tierra Prometida, al igual que Eneas transporta sus lares desde Troya caída a la que se funda para la eternidad [Roma]. (Frye, 1991: 423)

Así, el tema del heroísmo que impregna la producción literaria del Medioevo también proviene de la épica cristiana que agrega, a los valores clásicos del héroe, sus propios términos institucionales: la obediencia, la fidelidad y la perseverancia.

La cita de del Olmo Lete también hace alusión a las texturas predominantes en la Biblia, “la narrativa y poética bíblicas” (2008: 24). A diferencia de los libros sagrados de otras religiones, se trata de una obra fundamentalmente narrativa, característica que deriva de la condición de religión histórica del judeocristianismo. La narrativa bíblica abarca desde el momento de la creación del mundo y del hombre hasta la creación de la Iglesia cristiana, con lo cual la percepción arquetípica del texto, que subraya Frye (1991), se complementa con una perspectiva histórico-discursiva que ilumina el análisis de los alcances de su contenido textual. El extenso relato de la ‘historia de la salvación’ suele dividirse en las siguientes fases para su mejor comprensión: a) ciclo prehistórico; b) ciclo protohistórico; c) ciclo épico normativo; d) ciclo heroico menor y ciclo heroico mayor; e) crónica regia o de corte; f) ciclo parahistórico o midrásico; g) ciclo de los Evangelios, de los cuales la Edad Media ha tomado los distintos modelos imaginísticos aprovechados en su producción artística. Los textos bíblicos no narrativos incluyen la poética bíblica (el *Libro de los Salmos*, el *Libro de Job* y el *Cantar de los cantares*), la literatura de

revelación (profecía y apocalipsis) y la literatura entimemática y parenética¹⁰.

Por último, la referencia que ha dado lugar a nuestras reflexiones toma en cuenta el problema lingüístico que entraña toda consideración de la Biblia. Ya en la Antigüedad el texto del Antiguo Testamento fue traducido del hebreo al griego, con el cambio de cosmovisión que ello implica, y el del Nuevo fue compuesto en la *koiné* helénica. Durante la tardía Antigüedad se produjo el complejo trasvase del texto al latín, en el que destaca la *Vulgata* de Jerónimo de Estridón. A todo esto es necesario agregar los romanceamientos de los textos sagrados y litúrgicos, que se hallan en la génesis de la tradición escrita en las lenguas vernáculas europeas. En tal sentido, si reparamos en el caso de Castilla, se advierte que el proceso de adopción del texto bíblico durante la primera parte del siglo XIII tuvo un gran impacto en el desarrollo de la lengua escrita debido a que los traductores tuvieron que trabajar con textos de formidable extensión y transponer una tradición ya consolidada en hebreo, griego y latín a una lengua con incipiente desarrollo escrito (Enrique-Arias, 2008).

Para finalizar, recurrimos a las palabras de Toro Pascua (2008), quien afirma que la manifestación y el influjo de la Biblia en la literatura medieval, principalmente la castellana, se sintetizan en dos vertientes principales:

En un caso se trata de la Biblia como fuente de arquetipos y modelos, de temas e imágenes que nutrieron el imaginario de todo el mundo cristiano, que los convirtió en literatura. Desde esa perspectiva la Biblia resulta el catalizador de su creatividad, no sólo literaria, sino también artística en general. En el otro caso, la Biblia se presenta como fuente de autoridad, como un texto que hace fe en sí y por sí mismo. Y eso tanto en el aspecto filológico como en el histórico y doctrinal. Ahora no se trata propiamente del “influjo de la Biblia”, sino de la Biblia en sí misma que se afirma y difunde (traducción) como fuente del saber y conciencia del pasado (historia) y de la creencia y conducta del presente (homilética). Con todo, lo primigenio de esta doble presencia en el ámbito de una cultura y de una lengua, la castellana, que se afirma al socaire de tal

¹⁰ Para un conocimiento más completo de los textos y géneros de la Biblia pueden consultarse Charpentier (2000) y Sicre (2002).

presencia, hace que todo el cúmulo de testimonios escritos sea “literatura”. (Toro Pascua, 2008: 31)

Comentario final

Damos fin a esta comunicación que ha pretendido ser apenas un breve panorama sobre las huellas de la cultura antigua en las manifestaciones de la Edad Media, especialmente en la literatura, con la idea de mostrar que existe una relación casi genética entre el mundo grecolatino y el judeocristiano y el Medioevo, una herencia de la que son muestra diversas piezas culturales que podemos identificar como instituciones y que se modelaron en torno a una concepción de persona. En efecto y tal como anticipamos al inicio, toda institución se configura en torno a un “mismo estatuto radical: la condición humana” (Crosas López, 2010: 19). Por ello, nuestro breve recorrido ha tratado de destacar los aspectos de la condición humana que delinean la forma y significación de las instituciones occidentales –sabiduría, santidad, espiritualidad, utilidad, valor, virtud moral, obediencia, fidelidad, perseverancia–, aspectos que no solo se hallan presentes, sino que también conviven en extraña intimidad en las producciones medievales.

Referencias bibliográficas

- Benveniste, Émile (1983). *Vocabulario de las instituciones indoeuropeas*. Madrid: Taurus.
- Calero Fernández, María de los Ángeles (2007). Nombres parlantes femeninos en la onomástica paremiológica española. En Ariza, M. (1992). *Actas del II Congreso Internacional de Historia de la Lengua Española. Tomo II*, Madrid, Pabellón de España (1990): 907-917. Edición digital disponible en <http://www.cervantesvirtual.com/obras/autor/calero-fernandez-m-angeles-12188>. Recuperado el 30/08/18.
- Cejador y Frauca, Julio (Ed.) (1967). *Juan Ruiz. Libro de Buen Amor*. 10ª ed. Madrid: Clásicos Castellanos, Espasa Calpe.
- Charpentier, Étienne (2000). *Para leer el Nuevo Testamento*. Estella: Verbo Divino.
- Cristóbal López, Vicente (2013). La tradición clásica en España. Miradas desde la Filología Clásica. *Minerva*, 26: 17-51.
- Curtius, Ernst Robert (1995). *Literatura europea y Edad Media latina*. Vol. I. 5ª reimpr. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- del Olmo Lete, Gregorio (2008). Introducción general. Biblia y literatura. En Toro Pascua, M. I. (Coord.). *La Biblia en la literatura española. 1. Edad Media. I/1. El imaginario y sus géneros*. Madrid: Trotta: 11-28.
- Enrique-Arias, Andrés (2008). Apuntes para una caracterización de la morfosintaxis de los textos bíblicos medievales en castellano. En Kabatek, J. (Ed.). *Sintaxis*

- histórica del español y cambio lingüístico: Nuevas perspectivas desde las Tradiciones Discursivas*. Madrid: Iberoamericana-Vervuert: 109-125.
- Ferrari, Jorge Luis (2015). Recorrido histórico por el Occidente medieval: economía, instituciones y marco social. En Miranda, L. R. (Ed.). *La Edad Media en capítulos. Panorama introductorio a los estudios medievales*. Santa Rosa: EdUNLPam: 51-82.
- Frye, Northrop (1991). *Anatomía de la crítica*. Caracas: Monte Ávila Editores.
- Highet, Gilbert (1976). *The Classical Tradition. Greek and Roman Influence on Western Literature*. New York Oxford: Oxford University Press.
- Law, Timothy Michael (2013). *When God Spoke Greek. The Septuagint and the Making of the Christian Bible*. New York: Oxford University Press.
- Lida de Malkiel, María Rosa (1975). *La tradición clásica en España*. Barcelona: Ariel.
- López Estrada, Francisco (1974). *Introducción a la literatura medieval española*. Madrid: Gredos.
- Miranda, Lidia Raquel (2003). El espectáculo del amor en los teatros de Roma: *ingens orbis in Vrbe fuit. Circe, de clásicos y modernos*, N° 8. Santa Rosa: EdUNLPam, 2003: 203-215.
- Miranda, Lidia Raquel (2004). *Representación y funcionalidad del cuerpo humano en la literatura española medieval*. Santa Rosa: Instituto de Estudios Clásicos.
- Miranda, Lidia Raquel (2018a). Héroes y tumbas. Reflexiones en torno de los personajes referenciales. En Miranda, L. R. (Ed.). *Héroes medievales en espejo. Personajes históricos y literarios de la Edad Media*. Santa Rosa: EdUNLPam: 17-32.
- Miranda, Lidia Raquel (2018b). Carlomagno, entre el pasado carolingio y el presente feudal. En Miranda, L. R. (Ed.). *Héroes medievales en espejo. Personajes históricos y literarios de la Edad Media*. Santa Rosa: EdUNLPam: 61-78.
- Miranda, Lidia Raquel (Ed.) (2019). *Héroes antiguos en espejo. Personajes clásicos y cristianos en la literatura de la Edad Media*. Santa Rosa: EdUNLPam.
- Sicre, José Luis (2002). *Introducción al Antiguo Testamento*. Estella: Verbo Divino.
- Tau Anzoátegui, Víctor y Eduardo Martíre (2005). *Manual de Historia de las instituciones argentinas*. Buenos Aires: Librería – Editorial Histórica Emilio J. Perrot.
- Toro Pascua, María Isabel (2008). La Biblia en la Literatura Española. I. Edad Media. 1. El imaginario y sus géneros. En Toro Pascua, M. I. (Coord.). *La Biblia en la literatura española. 1. Edad Media. I/I. El imaginario y sus géneros*. Madrid: Trotta: 29-34.
- Trebolle Barrera, Julio (1993). *La Biblia judía y la Biblia cristiana. Introducción a la historia de la Biblia*. Madrid: Trotta.
- Zumthor, Paul (1994). *La medida del mundo. Representación del espacio en la Edad Media*. Madrid: Cátedra.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

EL COSMOPOLITISMO Y LA ESPERANZA EN UN ORDEN POLÍTICO UNIVERSAL EN LA IDEOLOGÍA JUDEO- HELENISTA DE FILÓN

Laura Pérez
UNLPam, FCH, IDEAE

Introducción

Las reflexiones modernas acerca del cosmopolitismo remontan los orígenes de esta concepción al estoicismo antiguo y a la memorable expresión del cínico Diógenes en que se definía a sí mismo como un ciudadano del mundo¹. El filósofo judeo-helenista Filón de Alejandría es, sin embargo, la fuente más antigua en que podemos hallar documentado el vocablo griego del que deriva nuestro actual concepto: *κοσμοπολίτης*, ciudadano del mundo. Su formulación de una ideología universalista sustentada en la idea de que la ley natural rige el cosmos entero –y, por ende, a la humanidad completa– se vincula muy estrechamente con las concepciones estoicas. Pero, por otro lado, la pertenencia judía de Filón influye notoriamente en su desarrollo del concepto y en su interpretación de la ciudadanía universal, pues en su pensamiento filosófico-teológico la ley natural que rige todo lo creado se identifica con la Ley mosaica revelada por el Creador. Podemos preguntarnos, entonces, hasta qué punto resulta posible para el autor judío aunar el particularismo de esta pertenencia étnico-religiosa con la proyección futura de un ideal ecuménico. En el presente trabajo, intentaremos una aproximación al cosmopolitismo filoniano mediante el análisis de los pasajes más relevantes sobre esta temática: en primer lugar, los textos en que se refiere a los *κοσμοπολίται* o ciudadanos del mundo y, en segundo lugar, otros pasajes, estrechamente relacionados, en los que Filón concibe la existencia de un orden político o comunidad de alcance universal, y

¹ Cf. Nussbaum (1995: 33; 1996: 13, 17-22); Fine (2007: 14-15).

manifiesta la esperanza de que en un futuro todos los hombres puedan formar parte de un mismo “estado” u orden universal.

El ciudadano del mundo y la constitución universal

Las revisiones actuales de la historia del cosmopolitismo como concepción política suelen ubicar la primera aparición de la idea en el filósofo cínico Diógenes de Sínope, pues se conoce una anécdota según la cual, al ser interrogado sobre su origen, este respondió: “soy ciudadano del mundo” (κοσμοπολίτης)². Es probable que, en boca del cínico, esta afirmación tuviera un sentido eminentemente negativo: no se trataría de una afiliación a una ciudadanía o identidad de carácter universal, sino más bien de la negación de una identidad circunscrita al lugar de origen, la patria o ciudad en que se vive como ciudadano³. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la anécdota que comentamos es relatada por Diógenes Laercio varios siglos después de la vida del filósofo cínico, por lo que su fiabilidad es difícil de comprobar⁴. Si bien los filósofos estoicos sí parecen una fuente más segura para la atribución de las nociones fundantes de una ideología política cosmopolita, tampoco el término es frecuente en estos autores y, de hecho, las únicas tres instancias en que el vocablo se atribuye a Crisipo, el fundador de la escuela, en la edición de fragmentos estoicos de von Arnim, son en realidad extractos de Filón, en los que el compilador supone una influencia estoica⁵. Es el filósofo judío, en efecto, el primer autor en que se documenta el uso del término κοσμοπολίτης. Este reaparece en varios lugares de su obra y se vincula con nociones fundamentales de su filosofía política que, si bien presentan fuertes vínculos con la filosofía estoica, se desarrollan en sentidos originales en el marco de la ideología judeo-helenística de Filón.

² Diógenes Laercio, 6.63. Todas las traducciones de textos griegos me pertenecen. Las referencias a fragmentos estoicos corresponden a las ediciones de von Arnim (*SVF*) y Boeri-Salles (*BS*). Para los textos de Filón, sigo la edición de Cohn, Wendland y Reiter (1962) y cito los tratados según las abreviaturas de los títulos latinos establecidas por *The Studia Philonica Annual*.

³ Cf. Schofield (1999: 144); Konstan (2009: 473-474).

⁴ Cf. Obbink (1999: 183) y Konstan (2009: 473).

⁵ Cf. Chin (2016: 134).

Los filósofos estoicos, de hecho, compararon al cosmos con una ciudad⁶ en la que todos los seres humanos viven como ciudadanos (πολιται) bajo una ley común (νόμος κοινός)⁷, que no es otra que la “razón” (λόγος, *ratio*) inherente a la naturaleza, i. e., la razón de dios que se extiende a través de cada parte del universo⁸. Es gracias a la racionalidad que comparte con los dioses, que el hombre puede ser “conocedor” y “respetuoso de la ley” (νομικός y νομιμός). Sin embargo, aun cuando en principio todos los hombres participan de la razón y por ende de la ley, para los estoicos solamente el sabio (σοφός) alcanzará plenamente esta posibilidad de vivir en perfecto acuerdo y armonía con la razón o ley natural, mientras que el necio o vil (φαῦλος), como un exiliado (φυγάς), “está privado de la ley y de la ciudadanía que le corresponde según la naturaleza” (στέρεται νόμου καὶ πολιτείας κατὰ φύσιν ἐπιβαλλούσης)⁹.

Filón de Alejandría recupera estas ideas estoicas, pero la raigambre judía de su pensamiento otorga un nuevo sentido a los términos heredados de la filosofía griega y le permite desarrollar a partir de ellos interpretaciones originales. En el tratado *La creación del mundo según Moisés*¹⁰, el tema que nos ocupa obtiene una formulación explícita desde el comienzo mismo del escrito, en que Filón explica los fundamentos de la Creación y la importancia del relato que Moisés hace de ella en la apertura del Pentateuco:

El comienzo, como decía, es sumamente admirable, pues comprende la Creación, en razón de que el mundo se conforma a la ley y la ley al mundo, y el hombre observante de la ley es directamente un ciudadano del mundo

⁶ Cf. Marco Aurelio, *Meditaciones* 4.4 (BS 30.22); Cicerón, *De legibus* 1.22 (SVF 2.339; BS 30.4); *De natura deorum* 2.78 (SVF 2.1127), 2.133 (SVF 2.1131) y 2.154 (BS 30.28); *De finibus* 3.64 (SVF 3.333; BS 30.45); Dión Crisóstomo, *Orationes* 36.29 (SVF 2.1130); etc.

⁷ Zenón *ap.* Plutarco, *De Alexandri Magni fortuna aut virtute* 329a-b (SVF 1.262; BS 30.7). Cf. Vander Waerdt (1994: 282-283), Sellars (2007: 12-13).

⁸ Cf. Eusebio, *Praeparatio Evangelica* 15.15.1-9 (SVF 2.528; BS 12.4); Diógenes Laercio, 7.137-140 (SVF 2.526; BS 12.3); Filodemo, *De pietate* 14-15 (SVF 2.636; BS 30.29); Estobeo, 1.184-185 (SVF 2.527; BS 12.1); Cleomedes, *De caelum* 1.1 (BS 12.6); Cicerón, *De natura deorum* 2.29-30 (BS 12.11).

⁹ Cf. Ario Dídimo, *ap.* Estobeo 2.7.11d.33-40; 2.7.11i.27-33 y 59-60 (SVF 3.613-614; BS 30.16).

¹⁰ Texto que puede leerse como el “comienzo lógico” (Martín 2009: 25) de toda la obra exegética de Filón, en cuanto es el único lugar en que el filósofo judío plasma su interpretación del capítulo inicial del *Génesis* (Gn 1, 1 a 2, 7), cuyo análisis continuará a partir de Gn 2 en sus dos principales series hermenéuticas, el *Comentario alegórico* y la *Exposición de la Ley*.

(κοσμοπολίτης) que ajusta sus acciones a la voluntad de la naturaleza, según la cual se gobierna también el mundo entero (*Opif.* 3).

Este breve párrafo condensa ideas que atraviesan todo el pensamiento filoniano, y que determinan sus argumentaciones teológicas, cosmológicas y políticas. La Torá o Pentateuco es en la concepción judía de Filón la Ley divina revelada por Dios a Moisés. Este registro escrito de la legislación divina, por tanto, concuerda exactamente con la Ley divina que rige la naturaleza y el funcionamiento del cosmos desde el momento mismo de la Creación. El Creador, en efecto, es también el Legislador (νομοθέτης, *Mos.* 2.48) del mundo, y las Escrituras bíblicas, una copia de la Ley natural que Él dispuso. Así, en el tratado *Vida de Moisés* 2.45-52, al explicar la estructura del Pentateuco, Filón afirma que antes de la sección dedicada específicamente a las prescripciones y prohibiciones el profeta “introdujo la génesis de la gran ciudad (τῆς μεγαλοπόλεως) porque consideraba que las leyes eran la imagen (εἰκόνα) más semejante de la constitución del mundo (τῆς τοῦ κόσμου πολιτείας)” (*Mos.* 2.51), de modo que los mandatos de la Ley mosaica concuerdan con “la razón (λόγος) de la eterna naturaleza” (*Mos.* 2.52)¹¹.

Esta idea de que existe una πολιτεία del mundo es central para el tema que analizamos. El término es polisémico pero los diversos sentidos que denota contribuyen a comprender la trascendencia que cobra el concepto en la ideología de Filón: el universo, como una gran ciudad o Estado (μεγαλόπολις) cuenta con una constitución o norma fundamental, la Ley mosaica, y un único gobierno (*Jos.* 29: μιᾶ πολιτεία καὶ νόμῳ ἐνί; *Conf.* 196: τῆς τοῦ κόσμου πολιτείας) y todos quienes se rigen por tal constitución forman parte de una misma “comunidad” o “ciudadanía” (ἐν τῷ μεγίστῳ καὶ ἀρίστῳ πολιτεύματι τοῦδε τοῦ κόσμου, *Jos.* 69; τῷ μεγίστῳ καὶ τελειοτάτῳ πολιτεύματι, *Opif.* 143), a la que Filón también puede denominar “patria” (μείζονι [...] πατρίδι, τῷδε τῷ κόσμῳ, *Somn.* 1.39). Son estos integrantes de la comunidad o constitución universal quienes se configuran en “ciudadanos del mundo”. Si en el texto ya citado de *Opif.* 3 se afirma que cualquier hombre que siga la Ley obtiene tal estatuto, en otro pasaje de este escrito se nombra al primer habitante de la ciudad-mundo, Adán, quien fue necesariamente el primer κοσμοπολίτης, pues habitaba el mundo como su “casa” (οἶκος),

¹¹ Sobre la relación entre Ley mosaica y Ley natural en Filón, cf. Nikiprowetzky (1977: 117-122); Horsley (1978); Najman (1999); Martens (2003: 83-101).

“ciudad” (πόλις) y “patria” (πατρίς) (*Opif.* 142) y regulaba su vida según “la constitución (πολιτεία) que también respetaba el mundo entero”. El primer hombre puede ajustar su vida a esta Ley universal, no porque esta haya sido plasmada en algún código o norma escrita, sino porque tal constitución no es otra que “la recta razón de la naturaleza” (ὁ τῆς φύσεως ὀρθὸς λόγος) (*Opif.* 143). La terminología estoica se adapta una vez más a las concepciones judías de Filón, pues si la razón del ser humano no es más que “copia” (εἰκῶν) o “fragmento” (ἀπόσπασμα) del λόγος de Dios¹², es a través de ella que el primer hombre pudo adquirir una noción de la Ley natural y constituirse así en ciudadano universal. La misma idea se demuestra a través de las vidas de los patriarcas, quienes, siguiendo su propia razón, obedecieron fielmente la Ley natural y llegaron a convertirse ellos mismos en leyes no escritas¹³. El propio Moisés ya vivía y guiaba al pueblo judío según la Ley natural antes de que Dios le ordenara plasmarla por escrito y, de igual modo que Adán, habitaba el mundo “como su ciudad natal y su patria” (ὡς ἄστὺ καὶ πατρίδα) y era por ello “ciudadano del mundo” (κοσμοπολίτης, *Conf.* 106), no inscrito en ninguna de las ciudadanías particulares, pues el mundo entero era su heredad (*Mos.* 1.157).

Como demuestran los patriarcas, también todos aquellos hombres que logren desarrollar la sabiduría y la virtud propia del ser racional podrán adecuar su vida a la razón y ley natural, de donde resulta que “el sabio es ciudadano del mundo” (*Migr.* 58)¹⁴. Esta idea se expresa con la mayor claridad en un pasaje de *Las leyes particulares*, justamente el conjunto de escritos en que Filón analiza y explica el significado de las todas leyes bíblicas que comprende la legislación mosaica. Al tratar las diversas fiestas que componen el calendario judío Filón incluye en primer lugar la fiesta de todos los días, que es compartida no solo por los hebreos sino también por “cuantos entre los griegos y los no griegos practican la sabiduría” (ὅσοι ἢ παρ’ Ἑλλήσιν ἢ παρὰ βαρβάρους ἀσκηταὶ σοφίας), quienes viven una vida irreprochable y, mediante la contemplación de la naturaleza y de las realidades inteligibles, “llegan a ser verdaderos ciudadanos del mundo” (τοὺς τῶ ὄντι κοσμοπολιταὶ γενομένους). Estos, explica, consideran al mundo una “ciudad” o “Estado” (πόλις), cuyos ciudadanos (πολιταὶ) cultivan la sabiduría y son

¹² Cf. *Opif.* 69 (“copia”: εἰκῶν) y 146 (“fragmento”: ἀπόσπασμα).

¹³ Cf. *Abr.* 3-6; 16; 60-61; 275-276; *Mos.* 2.46-47.

¹⁴ Cf. *QG* 3, 39; *Gig.* 60-61; *Contempl.* 90.

registrados como tales por la virtud, a la que “se ha confiado el presidir la comunidad universal (τὸ κοινὸν πολίτευμα)” (*Spec.* 2.44-45).

Más allá de la evidente tintura estoica de estos párrafos filonianos, lo que resulta claro es que los filósofos y sabios, aunque no pertenezcan a la nación judía, pueden acceder por su propia razón al conocimiento de la Ley natural y vivir según sus mandatos. No obstante, debemos prestar atención a la inserción de estas ideas en el pensamiento completo de Filón. Si los filósofos se acercan, por el ejercicio constante de la razón y la contemplación, a la sabiduría y la virtud en la forma de vida conducida por la Ley de la Naturaleza, ello no resulta posible sin alcanzar la concepción del Dios único que es Causa de la Creación y de la ordenada administración y funcionamiento del cosmos. En otros términos, quien sigue la Ley natural sigue la Ley divina, pues no hay distinción entre una y otra en el pensamiento filoniano, y por lo tanto, el sabio ciudadano del mundo “sigue a Dios” (*Migr.* 128) y tiende a “no separarse nunca de Dios” (*Migr.* 58). Por ello, en el mismo sentido puede afirmar Filón que “las almas que aman a Dios” (θεοφιλεῖς) son κοσμοπολίται (*Somn.* 1.243).

A la inversa, así como ciertos individuos a través de su razón pueden alcanzar el conocimiento de Dios y vivir según sus prescripciones, para aquellos que no logran desplegar sus capacidades racionales hasta comprender por sí mismos la organización del cosmos y sus leyes hay, desde la perspectiva de Filón, otra forma de incorporarse a la ciudadanía universal amparada por la Ley divina: la adopción de la legislación mosaica. Es en este punto que Filón se distancia en mayor medida de sus antecedentes estoicos más tempranos, pues el énfasis en la Ley natural coincidente con la razón de dios suponía para ellos que ninguna de las leyes escritas pudiese corresponderse con aquella. Solo un autor más tardío como Cicerón piensa en la posibilidad de crear códigos escritos sustentados en el derecho natural, pero reconoce que, por la extrema dificultad de esta tarea, casi ninguna de las legislaciones existentes cumple este requisito, que él se propone lograr en su tratado *De Legibus*¹⁵. Filón, en cambio, al tiempo que concuerda en que ninguna de las leyes humanas puede siquiera acercarse a la excelencia de la Ley divina, destaca que esta resulta accesible a través de un código escrito, que no es humano sino revelado por el mismo Creador, la Ley mosaica. Otorgada a los hebreos, pueblo de la elección, tal

¹⁵ Cf. Cicerón, *De Legibus* 2.11-13.

legislación es tan universal como la misma naturaleza, de modo que está destinada a la humanidad entera¹⁶. De allí que Filón ofrezca una entusiasta bienvenida a todos aquellos que deseen sumarse como prosélitos a la comunidad regida por la Ley de Moisés¹⁷. Estos, mediante su conversión, ingresan “a una ciudadanía nueva y amante de dios” (καινή και φιλοθέω πολιτεία, *Spec.* 1.53) y obtienen como premio “la participación en la más excelente comunidad ciudadana” (πολιτείας κοινωνίαν τῆς ἀρίστης, *Virt.* 175).

La comunidad política sustentada en la Ley mosaica ha sido realizada en el pasado, como muestran las vidas de los patriarcas y de aquellos que siguieron su ejemplo en la conducción de su modo de vida aun antes de que existiera la Ley escrita, y se realiza en el presente en la populosa nación judía expandida por todas las regiones de la ecúmene, a la que se suman aquellos nuevos integrantes decididos a adoptar su estilo de vida. Pero Filón concibe un futuro en que la humanidad entera se constituya en una comunidad respetuosa de la única soberanía verdaderamente universal, la del Dios Creador, y acate sus leyes.

La esperanza futura, universalización de la πολιτεία mosaica

La universalidad de la Ley no se ha realizado aún, en opinión del alejandrino, por el error y la ignorancia en que viven la mayor parte de los hombres, dispersos en el politeísmo y el ateísmo¹⁸. Sin embargo, la calidad y perfección de las leyes queda demostrada en el pasado por el tiempo que han logrado persistir sin ser modificadas ni reemplazadas, a diferencia de lo que sucede con la mayoría de las leyes de las ciudades y naciones. Mientras estas por diversas razones están permanentemente sometidas al cambio, únicamente las leyes de Moisés “firmes, inalteradas, incommovibles, como impresas con los sellos de la naturaleza misma, se mantienen sólidamente desde el día en que fueron escritas hasta el presente” (*Mos.* 2.14). Tal inmutabilidad es la prueba de que

¹⁶ Filón percibe este carácter universal en todas las prescripciones de la Ley, incluso aquellas que parecen más exclusivas de la nación judía. Ello es notorio en su interpretación de los diez mandamientos y las leyes particulares vinculadas con cada uno de ellos en *Decal.* y *Spec.* 1-4. De especial relevancia en este sentido resultan su explicación del Templo, identificado con el cosmos, y de las leyes sobre las fiestas judías, a las que Filón atribuye un significado que las vincula con la historia de toda la Creación (alejándolas del restringido simbolismo que las enlaza a la historia de la nación judía). Cf. *Spec.* 1.66, 84, 96-97, 168, *Spec.* 2.42-48, 59, 89, 147, 151, 158-160, 162, etc. Cf. Hadas-Lebel (2012: 113); Najman (1999: 71).

¹⁷ Cf. *Spec.* 1.51-53; *Virt.* 102-104; 175; 182; *Praem.* 152.

¹⁸ Cf. *Spec.* 2.164-166; *Conf.* 196; *Praem.* 162.

no hay razón para creer que pueda producirse cualquier cambio en el futuro: “y la esperanza es que permanecerán idénticas por todas las generaciones futuras, como inmortales, mientras existan el Sol, la Luna, el cielo entero y el mundo” (*ibid.*).

Pero no solo no cambiarán, sino que además lograrán adquirir la preeminencia y el rol universal al que están destinadas. En este trayecto, el pueblo judío, depositario de la Ley, tiene un rol fundamental que desempeñar con respecto al resto de la humanidad, pues a través de su ejemplo, como ciudadanos de la πολιτεία mosaica expandida por todas las partes del mundo habitado, la virtud y excelencia de sus leyes quedarán a la vista y atraerán la atención de los demás pueblos. Filón considera, de hecho, que los judíos deben transmitir y enseñar la verdad a todos quienes quieran oírlos¹⁹ y aceptar en la comunidad como familiares y amigos a aquellos que adopten las leyes destinadas a todo el género humano. A la difusión y conocimiento de la Ley contribuye también un hecho de suma trascendencia, la traducción de la Torá al griego en la *Septuaginta*, empresa que para Filón no pudo realizarse sin el auxilio divino –“no sin divina prudencia” (οὐκ ἄνευ θείας ἐπιφροσύνης, *Mos.* 2.32)– y con un objetivo específico: “a fin de que la mayor parte y aun todo el género humano fuera beneficiado por el empleo de normas filosóficas y excelentes para la corrección del modo de vida” (*Mos.* 2.36; cf. *Mos.* 2.27). Ya este suceso ha tenido consecuencias significativas en cuanto a la atracción y respeto que ha merecido por parte de las demás naciones, muchas de las cuales, afirma Filón, han comenzado a adoptar algunas de las principales costumbres judías, como el honrar el día séptimo o mostrar admiración a la observancia de la fiesta del ayuno (*Mos.* 2.21-24). Mediante estos ejemplos Filón busca demostrar que las leyes mosaicas “atraen y llaman la atención de todos, bárbaros y griegos, continentales e isleños, pueblos de Oriente y de Occidente, de Europa y de Asia, de toda la ecúmene de un extremo al otro” (*Mos.* 2.20). A tal punto llega el interés suscitado por esta nueva redacción –considerada casi como un nuevo original– que anualmente judíos y no judíos celebran en la isla de Faros el suceso y dan gracias a Dios por este beneficio (*Mos.* 2.41).

Ahora bien, si esto es posible incluso en el momento en que Filón escribe, cuando la nación judía se halla en una situación de subordinación política y alejada desde

¹⁹ Cf. *Spec.* 1.321. Esto no implica necesariamente, sin embargo, una actitud directamente proselitista por parte de Filón, que se limita más bien a mostrar apertura para recibir a quienes tienen intención de convertirse. Sobre el tema de los prosélitos en Filón, cf. Borgen (1997: 208-216; 1998); Birnbaum (2007: 195-219); Pérez (2019).

hace mucho tiempo de la prosperidad, Filón confía en que llegará un momento en que se revertirá tal circunstancia y, gracias al nuevo esplendor y notoriedad que cobrarán, las leyes demostrarán por su propio brillo su superioridad y perfección respecto de cualquier constitución humanamente concebida y serán adoptadas sin dilación por las demás naciones:

Pero si surgiera un impulso hacia un mayor esplendor, ¡qué gran progreso podría producirse! Pienso que los otros pueblos abandonarían cada uno sus costumbres propias y dirán grandes adioses a sus leyes ancestrales, para cambiar a la honra de estas únicamente. Porque las leyes, en momentos de prosperidad para la nación, brillarán hasta oscurecer a las demás, tal como el sol naciente oscurece las estrellas (*Mos.* 2.44).

Ya aquí Filón no se refiere a un crecimiento de la comunidad mosaica a partir de la incorporación de individuos particulares como prosélitos, sino a la conversión de pueblos enteros que, reconociendo la superioridad de las leyes judías, se vuelvan espontáneamente al respeto de estas leyes y de la nación que las ha observado desde su misma fundación. La formulación más enfática de esta idea, que incluso alcanza por momentos tonos escatológicos y mesiánicos²⁰, se plasma en el tratado *Premios y castigos*. Allí reaparece la idea de que, a través de su cumplimiento, las leyes mosaicas “como si de una profunda oscuridad emergieran hacia la luz, resplandecerán por su celebridad y buena fama” (*Praem.* 82). En un escenario escatológico pero que no se ubica fuera de la historia ni en el final de los tiempos, Filón interpreta las bendiciones divinas anunciadas en las profecías del Pentateuco²¹. Si actualmente la πολιτεία mosaica se encuentra dominada y amenazada por un Imperio romano que resulta cada vez más hostil a la particular forma de vida judía, Filón no solo entiende esta circunstancia como motivada por las propias faltas y fruto de la justicia divina, sino que entrevé un futuro en que la situación se verá revertida para nuevo esplendor y grandeza de la nación judía, que, reunificada, verá cumplido su rol de cabeza y guía de la humanidad. Y ello será logrado

²⁰ Este tema ha suscitado intensos debates entre los estudiosos del alejandrino, en los que seguimos la posición de Martín (2010; 2015; 2016: 342-343). Cf. Borgen (1992); Mack (1991); Tobin (1997); Schenk (2002).

²¹ Filón reelabora en la segunda mitad de *Praem.* las profecías de Dt 28, Lv 26 y Ex 23, 22-33 (cf. Martín, *OCEA* IV: 366, n. 77).

por medio de la virtud obtenida por la observancia de las leyes, tanto en el nivel individual como colectivo:

El virtuoso [...], si resultara ser tal un solo hombre en una ciudad, aparecería como superior a la ciudad, y si fuera una ciudad, como superior al país circundante, y si fuera una nación, estaría por encima de todas las naciones como la cabeza sobre el cuerpo, con el fin de que sea visible desde todos lados, no tanto para su propia gloria, sino para provecho de los que la vean (*Praem.* 114)

... el virtuoso será la cabeza del género humano, ya sea un hombre, ya un pueblo, mientras todos los demás, como partes de un cuerpo, son animados por las fuerzas que se encuentran en la cabeza y en lo alto (*Praem.* 125).

Ubicada al frente de la raza humana, la nación judía será ejemplo de los bienes que alcanza quien participa de la comunidad obediente a los mandatos y prescripciones divinas. Esta nación es la “estirpe sabia y plenísima de conocimiento” (*Praem.* 83) y obtendrá en premio “un poder soberano irresistible para provecho de los súbditos, originado ya por la benevolencia, ya por el miedo, ya por el respeto”, las tres cosas que aseguran “una hegemonía inexpugnable” pues “hacen a los súbditos obedientes hacia sus gobernantes” (*Praem.* 97). Las maldiciones dirigidas a quienes han rechazado u olvidado las leyes, por su parte, si se reciben “no como dirigidas a su destrucción, sino como advertencia”, deberían guiar a los demás pueblos a avergonzarse, reconocer su error (*Praem.* 163) e imitar el ejemplo, efectuando, inclusive los esclavos, una “conversión en masa hacia la virtud” (τῆς ἀθροῶς πρὸς ἀρετὴν μεταβολῆς, *Praem.* 164).

Con la nación judía como guía y rectora de esta nueva organización política, los distintos grupos humanos se ordenarán bajo una única Ley y un único gobierno, tal como el mundo está regido por el único Dios soberano. Filón no detalla cuál sería el sistema político o las formas precisas de plasmación de tal ordenamiento universal y tampoco resulta claro cuál sería el destino de las naciones e individuos que no se arrepientan y conviertan en forma espontánea: ¿serían exterminados?, ¿dominados por medio de la fuerza? Lo que parece claro es que quienes formen parte de la comunidad regida por la constitución mosaica deberán adoptar las leyes y costumbres por ella establecida. Wolfson (1962 II: 419-420) ha postulado que bajo esta organización en que todos los seres humanos honren las leyes de Moisés y se conviertan en ciudadanos de tal

constitución, seguirán existiendo, bajo tal Ley común, los varios estados históricos y grupos étnicos y lingüísticos. No obstante, las expresiones filonianas sobre el abandono de “las costumbres propias” y de “las leyes de los antepasados” para abrazar las de Moisés únicamente (*Mos.* 2.14), no parecen dejar un gran margen para las particularidades y diferencias culturales. Se ha señalado que el ideal político estoico del cosmopolitismo ha servido para justificar los intereses imperialistas tanto griegos –en el caso de las expresiones de Plutarco sobre Alejandro Magno²²– como romanos –en las formulaciones de los estoicos tardíos como Cicerón, Séneca o Marco Aurelio²³–, mientras que el cosmopolitismo filoniano, en cambio, se erige como una forma de reacción ante el ataque del imperialismo romano²⁴. En tal sentido, es oportuno destacar que las expresiones más enfáticas de Filón centradas en la esperanza futura se producen en la etapa más tardía de su producción, en que la amenaza se había vuelto explícita y cada vez más acuciante, como indican los graves acontecimientos políticos de los años 38-40: el *pogrom* antijudío en Alejandría y la decisión de Calígula de instalar una estatua suya en el Templo de Jerusalén. En este contexto, asumiendo una postura defensiva y apologética cada vez más explícita, Filón recupera los conceptos universalistas del “ciudadano del mundo” y la Ley universal para formular una proyección moral y política que, al tiempo que es inclusiva al conjunto de la humanidad, otorga a la nación judía un papel principal y hegemónico que no podía dejar de resonar con fuertes implicancias políticas en los debates intelectuales e ideológicos del ambiente crecientemente convulsionado del Imperio.

Ediciones y traducciones

- Boeri, M. y Salles, R. (2012). *Los filósofos estoicos. Ontología, lógica, física y ética*. Traducción, comentario filosófico y edición anotada de los principales textos griegos y latinos. Sankt Agustín: Academia Verlag. (= BS)
- Cohn, L., Wendland, P. y Reiter, S. (eds.) (1962). *Philonis Alexandrini Opera quae supersunt*. Vols. I-VII. Berlin: De Gruyter (1896-1915).
- Colson, F. H. y Whitaker, G. H. (eds.) (1929-1939). *Philo*. Vols. I-X. London-New York: Heinemann.
- Martín, J. P. (ed.) (2009-2016). *Filón de Alejandría. Obras Completas*. Vols. I-V. Madrid: Trotta.

²² Cf. Plutarco, *De Alexandri Magni* 329b.

²³ Cf. Cicerón, *De Legibus* 1.19-23; Séneca, *De otio* 4.1; *De Beneficiis* 3.28.1-3 (*SVF* 3.349; BS 30.37); Marco Aurelio, *Meditaciones* 4.4 (BS 30.22), etc. Cf. Sellars (2007: 1 y 23); Konstan (2009: 480-482).

²⁴ Cf. Chin (2016: 136-137).

Von Arnim, H. (ed.) (1964). *Stoicorum Veterum Fragmenta*. Vols. IIV. Stuttgart: Teubner. (= *SVF*)

Bibliografía citada

- Birnbaum, E. (2007, 1996). *The place of Judaism in Philo's thought. Israel, Jews, and Proselytes*. Atlanta: Scholars Press.
- Borgen, P. (1992). “‘There shall come forth a man’. Reflections on Messianic Ideas in Philo” en Charlesworth, J. H. (ed.). *The Messiah. Developments in Early Judaism and Christianity*. Minneapolis: Fortress Press; pp. 341-361.
- Borgen, P. (1997). *Philo of Alexandria. An exegete for his time*. Leiden-New York-Köln: Brill.
- Borgen, P. (1998). “Proselytes, Conquest, and Mission” en Borgen, P., Robbins, V. K. y Gowler, D. B. (eds.). *Recruitment, Conquest, and Conflict. Strategies in Judaism, Early Christianity, and the Greco-Roman World*. Atlanta: Scholars Press; pp. 57-77.
- Chin, T. (2016). “What Is Imperial Cosmopolitanism? Revisiting *Kosmopolitēs* and *Mundanus*” en Lavan, M., Payne, R. E., y Weisweiler, J. (Eds.) (2016). *Cosmopolitanism and Empire: Universal Rulers, Local Elites, and Cultural Integration in the Ancient Near East and Mediterranean*. Oxford: Oxford University Press; pp. 129-151.
- Fine, R. (2007). *Cosmopolitanism*. London-New York: Routledge.
- Hadas-Lebel, M. (2012, 12003). *Philo of Alexandria: a thinker in the Jewish diaspora*. Leiden-Boston: Brill.
- Horsley, R. A. (1978). “The law of nature in Philo and Cicero”. *The Harvard Theological Review* 71/1-2: 35-59.
- Konstan, D. (2009). “Cosmopolitan traditions” en Balot, R. K. (ed.). *A Companion to Greek and Roman political thought*. Chichester: Wiley-Blackwell; pp. 473-484.
- Martens, J. W. (2003). *One God, one Law. Philo of Alexandria on the Mosaic and Greco-Roman Law*. Boston-Leiden: Brill Academic Publishers.
- Mack, B. L. (1991). “Wisdom and Apocalyptic in Philo”. *The Studia Philonica Annual* 3: 21-39.
- Martín, J. P. (ed. y trad.) (2009). “Vida de Moisés. Libros 1 y 2” en Martín, J. P. (ed.). *Filón de Alejandría. Obras Completas*. Vol. 5. Madrid: Trotta; pp. 15-144.
- Martín, J. P. (2010). “Inmortalidad del alma y destino del cuerpo en la escatología de Filón”. *Philon d’Alexandrie. Etudes Platoniciennes* 7: 285-291.
- Martín, J. P. (2015). “Las esperanzas político-escatológicas en el judaísmo helenizado” en Alesso, M. y Martín, J. P. (coords.). *Mesianismo y política*. Los Polvorines, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento; pp. 21-32.
- Martín, J. P. (ed. y trad.) (2016). “Premios y Castigos. Introducción” en Martín, J. P. (ed.). *Filón de Alejandría. Obras Completas*. Vol. 4. Madrid: Trotta; pp. 337-347.
- Najman, H. (1999). “The Law of Nature and the authority of Mosaic Law”. *The Studia Philonica Annual* 11: 55-73.
- Nikiprowetzky, V. (1977). *Le commentaire de l’Écriture chez Philon d’Alexandrie*. Leiden: Brill.
- Nussbaum, M. (1997 [1995]). “Educar ciudadanos del mundo” en Nussbaum, M., Rorty, G. E. Rusconi y M. Viroli (eds.). *Cosmopolitas o patriotas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; pp. 33-43.

- Nussbaum, M. (1999 [¹1996]). “Patriotismo y cosmopolitismo” en Nussbaum, M. *et al.* *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y «ciudadanía mundial»*. Barcelona: Paidós; pp. 13-29.
- Obbink, D. (1999). “The stoic sage in the cosmic city” en Ierodiakonou, K. (ed.). *Topics in Stoic Philosophy*. Oxford: Clarendon Press; pp. 178-195.
- Pérez, L. (2019). “Los prosélitos en la *Exposición de la Ley* de Filón: la conversión religiosa y el ingreso a la comunidad judía” en Miranda, L. R. y Suñol, V. (eds.). *Retórica, filosofía y educación: de la Antigüedad al Medioevo. Instituciones, cuerpos, discursos*. Buenos Aires: Miño y Dávila; pp. 97-121.
- Schenk, K. (2002). “Philo and the Epistle to the Hebrews: Ronald Williamson’s Study after Thirty Years”. *The Studia Philonica Annual* 14: 112-135.
- Schofield, M. (1999). *The Stoic idea of the city*. Chicago-London: University of Chicago Press.
- Sellars, J. (2007). “Stoic cosmopolitanism and Zeno's *Republic*”. *History of Political Thought* 28/1: 1-29.
- Tobin, T. H. (1997). “Philo and the Sybil: Interpreting Philo’s Eschatology”. *The Studia Philonica Annual* 9: 84-103.
- Vander Waerdt, P. A. (1994). “Zeno’s *Republic* and the origins of Natural Law” en Vander Waerdt, P. A. (ed.). *The Socratic Movement*. Ithaca-London: Cornell University Press; pp. 272-308.

INSTITUCIONES E HISTORIA

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

EL PROCESO DE MEDICALIZACIÓN DE LA JUSTICIA A TRAVÉS DE LOS EXPEDIENTES JUDICIALES: PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XX, TERRITORIO NACIONAL DE LA PAMPA CENTRAL

Daniela Escobar
UNLPam, FCEyJ, CICJ

1. Introducción

El Estado Nacional, desde fines del siglo XIX y principios del XX, fue incorporando un nuevo discurso de modernización para resolver diversos problemas relacionados con la población, tales como el delito, la pobreza y la salud.

Por tal motivo, el gobierno nacional organizó y desplegó distintos programas relacionados al control y la regulación expandiendo su poder de acción no sólo al ámbito público sino a la vida privada. También fue una etapa de elaboración y modificación del sistema normativo, de los espacios académicos y de la administración pública.

En lo referente a la salud, el Estado concentró sus acciones para instalar un nuevo sistema de atención médica bajo el proyecto de "higiene social" o "medicina social" imponiendo cambios profundos en la atención de la salud. Por un lado, se estableció la desacreditación social para la eliminación de las prácticas curanderiles o empíricas desde los discursos políticos, normativos y sociales (la prensa) por medio de la re-definición como prácticas "ilegales", "clandestinas" y "delictivas". Por otra parte, el Estado fomentó las prácticas médicas legales a través de la re-organización administrativa, burocrática y legislativa para controlar y regular a los profesionales de la medicina y sus prácticas. (Armus, 1984, 1990)

Otra institución que intervino en el control de la salud fue la Justicia Penal, a partir de las distintas denuncias (por médicos y funcionarios) y al inicio de procesos judiciales bajo las carátulas de "Ejercicio Ilegal de la Medicina".

Estudiar la implementación del nuevo modelo de atención médica desde los expedientes judiciales, nos permitirán reconstruir el proceso de modificación del discurso jurídico al introducirse elementos de la medicina social, es decir, el proceso de medicalización del discurso en los expedientes judiciales. (Barreneche, 2015; Cesano, 2011/2012; Palacio y Candiotti, 2007)

El propósito de la ponencia es realizar una primera aproximación de la medicalización de la justicia a través de los expedientes judiciales desde la perspectiva de la cultura legal. El objetivo será recuperar las intervenciones de los actores judiciales, características de los procesos judiciales y las voces de los distintos sectores sociales.

Las fuentes seleccionadas son los expedientes penales de los juzgados letrados nacionales conservados actualmente en el Archivo Histórico Provincial “Prof. Fernando Araoz” (Santa Rosa, L.P.), referidos a causas tramitadas por “ejercicio ilegal de la medicina”.

2. Algunas apreciaciones del nuevo modelo de atención médica

En el momento de expansión de la medicina social como expresión de modernización a principio del siglo XX, el Estado nacional se encontró con distintos obstáculos en el interior del país. Uno de ellos fue la perduración de una mentalidad colectiva dentro un sector importante de la población, que seguía optando por la asistencia empírica¹ en materia de salud. La presencia de prácticas curanderiles en la vida cotidiana era algo común y contaban con el apoyo y aprobación no sólo de la población sino, en muchos casos, de las autoridades locales, situación que se mantuvo hasta las primeras décadas del siglo XX².

Otros de los problemas que enfrentó el gobierno nacional fue la dificultad concreta para expandir un adecuado sistema de salud pública, no sólo por la falta de infraestructura

¹ Se entiende por empírico, aquellas personas poseedoras de saberes y prácticas de curación obtenido a través de la transmisión generacional y de sus experiencias.

² Para la región rioplatense de fines del siglo XVIII, fue estudiada por Varela (1995). Para la región de La Pampa, la Comisión del Departamento Nacional de Higiene, autorizaba a empíricos con saberes en medicina y farmacia (estudiantes avanzados) a prestar atención médica por falta de diplomados en las regiones rurales. (Escobar, 2007).

y equipamiento sino también por no disponer de un número suficiente de profesionales de la medicina acorde a la población³.

En La Pampa, la aceptación de practicantes empíricos perduró hasta mediados del siglo XX, donde las autoridades (frente a la necesidad de atención básica), expresó su apoyo por medio de solicitudes para dar autorización a estos empíricos, y fueron realizadas por distintos organismos públicos locales tales como la Jefatura de Policía y la Comisión Nacional de Higiene ante el Departamento Nacional de Higiene o el Ministerio del Interior⁴.

Es decir, las enérgicas campañas estatales por desacreditar a los empíricos a través de los procesos de persecución y penalización desde la prensa y el ámbito judicial, no se acompañaron con un proceso rápido de instalación de profesionales y de instituciones hospitalarias o centros de primaria de salud⁵. La instalación del sistema de salud público en el territorio pampeano fue lenta, precaria e insuficiente, no existiendo una entidad estatal hasta el año de 1913, momento en que se inauguró la Asistencia Pública en la ciudad de Santa Rosa. Diversos trabajos de Di Liscia (2005 y 2007a) describen al sistema sanitario como ineficaz por su corto alcance en su accionar, por las diversas carencias en la escala técnica, por la mala distribución de los profesionales y la convivencia de un servicio de salud externo al territorio (las asociaciones de beneficencia, mutuales y los

³ Para el territorio pampeano, Di Liscia (2007a:128, 154) nos comenta el desfase de cobertura institucional entre el Litoral y el interior del país para 1930, la situación para los territorios nacionales era de 0,93 camas c/ 1000 habitantes, y de profesionales de la medicina para La Pampa de 0,8 c/1000 habitantes.

⁴ Archivo Histórico Provincial, Fondo Gobierno (en adelante A.H.P. y F.G.), 11/9/1890, N° 845, Letra I. Nota elevada por el Ministerio del Interior al Gobernador de La Pampa Central sobre autorización de un practicante para ejercer la medicina en General Acha.

⁵ Se contaba en los años '20 con cinco instituciones hospitalarias (Di Liscia, 2007a:153) para todo el territorio pampeano, de orígenes municipales y/o de las asociaciones de beneficencia y solo una estatal: la Asistencia Pública en Santa Rosa desde 1913. Es importante destacar para el espacio pampeano el protagonismo que tuvo la iniciativa proveniente de la sociedad civil como, por ejemplo, las actividades desarrolladas por las damas de beneficencia (pertenecientes a los sectores hegemónicos) quienes organizaban centros primarios de salud orientados a los sectores más desprotegidos. También la participación de las agrupaciones de inmigrantes a través de sus respectivas sociedades, las cuales se hicieron cargo de ofrecer diversas soluciones a la falta de servicios. Estas entidades civiles organizaban botiquines, salas de primeros auxilios, hospitales y centros maternos para la atención de la salud. En la ciudad de Santa Rosa se destacaron la Asociación Hermana de los Pobres y la Sociedad Española de Socorros Mutuos, ambas fundadas a principio del siglo XX. Para el caso de Santa Rosa, el trabajo de Pascual, Escobar y Diez (2000), Escobar (2003) y para la localidad de Trenel, Escobar (2008). Para el espacio pampeano en general sobre las acciones de beneficencia los trabajos de Di Liscia y otros (1995) y Rodríguez (1995)

sectores de alto poder adquisitivo pampeanos consultaban y asistían en los grandes centros urbanos como Buenos Aires).

Entonces bajo estas condiciones, lo que se provocó fue una contradicción de larga duración entre las prioridades del Estado: la eliminación de los curadores empíricos, frente a las necesidades reales de la población: la perduración con apoyo de los funcionarios públicos, de mujeres (mayoritariamente) y hombres⁶ que brindaban un servicio de salud no profesional.

Es decir, que en La Pampa en su condición de territorio nacional, hasta avanzado el siglo XX, la atención médica dependió de las posibilidades de cada municipio para solventar económicamente la apertura de un consultorio y el cargo de un médico municipal. Sin embargo, y más allá de las buenas intenciones, este servicio médico era limitado porque solo ofrecía una atención primaria y de carácter auxiliar, no resolvía el problema de la distribución y acceso a los medicamentos, como tampoco tenía la posibilidad de efectuar diagnósticos y tratamientos de complejidad.

Se puede decir que hasta 1930, los lineamientos de salud estatales no tuvieron una fuerte incidencia en el espacio pampeano. Fue a partir de esta fecha, en que La Pampa comenzó a registrar una cantidad creciente de denuncias judiciales con la carátula de “Ejercicio ilegal de la medicina” y “ejercicio ilegal de la obstetricia” como una forma de acompañar al lento proceso de expansión de las instituciones de salud estatales.

A su vez, se inició el desplazamiento de las prácticas empíricas de la atención médica hacia las zonas rurales donde el control era más débil, especialmente el caso de la atención de los partos, mientras que se consolidaba el predominio de los profesionales en las áreas urbanas.

⁶ Por lo general, quienes realizaron estas funciones de curar eran las mujeres, las que al permanecer mayor tiempo en el hogar y enfrentarse a diferentes situaciones como accidentes y enfermedades de sus hijos, familiares y vecinos, fueron adquiriendo los conocimientos necesarios. Así conformaron un conjunto de saberes populares sobre la salud a partir de su entorno cultural, de sus experiencias y de su transmisión en generación en generación. La tarea de curar no se restringía al ámbito doméstico, sino que, cumplieron con un conjunto amplio de demandas que las llevaban a actuar en un ámbito extra familiar, desde la asistencia a un soldado hasta la atención de una parturienta y primeros auxilios de un recién nacido. Así, estas mujeres tuvieron una función social porque brindaban un servicio que la población demandaba constantemente, convirtiéndose así en “agentes primarios de la salud” (Varela, 1995), permitiéndoles acceder a nuevas posibilidades laborales fuera del hogar y obteniendo el reconocimiento social por parte de quienes requerían de sus servicios.

3. Controlar y regular el arte del curar en el territorio pampeano

En los inicios el Departamento Nacional de Higiene -creado en 1891- no tuvo una capacidad fuerte ni nacional para ejercer un poder efectivo sobre los profesionales de la medicina y de sus instituciones. Por lo contrario, desarrollo un control débil e irregular, definiendo su campo de acción y límites de sus atribuciones entre las demás instituciones nacional.⁷

En el plano del Territorio Nacional de La Pampa Central dicha debilidad se acentuó más, surgieron situaciones conflictivas que revelaron la debilidad del Departamento Nacional de Higiene frente al accionar de las autoridades locales.

Un caso ilustrativo, fue el hecho sucedido en 1890, cuando se produjo un enfrentamiento entre la Comisión Nacional de Higiene (entidad representante a nivel local), la Jefatura de Policía y el Juez Letrado, por la designación de un practicante autorizado para ejercer el puesto de médico de la Gobernación⁸. El problema se inició ante la necesidad de realizar un informe pericial médico para un proceso judicial, ya que se presentaron dos resultados de facultativos designados por diferentes instituciones, uno era del practicante autorizado por el Juez Letrado y otro del nombrado por el Departamento Nacional de Higiene (elegido por sugerencia de la Jefatura de Policía). La queja fue presentada por la Jefatura de Policía al Ministerio del Interior y al Gobernador Interino del Territorio, ya que el Juez Letrado desconoció y desautorizó la designación proveniente del Departamento Nacional de Higiene⁹.

⁷ Por ejemplo, surgieron situaciones conflictivas entre la Comisión de Higiene Nacional y la Facultad de Medicina cuando debieron resolver distintos problemas concernientes al Hospital de Mujeres de la ciudad de Buenos Aires. Véase González Leandri (2000).

⁸ Por ejemplo, se estableció el decreto del Ministerio del Interior del 24/1/1900 sobre las modificaciones del estatuto del Departamento Nacional de Higiene, ampliándose sus capacidades de acción a todas las cuestiones de sanidad. Posteriormente la resolución 27/6/1905 del Departamento Nacional de Higiene, referida al ejercicio de los médicos de las gobernaciones nacionales como agentes representantes de esa institución, disponiendo entre sus funciones la de recopilar datos sanitarios. A.H.P., F.G., 1896-1904 y 1904-1906.

⁹ Según lo que dejan ver estas actuaciones el Juez Letrado había nombrado a un practicante de su confianza, no sólo por la relación personal con éste, sino porque sabía que respondería a sus pedidos expresos ya que había quedado “en deuda” por el amparo que el Juez le había dado en un proceso judicial que esa persona había tenido con anterioridad. A.H.P., F.G., 28/11/1890, N° 1019, Letra P. Nota elevada por la Jefatura de Policía al Gobernador Interino del Territorio de La Pampa Central, sobre nombramiento del practicante médico.

La debilidad del Departamento Nacional de Higiene perduro hasta 1930 y se reflejó en la dificultad para realizar un efectivo control de los profesionales de salud al no existir un registro bien organizado en el territorio pampeano.

El Departamento Nacional de Higiene pretendía desarrollar un control centralizado de los profesionales que ejercieron en el territorio pampeano, a través de un intenso sistema burocrático que desempeñó la Comisión Nacional de Higiene¹⁰. Dicha Comisión, radicada en la capital del Territorio, realizó varios registros reflejando la tendencia constante del Estado por instalar a profesionales de la medicina como también erradicar todo tipo de práctica de curación -empírica o científica- sin la tutela estatal.¹¹

Es necesario señalar, que estos registros elaborados por la Comisión Nacional de Higiene no sólo autorizaban las prácticas profesionales, sino también, intentaron establecer una regulación en la distribución y movilidad de los titulados de la medicina en el interior del territorio; al determinar el destino y el tiempo de residencia con la finalidad de garantizar una mayor cobertura de salud en las distintas zonas. Por ejemplo, en 1928, fue notificada una partera profesional porque, el Departamento Nacional de Higiene, “no hacía lugar a su solicitud para ejercer la obstetricia en Bernasconi por existir allí una partera nacional”.¹²

También el control abarcaba a los profesionales extranjeros que quisieran ejercer en el país, quienes debían solicitar la revalidación del título en la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires, antes de realizar el resto de los trámites en el Departamento Nacional de Higiene.

4. Los aspectos jurídicos en torno a la atención médica

La sanción del Código Penal Argentino (1890) fue el reflejo de la nueva política estatal de modernización que intentó dar solución a un conjunto de problemas sociales

¹⁰ La oficina de la Comisión Nacional de Higiene, instalada en Santa Rosa por ser la capital del territorio, tuvo problemas no solo para abarcar la totalidad de la jurisdicción sino incluso para designar a los componentes de la misma. A todo esto, se sumaba la tardanza por las distancias para comprobar con rapidez la legalidad de los títulos de quienes ejercían las prácticas médicas en Buenos Aires.

¹¹ A.H.P., F.G., Gobernación de La Pampa Central (en adelante G.P.C.), Registro de Médicos Municipales, libros 1, 2 y 3 (1912-1941). Constituyen tres cuerpos pero sus registros son irregulares, con interrupciones de los escribientes y se reflejan distintas letras como modalidades de escrituras.

¹² A.H.P., F.G., G.P.C., Registro de Médicos Municipales, libros 3 (1912-1941). En ellos se observa que los períodos de las autorizaciones para ejercer variaban entre los tres meses y el año.

más urgentes. Sin embargo, quedaron ciertas cuestiones que reclamaban una atención directa y rápida ya que se iban agravando en la realidad social, cómo fueron los casos de las prácticas empíricas y profesionales no autorizados. A esto apuntaron las reformas al mencionado Código Penal realizadas en 1910 y, en 1921 la sanción de un nuevo Código (ley 11.179), que en estos mismos temas también sufrió modificaciones en 1924¹³.

En el Código Penal de 1921, se definió el “delito contra la salud pública”, como una falta muy grave y recayendo la responsabilidad en el Estado, quien debía dar protección a la población. La problemática del curanderismo se definió de la siguiente manera:

... El curanderismo, en todas sus formas, es uno de los peores enemigos de la salud, a la vez por un medio inicuo de explotación; la primera porque cuando no precipita la muerte, con procedimientos absurdos y antihigiénico, deja avanzar las enfermedades mediante el empleo de medios complementarios pueriles e inicuos; lo segundo porque aprovecha el sufrimiento y el dolor para hacerse pagar generosamente su engaño y su mala fe (Código Penal 1924: 386)¹⁴

Define el accionar del Estado de la siguiente forma:

La Comisión piensa, pues, que es necesario una vez por todas, acabar con este mal, que desgraciadamente, se extiende por todas partes... No podíamos prescindir... del clamor público contra estos profesionales del engaño y la mentira; no podíamos desatender las quejas que todos oímos; no podíamos, en fin, ser sordos a la protesta de todos los hombres cultos y de las corporaciones científicas más autorizadas. Hemos procedido, en consecuencia, a fin de llegar a la extirpación completa de este reconocido mal... (Código Penal 1924: 387)

De esta manera, se argumentó que la acción estatal fue una respuesta a las demandas realizadas por la sociedad y por los profesionales de la medicina, legitimando así su objetivo de eliminar las prácticas empíricas. Sin embargo, era la manifestación del

¹³ Sobre la formulación del código penal y sus instancias de reformas, puede consultarse a Marteau (2003).

¹⁴ Argumentos de la Comisión responsable de la reforma, en Código Penal de la Nación Argentina. Ley 11.179. Edición oficial, 1924.

nuevo rol del Estado que respondía a las ideas positivistas e higienistas y a los adelantos de las ciencias médicas modernas.

El nuevo Código Penal de 1921 dentro del Título VII, dedicado a los “Delitos contra la seguridad pública”¹⁵, el art. 208 trató puntualmente del ejercicio ilegal de la medicina, definiendo como la atender la salud por personas sin título ni autorización, exceder los límites de la autorización, prometer la curación de enfermedades a término fijo o por medios secretos o infalibles y, por último, por prestar el nombre siendo titulado o autorizado. Las condenas iban desde los 15 días a un año de prisión.

En cuanto a la reforma legal sancionada en 1924, se incluyeron las faltas en el cumplimiento de la atención de la salud en la sociedad. Se condenaba al profesional (médico, cirujano o partera) que sin una causa justificada rehusase o demorase en prestar sus servicios en urgencias. La misma situación para los farmacéuticos que demorasen la entrega de los medicamentos demandados ante una emergencia (art. 322). También estaba prevista la condena a quién ejerciera la profesión habiendo sido previamente sancionado e inhabilitado por una causa anterior.

5. La medicalización de la justicia: el ejercicio ilegal de la obstetricia

La aplicación de la nueva normativa referida a la atención de la salud, puede verse reflejada en los expedientes de causas penales tramitadas en los juzgados letrados nacionales de La Pampa. Estos documentos permiten confirmar la escasez de profesionales, conocer los conflictos surgidos entre quienes ejercían la atención de la salud en forma empírica y profesional, la lenta distribución de centros de atención (por ejemplo de salas de auxilio o botiquines), como así también, recuperar algunas de las consecuencias producidas por la implementación desde arriba de la atención médica.

Por otra parte, los expedientes son útiles para reconstruir las características de la atención empírica de la salud y reconocer las razones que predominan en la población por su opción. Asimismo, dejan ver cuestiones de género, las condiciones y prácticas sociales, ocupacionales, culturales y étnicas que incidieron en las resoluciones judiciales.

¹⁵ Se estableció un capítulo completo, del Art. 200 a 208, relacionado a la salud y abarcó cuestiones como envenenamiento o adulteración del agua potable, control de alimentos, de enfermedades y de venta o suministro de medicamentos. Se determinaron como condenas multas y/o reclusión (de 6 meses a 25 años de prisión), conforme a la gravedad del caso de dicha práctica, es decir, causo la muerte o no de la persona.

Para el presente trabajo se realizó una acotación muy general, seleccionando algunos de los procesos definidos como “ejercicio ilegal de la obstetricia”, donde la medicalización de la justicia¹⁶ pone en evidencia no solo la construcción de un discurso médico legal en los expedientes sino también la legalidad de una nueva forma de atención médica.

Se eligieron dos casos judiciales para abordar dos de las tantas problemáticas que componen el período de transición de la atención empírica a la profesional en torno a la obstetricia: la inserción en la comunidad y la relación entre ambos tipos de atención.

La inserción de las parteras profesionales en la comunidad

En 1922 recientemente una partera profesional se había radicado en la localidad de Trenel¹⁷, y acusó a dos mujeres de ejercer la obstetricia ilegalmente. La denuncia reflejó la permanencia de preferencia entre las parturientas al momento de elegir quién atenderían sus partos, en este caso a las parteras empíricas. También se evidencia la complicidad de la comunidad por no denunciar a estas practicantes y excluirlas.

Los dos médicos (titulados y autorizados) residentes en el pueblo informaron que conocían la existencia de “esas” parteras, pero argumentaron que no tenían pruebas suficientes para comprobar si seguían ejerciendo o si habían provocado algún daño.

Recorriendo las declaraciones tomadas por el secretario del juez, se evidencia que el motivo central de la denuncia, era la necesidad de la partera titulada captar la clientela femenina, aludiendo a motivos normativos más que de salubridad, tal como se desprende de su declaración:

(...) hace cuatro meses la dicente se radicó en este pueblo (...) hasta la fecha no ha atendido un solo parto motivo que hay dos mujeres que trabajan clandestinamente.¹⁸

¹⁶ Expresión tomada de Montoya (2010) quien realiza un espléndido estudio para la sociedad de Antioquia a principio del siglo XX. La autora define como proceso de medicalización de la justicia como los procesos de transformación de la práctica de la experticia médica en los diversos procesos judiciales y de la instauración de la medicina legal.

¹⁷ A.H.P., F.J., Juzgado Letrado (en adelante J. L.) N° 3, exp. 195/1922 por “ejercicio ilegal de la obstetricia”.

¹⁸ *Ibíd.*

Es decir, la partera profesional prioriza el carácter delictivo desde una situación particular, para luego pasar a un contexto general al definir a las prácticas empíricas como una amenaza a la salud de la población. Por esa razón solicitó: “que se prohíba ejercer la obstetricia a las dos mujeres citadas por cuanto será en bien de la salud pública”¹⁹.

De esta manera, se refleja el proceso de medicalización no solo en las instituciones judiciales sino también en el Código Penal que la profesional usaba para su argumentación y que quedaron registrados en los expedientes penales.

A su vez, las declaraciones en el expediente, dejan ver las situaciones de encubrimiento de las actividades empíricas por diferentes autoridades. La partera profesional se encontraba en franca desigualdad ya que no se respetaban las normas estatales para erradicar las curaciones empíricas, y en total contradicción a la instancia reguladora del Departamento Nacional de Higiene hacia las tituladas y autorizadas para ejercer.

Los encubrimientos tuvieron sus causas por la escasez de recursos de una parte de la población para abonar los honorarios de una partera profesional. Sin embargo, y seguramente tuvo una fuerte incidencia la mentalidad de quienes aceptaban las prácticas obstétricas no profesionales, en especial porque existía una relación afectiva entre la parturienta (y su familia) y la partera. La atención empírica de los partos incluía tareas relacionadas con las necesidades del hogar, además de la dedicación previa y posterior al parto.

Las parteras profesionales se vieron obligadas a incluir estas funciones de “agentes primarios de salud” (especialmente en las áreas más alejadas de los centros urbanos) que excedían al parto para ser aceptadas por la comunidad.

Competencia y complementariedad de servicios de obstetricia empíricos y profesionales

En 1921 en la localidad de Castex²⁰, dos obstetras tituladas denunciaron el ejercicio de tres parteras empíricas. Una de ellas era muy reconocida por la comunidad, y había ejercido con autorización. Incluso, se reconoció su experiencia de haber trabajado con un médico profesional como enfermera. La denuncia, efectuada en la comisaría, fue elevada al Ministerio del Interior que la direccionaba el Departamento Nacional de

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ A.H.P., F.J., J.L. N° 2, exp. H-154/1921 por “ejercicio ilegal de la medicina.”

Higiene. Como se puede advertir, no interfería de manera directa la Comisión Nacional de Higiene con asiento en la capital del territorio (Santa Rosa). Después de la resolución tomadas por el Departamento Nacional de Higiene, se derivaba nuevamente al Ministerio del Interior, y de ahí a la Gobernación de La Pampa, que solicitó a la Jefatura de Policía y a la Comisaría de Castex que iniciaran las indagatorias.

Las obstetras profesionales mencionaron las actividades de las empíricas, dieron nombres de la clientela y enfatizaron que ninguna estaba facultada, ni titulada. Diferenciaron entre “titulada” y “facultada”, incluyendo en el segundo concepto a las parteras empíricas que habían tenido autorización del Departamento Nacional de Higiene para ejercer, ante la escasez de profesionales. Entregaron como prueba una tarjeta de presentación que circulaba entre la gente del pueblo, en la que una de las parteras empíricas ofrecía sus servicios. Frente a esto, la partera acusada, argumentó que esas tarjetas eran de la época en que ella ejercía, pero no eran actuales.

En este caso entre los motivos que llevaron a las pacientes a elegir la atención de las parteras empíricas se encuentran en las razones económicas, de urgencia en momentos en que estaba ausente el médico, y por cuestiones culturales. En cuanto al pago de los servicios, podían discutir el precio, como expresó una paciente: “le quiso cobrar cincuenta pesos, rebajándole a treinta y cinco, dándole solo la suma de veinte pesos, por su trabajo”²¹.

Una de las parteras denunciadas, expresó que la gente solía requerir de sus servicios por problemas económicos, dicho argumento le sirvió para justificar haber asistido un parto:

...Que no ejerce la profesión, que en alguna ocasión cuando lo ha hecho es por puro servicio, atendiendo a señoras pobres que no han tenido recursos para pagar parteras, recuerda que hace como unos quince días ayudó a una señora del pueblo, sin saber cómo se llama, sin que le cobrase nada por su atención²²

Sin embargo, y por medio de las declaraciones de las pacientes, se logró rescatar las señales de cambio en la atención del parto, es decir, la transición de la atención profesional:

²¹ *Ibíd.*

²² *Ibíd.*

... en el mes de noviembre del año (pasado) estuvo enferma de parto y fue atendida por Plácida [empírica]... pero como a consecuencia de la poca atención de ésta, se vio obligada a llamar a una señora de nombre Catalina ... que sabe es partera recibida y en unión al Dr. ... la ayudaron²³

Es decir, en este expediente se refleja el inicio del período de transición entre la atención empírica y la profesional, pero también la medicalización del discurso judicial en los expediente. Se registró al parto como enfermedad y la nueva distribución de los roles desde el punto de vista del género²⁴ porque se reestructuró un orden jerárquico: medico, partera y parturienta desde lo bio-político, donde el monopolio del poder lo asumen los hombres en la atención del parto.

Las pacientes fueron en algunos casos atendidas por una partera sin título pero era facultada (es decir autorizada) para ejercer por un médico. Las parteras profesionales también autorizadas por la Comisión de Higiene, era una agrupación de hombres, e incluso actuaban en compañía de un médico como forma de legitimidad social. La inclusión del nuevo actor en el parto, terminó por establecer una estructura jerárquica donde las mujeres, encargadas de la atención de los partos, quedan bajo la supervisión del profesional médico²⁵.

En la declaración de unos de los médicos delo pueblo, se observa claramente estos momentos de cambios, en los que están en discusión los saberes y prácticas no sólo de las parteras empíricas y facultadas, sino también de algunas profesionales. El médico relató:

... en cuanto a la Sra. Antonia... [empírica] era la única que se tenía como partera, hasta que vinieron las parteras diplomadas (...). Por no inspirarme confianza al Sra. ... [diplomada] (por razones que me reservo) en partos que yo he asistido, he preferido la asistencia como enfermera, de la Sra. Antonia..., no así después

²³ *Ibíd*em

²⁴ Desde la perspectiva de género planteado por Scott, J. (1990).

²⁵ Acerca de la exclusión o desplazamiento que sufren las mujeres en la atención de los partos por el proceso de medicalización, culmina con la edificación del poder monopolizador de los hombres de la atención de los partos. Para una lectura más profunda, se recomienda Tuber, S. (1991)

de la venida de la Sra. ... [otra titulada], a la cual considero una profesional que hace honor a la localidad.²⁶

En síntesis, a través de los dos expedientes, podemos aproximarnos al momento de cambio y transición de la atención del parto desde lo empírico a lo profesional; es decir normado tanto por la ciencia médica como jurídica. Se definieron nuevos conceptos, estructura de jerarquías y roles en torno al acto de parir. El parto y la parturienta pasaron a pertenecer al ámbito de la medicina y con ello a las cuestiones de salud y enfermedad. Por su parte, cuando se denunciaron una atención indebida, el discurso de los expedientes se refleja su proceso de medicalización incorporando la nueva conceptualización médica del parto, de la parturienta.

6. Conclusiones

El proceso de medicalización en La Pampa, durante la primera parte del siglo XX, se caracterizó por ser lento, irregular y fragmentario, provocando una prolongada coexistencia de servicios empíricos y profesionales hasta bien entrado el siglo XX.

En general, las medidas desarrolladas por el gobierno nacional para erradicar las prácticas empíricas crearon situaciones contradictorias o con resultados no esperados a causas de las importantes dificultades organizativas y administrativas.

Por medio de los expedientes judiciales se recuperó parte del proceso de medicalización de las estructuras administrativas y de los servicios para la atención médica al interior del país. El Departamento Nacional de Higiene estableció en las capitales del interior del país, las Comisiones Nacionales de Higiene, siendo las encargadas de regular y autorizar a los profesionales de la salud. También se reconstruyó las interrelaciones con otras entidades como el Ministerio del Interior, las Comisarías y el poder judicial del territorio de La Pampa.

Por otra parte, se vislumbró la incorporación de un conjunto de elementos del discurso médico legal en los expedientes judiciales. Es decir, el proceso de medicalización se puso al servicio de la justicia para resolver las situaciones conflictivas del ejercicio de la medicina y de su transición de la atención profesionalizada. Muchos de los profesionales que realizaron sus denuncias, buscaban por un lado, el respaldo legal

²⁶ A.H.P., F.J., J.L. N° 1, exp. S-970/1924 por “ejercicio ilegal de la obstetricia”.

(por ejemplo de las parteras profesionales) frente a una legitimidad en vía de construcción en la sociedad pampeana.

7. Referencias bibliográficas

- Armus, D. 1984. "Enfermedades, ambiente urbano e higiene social, Rosario entre fines del siglo XIX y comienzo del XX", en Armus y otros (comp.). Sectores populares y vida urbana. Clasco. Buenos Aires.
- 1990. Mundo urbano y cultural popular. Ensayos de historia social argentina. Buenos Aires. Sudamericana.
- Barreneche, O. 2015. "Del expediente judicial a los disposiciones "estrictamente secretas y confidenciales". Itinerarios historiográficos sobre los archivos y fuentes históricas de la justicia y las instituciones de seguridad y del castigo en la Argentina", en Revista electrónica de Fuentes y archivos, Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti". Córdoba. Año 6, N° 6, Pp. 13-25.
- Cesano, J. D. 2011-2012. "Fuentes judiciales y análisis histórico; un esquema para su aproximación", en Revista Prólogos. N° IV-V. Pp. 39-54.
- Di Liscia, M. H. y Di Lscia, M. S. 1997. "Mujeres, Estado y salud: de la persecución a la integración", en Di Liscia, M. H. y Maristany, J. (ed.) Mujeres y Estado en la Argentina. Educación, salud y beneficencia. Ed. Biblios. Bs. As. Ppg: 87-122.
- Di Liscia M. S. 2007a. "Instituciones, médicos y sociedad. Las posibilidades y los problemas en el territorio pampeano (1888-1933)", en Di Liscia, M. S., Lasalle, A. M. y Lluch, A. Al oeste del Paraíso. Las transformación del espacio natural, económico y social en la Pampa Central (siglo XIX-XX). Ed. UNLPam y Miño-Davila. Pg. 123-154.
- 2007b. "Dificultades y desvelos de un estado interventor. Instituciones y salud en el interior argentino (La Pampa, 1930-1946)", en Anuario IEHS, N° 22.Ppg.: 93-126.
- Escobar, D. 2007. "Los Registros Municipales: Profesiones liberales, reflejo de una parte de la realidad en la profesionalización de los agentes de salud", en CD: Rodriguez, A. y Zink, M. (Ed.) II encuentro de investigadores. Fuentes y problemas de la investigación histórica regional, 1 y 2 de Diciembre de 2006, en la ciudad de Santa Rosa, La Pampa.
- Escobar, D. 2008. "Las influencias eugenésicas en el Territorio Nacional de La Pampa entre las décadas del '30 y '40. Estudio de caso: Hospital y Centro Municipal de Higiene Maternal e Infantil de Trenel", en CD: III Taller De Historia Social De La Salud Y La Enfermedad En Argentina Y América Latina, los días 31 de julio y el 1 de agosto de 2008, IES-H, FCH, UNLPam
- Marteau, J. F. 2003. Las palabras del orden. Proyecto republicano y cuestión criminal en Argentina (Buenos AIRES: 1880-1930). Editores del Puerto. Bs As.
- Montoya, P. 2010. La medicalización de la justicia en Antioquia (1887-1914). Ed. Clío Universidad de Antioquia. Colombia
- Palacio, J. M y Candiotti, M. 2007. Justicia, política y derechos en América Latina. Ed. Prometeo. Bs. As.
- Pascual, M. D.; Escobar, D.; Diez, M. A. 2000 "De las parteras empíricas a las profesionales en el contexto de las políticas de salud del Estado Nacional", en

- Mujeres en Escena. IIEM- FCH-UNLPAM. Santa Rosa. La Pampa. Pp.: 415 - 426
- Rodríguez, A. M. 1995. "Sentir y mitigar el dolor de los desamparados. Las damas de beneficencia y los sectores populares", en Espacios de Género, Actas de las III Jornadas de Historia de las mujeres. CREIM. FCHYA. UNR. Rosario. Santa Fe. Argentina. Tomo 1. Pg.: 155-165.
- Scott, J. 1990. "Género, una categoría útil para el análisis histórico", en Amerlang y Nash, (ed.) Historia y Género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea, Valencia, Alfons El Magnanim, 1990. cit, pp. 23-56.
- Varela, B. 1995. "Las mujeres curanderas como agentes primarios de salud. Chile en los siglos XIX y XX.", en Espacios de Género, CREIM, Facultad de Humanidades y Artes, UNR, Tomo II, pp. 203-216

Fuentes

Archivo Histórico Provincial "Prof. Fernando Aráoz"

-Ministerio del Interior:

11/9/1890, N° 845

24/01/1900

28/11/1890 N° 1019

-Resolución del Departamento Nacional de Higiene:

27/06/1905

-Gobernación de La Pampa Central:

Registro de Médicos Municipales. Libros 1, 2 y 3 (1912-1941)

Código Penal de la Nación Argentina. Ley 11.179. Edl Oficial. 1924.

-Fondo de Justicia:

Juzgado Letrado N° 1: "ejercicio ilegal de la obstetricia" Exp. S-970/1924

Juzgado Letrado N° 2: "ejercicio ilegal de la obstetricia" Exp. H-154/1921.

Juzgado Letrado N° 3: "ejercicio ilegal de la obstetricia": Exp. 195/1922.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

MÁS ALLÁ DE MAR DEL PLATA: LA PLATA Y EL TURISMO EN EL PRIMER PERONISMO

Stefanía Santovito
Josefina Mallo

UNLP, FCE, Instituto de investigaciones en turismo; Cátedra: Historia y agenda geopolítica

Introducción

Los estudios de turismo durante el primer peronismo (Comparato, 2014; Pastoriza, 2008; Pastoriza & Pedetta, 2009; Sidicaro, 2002; Claudia Troncoso & Lois, 2004) señalan la importancia liminar que tuvo Mar del Plata en el proceso de incorporación de las clases populares a la actividad turística en la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, las políticas turísticas en este período no se limitaron a promocionar las vacaciones durante el verano sino que también promovieron el desarrollo de la actividad turística durante los fines de semana, e incluso proliferaron los fines de semana largos, y para este fin pusieron en valor distintos destinos, sobre todo aquellos que estaban cerca de la Capital Federal y el cada vez más poblado conurbano bonaerense¹. Elian Soutullo (2018, p. 21) señala que las políticas turísticas llevadas adelante abren una serie de cuestionamientos sobre la influencia de las mismas en las vidas cotidianas de sus ciudadanos. Entre estas, las políticas nacionales, y su difusión, han sido más ampliamente estudiadas (Almeida García & Schenkel, Érica, 2015, 2015; Capanegra, 2006; Ospital, 2005; Pastor & Fuentes, 2014; Piglia, 2007, 2008). En este contexto, Piglia destaca que “Estas obras se completaron durante los años del gobierno peronista (1946-1955) que pavimentó varias rutas importantes y mejoró la red de caminos provinciales. En el caso

1 Véase Decreto n° 40757/47 feriado por el Congreso Mariano en Luján y Decreto n° 24411/49 Fiesta de la Flor y el Perfume.

de la provincia de Buenos Aires, esto potenció las posibilidades para el excursionismo, conectando a Buenos Aires y a la capital provincial (La Plata)”(2018, p. 94)

En este sentido, nos parece importante entonces retomar el papel de la Provincia de Buenos Aires en el diseño de políticas públicas tendientes a promover otro tipo de turismo, el tipo de turismo de corta duración, miniturismo, turismo de escapadas entre otras maneras de llamarlo.

Cuando Juan Domingo Perón llega al poder en 1946 trae consigo la idea del turismo aplicado como política pública. Quien compartía esa ambiciosa idea, era el entonces Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Domingo Mercante, consagrado como “el corazón de Perón” por Eva Duarte, aunque al final, terminarían totalmente enemistados.

Si bien al asociar Peronismo y turismo automáticamente aparece Mar del Plata como el destino bonaerense por excelencia –y en cierta medida, así era- la realidad es que, dentro de todo el territorio de la provincia de Buenos Aires, había otros destinos que se colocaban en el centro de la escena turística, y no eran precisamente balnearios destinados al turismo de “sol y playa”. Es el caso del “destino La Plata”: bajo esa expresión se alude a lo que hasta 1957 conformaba al partido de La Plata (es decir, con Berisso y Ensenada incluidos) y al Parque de los Derechos de la Ancianidad (que, si bien se encuentra ubicado entre los municipios de Berazategui, Ensenada, Florencio Varela y La Plata, es identificado por el público en general como perteneciente exclusivamente a La Plata). Fue justamente Mercante quien tuvo la intención de que La Plata se consolidase como destino turístico, generando todo un cuerpo legislativo orientado a lograrlo.

En ese contexto, aparecen dos cuestiones fundamentales: la planificación y el descanso hebdomadario. La planificación era la impronta propia del gobernador Mercante y la aplicaba específicamente a la urbanización, él ajustaba la obra pública a planes anuales o de más de un año. El descanso hebdomadario, es decir, el descanso semanal, era una política activa peronista que permitía y promovía el turismo relámpago. A ello se le sumaba la generación de todo un aparato regulador y promotor de la actividad turística (Ley n° 5254) y la continua reiteración de las virtudes del valor del descanso para la sanidad física y mental, sobre todo a las familias obreras. Como señalan en su análisis de las políticas turísticas de Mercante Maza y Bruno

En 1949 inauguraba la Asamblea Legislativa el gobernador Mercante ya persuadido de haber impreso un carácter “social” al turismo, posibilitando y organizando el traslado de los sectores populares a lugares aptos para la contemplación estética. Definía entonces el “turismo social” como “la organización oficial que, aprovechando la atracción del hombre de la ciudad por el paisaje natural, considerando el bienestar moral y físico que le acarrea y valiéndose de la rapidez y velocidad de las comunicaciones, da un impulso decisivo a la afición por las vacaciones recreativas entre las masas de trabajadores de la Provincia. (2012, p. 57)”

El destino La Plata, tanto por sus atractivos como por los eventos y festejos que allí se realizaban, se ajustaba a este esquema. Como bien dice Pastoriza (2008)

Además de las vacaciones, también fue incorporada la promoción del turismo relámpago, giras económicas, viajes populares, colonias de vacaciones, campamentos colectivos, como también la realización de viajes para maestros y empleados, incluyendo programas breves de fin de semana y feriados, con ofertas de visitas a la Basílica de Luján (a unos 60 km del centro de Buenos Aires), navegar por el Tigre, remontar el río Paraná, recorrer la ciudad de Buenos Aires, conocer los ‘monumentos’ realizados por la revolución justicialista (Ciudad de los Niños, Ezeiza, Ciudad estudiantil) y acudir a los campings que publicitaba el *Automóvil Club Argentino* e instituciones estatales como el *Consejo Nacional de Educación y Fundación Eva Perón*.

Se trataba de dar a los trabajadores la oportunidad de practicar actividades y conocimiento de lugares que remitían al *prestigio social*: el viaje en ómnibus, los paseos en barco’, la caza, el cine, el conocimiento de los balnearios, etc. En esta línea, ofrecían precios reducidos para espectáculos musicales y vacaciones

Pero la planificación también cobra un sentido especial en la provisión del acceso al ocio más inmediato a la cada vez más creciente población del conurbano bonaerense. Como destaca Fernandez Romero

en un discurso en el cual anunció la creación del Parque Derechos de la Ancianidad, el gobernador de la provincia de Buenos Aires –Domingo Mercante– denunció la especulación inmobiliaria subyacente a los

fraccionamientos suburbanos y sostuvo que la expropiación de las estancias serviría para preservar la integridad de la ciudad de La Plata, evitando su fusión con la Capital Federal (Mercante, 1949). (2019, p. 6)

En definitiva, como señala (Nogués-Pedregal, 2019, p. 2), “turismo es otro nombre del Poder, (...) que a la vez que es consumidor de territorios produce significados y crea sentidos, destruye algunos o, simplemente, los oblitera”. La Plata tenía un lugar central en el turismo social, el turismo instructivo (que hoy llamaríamos turismo cultural) en la planificación de Domingo Mercante, un destino con atractivos propios como demuestra Panella(2018) y la construcción de un destino con atractivos diversos (monumentales, culturales, balnearios, paisajísticos, recreativos entre los que se destacan la República de los Niños o el Parque de los Derechos de la Ancianidad) era también la consolidación del papel que Mercante le asignaba al turismo hebdomadario.

La Plata, capital de la provincia y su turismo en el contexto de la legislación provincial

Mercante extiende su gestión entre los años 1946 y 1952, y si bien desde 1946 comienza a demostrarse su interés en el sector turístico, es recién a partir del año 1947 que se manifiesta la relevancia que se pretendía para el mismo. 1947 trae consigo un marcado desarrollo del sector turístico a nivel provincial. Esto es evidente desde sus inicios, ya que mediante la Ley n° 5116/47 se creó el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social que mantenía una relación directa con el turismo por medio de sus funciones. Justamente, entre otras cosas, debía encargarse de determinar las condiciones higiénicas en establecimientos tales como salas de espectáculos, hoteles y otros locales de permanencia común y elaborar planes y programas de trabajo en materia de Educación Física incluyendo la acción de los campamentos, colonias y excursiones veraniegas, así como los cursos para enseñanza y servicio de salvamento en las playas. El citado Ministerio poseía además una serie de Consejos Asesores entre los cuales estaba el de Educación Física, que precisamente contaba con el Director de Turismo y Parques en su equipo. Si bien el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social es el primero en aparecer, también se establecieron otras entidades con vinculación directa con el sector turístico. Es el caso del Consejo Superior de Política Económica dependiente del

Ministerio de Hacienda, creado mediante D.P.B.A. n° 20564/47 y la sección “Tiempo Libre” dependiente de la Dirección General de Educación Física, cuyas funciones se encontraban reglamentadas por el D.P.B.A. n° 39469/47. El primero fue creado con el fin de atender la evolución de los fenómenos del campo financiero, económico y social que trajo como consecuencia la ampliación de las áreas del Gobierno y de las cuales el turismo no escapaba, por lo que el Director de Turismo y Parques estaba incluido. La segunda, tenía como finalidad educar al pueblo en cuanto al uso de sus horas libres, utilizando un sistema de propaganda intensiva que versaba sobre el valor del descanso, el recreo, las ventajas de las diversiones sanas, los paseos, el valor del aire libre, del sol, la higiene mental y física etc., y un sistema de educación activa que utilizaría juegos, deportes racionales, excursionismo, turismo, campamentos, colonias de vacaciones y toda forma de recreación. Esta sección debía estructurar y dirigir la aplicación de un Plan de Actividades que tendría que abarcar el tiempo libre diario, el tiempo libre hebdomadario (que incluía excursionismo familiar, seguridad de las playas de veraneo, viajes breves a lugares de veraneo, camping, competencias deportivas y recreación general en los centros de los barrios, visitas a lugares históricos, museos, funciones artísticas, etc.) y el tiempo libre anual (que incluía a las Colonias de descanso para familias, campamentos de veraneo en carpas o casillas económicas, excursionismo interprovincial, la aplicación práctica de los beneficios de la vida al aire libre, intercambio de contingentes obreros y empleados con similares de otras provincias y territorios, etc.).

Si bien durante este mismo año, bajo D.P.B.A. n° 24187/47 del 9 de abril, se reglamentan las funciones de la Dirección de Turismo y Parques, la realidad es que el inciso 35 de la Ley de Presupuesto para el año 1947 -sancionada el 2 de febrero de 1946- da lugar a la citada Dirección, y recién en el año 1948 hace aparición la Ley n° 5254 que efectivamente la crea: Esta Dirección buscaba fomentar y encauzar el turismo por la fuente de recursos que significaba su explotación y a su vez, por la importancia del turismo social y cultural con su consecuente función educativa, ya que se consideraba que así se ponían al alcance del pueblo las bellezas naturales de la provincia y sus lugares históricos para afianzar el amor al suelo y el respeto a la tradición. La Dirección estaba a cargo del desenvolvimiento del turismo, siendo a su vez de su incumbencia la administración y supervisión de los Parques provinciales o reservas recreativas. Sus fines trataban la conservación y protección de zonas declaradas de turismo, la celebración de

convenios, la creación y reglamentación de lugares de descanso, el impulso del turismo social, la protección del turista y la instalación de construcciones en playas públicas y populares destinadas a facilitar el uso de las mismas. Sus funciones, por otro lado, radicaban en hacer cumplir las leyes y reglamentos que rijan la materia, organizar la propaganda y publicidad coordinada con la de la Nación, establecer oficinas para informar sobre las actividades turísticas de la provincia, reglamentar el funcionamiento de agencias de turismo, tarifas y créditos turísticos (algunas agencias otorgaban créditos a los empleados de la administración provincial, donde se podían percibir directamente de las oficinas pagadoras de sueldos las cuotas de amortización que correspondiesen), organizar exposiciones para dar a conocer la provincia, fomentar campamentos y colonias para determinados gremios, gestionar con las empresas de transporte la prestación de servicios adecuados para facilitar el acceso a las zonas de turismo, así como impulsar la instalación de puestos sanitarios y kioscos en las mismas, propender a la creación del boleto económico de turismo y proponer al Poder Ejecutivo la celebración de convenios y/o la constitución de consorcios con la Nación, municipios, reparticiones oficiales o particulares para la realización de obras públicas de urbanización, pavimentación y embellecimiento en las zonas de turismo que la provincia considerase necesario. etc. Es importante aclarar que la Dirección no poseía en sí misma atribuciones para ejecutar acciones, sino que podía someter a la consideración del Ministerio de Hacienda, Economía y Previsión toda ley o medida administrativa que considerase pertinente. Sus recursos eran obtenidos a partir de créditos asignados por la ley de presupuesto, importes recaudados en concepto de fomento del turismo (de los casinos que no tuvieran otro destino determinado especialmente por Ley), subvenciones, donaciones, retribuciones por los servicios de publicidad y propaganda en sus guías, folletos y demás medios de difusión, ventas y servicios que se realizasen en zonas de turismo, actos o festejos organizados por la Dirección, de la recaudación por ventas de insignias, el producido de los derechos de inspección de fiscalización de tarifas y de otros servicios que prestasen los establecimientos inscriptos en el Registro de Hoteles y afines, el producido del derecho de aprobación y visación de planos y proyectos de subdivisión de tierras a subastar y situadas en zonas de turismo no ejidales, el producido de arrendamiento de locales y terrenos que se hallasen bajo la Administración de la Dirección de Turismo y Parques y los importes provenientes por infracciones de la Ley. También aclara que los

sueldos del personal de la Dirección no podrían exceder del 25% del total de sus ingresos y que se destinaría anualmente el 30% de lo obtenido por impuestos y percepción de fondos a obras de mejoramiento turístico. En cuanto a las obligaciones de los propietarios o concesionarios de hospedajes y servicios de restauración se destaca que debían presentar sus tarifas a la Dirección, mientras que los concesionarios de servicios públicos afectados al turismo estaban obligados a insertar rótulos, insignias y leyendas de la misma. Respecto de cómo se integraría la Dirección, indica que: contaría con una Dirección, una Subdirección, cuatro divisiones (Secretaría General, Turismo, Parques, y Propaganda y Publicidad) y una Comisión Asesora. La división de Turismo estaba integrada por la oficina de fomento, organización y dirección del Turismo Social, la oficina de delegaciones, la oficina de hoteles, hosterías y campamentos del Estado y la oficina de contralor de hoteles, hosterías y agencias privadas. La división de Parques, por otro lado, tenía bajo su dependencia las oficinas de estudios técnicos y la de parques, museos y reservas. Para poder realizar su función de contralor, ésta misma Ley crea el Registro Provincial de Hotelería y afines: en el mismo debían inscribirse hoteles, hosterías, restaurantes, albergues, fondas, pensiones o casas donde existiesen habitaciones o camas que puedan ser alquiladas por días y bares y confiterías situadas en las zonas de turismo, ubicados dentro de perímetros determinados. Se incluía en ellos, la ribera del Río de la Plata (discriminando entre Sección Norte y Sud), la franja marítima comprendida entre la Ensenada de Samborombón hasta el límite del partido de Coronel Dorrego con el de Coronel de Marina Leonardo Rosales, las plantas urbanas de Luján, Mar del Plata, Miramar, Necochea y Tandil y la zona serrana de Sierra de la Ventana, las plantas urbanas de Chascomús y Carhué y las franjas de las lagunas de Chascomús y Epecuén y ambos lados de la Ruta n°2. La obligación de los propietarios radicaba en inscribirlos en el Registro presentando la documentación requerida para poder funcionar y, además, entre el 1 de septiembre y el 30 de octubre de cada año debían declarar en la Dirección sus tarifas para su aprobación y vigencia.

En el año 1948 también se crea una entidad significativa para el turismo provincial: fue el Instituto Inversor de la Provincia de Buenos Aires por Ley n° 5399/48 (con sede en la ciudad de La Plata) que, entre otras cosas, podía comprar tierras con destino a la generación, explotación o venta de balnearios, termas y lugares de turismo e introducción de mejoras en los ya existentes.

Tiempo después, por medio de la Ley n° 5638/51 se crea el Consejo Provincial de turismo compuesto por el Director de Turismo y Parques, el Director del Hotel Provincial, el Director de la Casa de la Provincia y el Jefe del Departamento de Turismo Social, con la finalidad de colaborar con el cumplimiento de la Ley n° 5254. El mismo debía planear la realización de campañas de información de las zonas turísticas de la provincia en el país y en el extranjero. Luego, mediante D.P.B.A. n° 11691/51 se aprueba el reglamento interno de la Dirección de Turismo y Parques (que, si bien no lo aclara, aparenta ser una nueva asignación de puestos). En el mencionado decreto se registraba que la Dirección tendría su asiento en la ciudad de La Plata y que su estructura constaría de un Director, un Subdirector, un Secretario General (Inspección General), Departamentos, Jefatura Administrativa y Delegaciones. El Director debía representar a la repartición ante poderes públicos nacionales y provinciales e instituciones privadas, dictar normas, disponer de gastos necesarios previa autorización del Ministerio de Hacienda, Economía y Previsión y proponer al mismo ministerio reformas o modificaciones que estime convenientes en cuanto a leyes, decretos y reglamentaciones, entre otras. El subdirector reemplazaría al Director si la situación lo ameritaba y desempeñaría toda función que el mismo le delegase. El secretario General cumpliría funciones de contralor y los Jefes de Departamento responderían por el trabajo ejecutado por cada una de las oficinas a su cargo. El jefe administrativo tendría a su cargo mesa de entrada, oficina de compras y suministros, Intendencia, oficina de informes y oficina de personal y pasajes y sus funciones radicarían en redacción e inicio de informes, circulares internas, disposiciones, clasificación de expedientes y correspondencia, etc.

Hasta aquí, en líneas generales, se trató el cuerpo legislativo turístico del cual dotó Mercante a la provincia. Ahora, cómo se deja entrever en párrafos anteriores, una de las cuestiones de interés para el Gobierno provincial fue la generación de obras y la urbanización de determinados espacios. En lo que respecta al destino La Plata, fue en la Ley n° 5079/46 del Plan Inicial de Obras públicas donde ocupó un lugar notable: Tal es así que el RUBRO I, Ítem I estaba enteramente destinado a la Urbanización de La Plata (“Plan Recuperación Bosque”). Si bien no todos los puntos incluidos en este Ítem pueden considerarse como de interés para el turismo platense, dos de ellos contenían a Punta Lara en la ecuación (que era la zona balnearia por excelencia del destino tratado): Se destacaban el traslado del Club Hípico, talleres de policía, cuerpo de patrulleros y

Estadios de Estudiantes y de Gimnasia y Esgrima a la zona adyacente al camino de Punta Lara², la construcción del Teatro al aire libre en el Bosque y la urbanización de aproximadamente 1200 hectáreas de zona adyacente al camino a Punta Lara. En el Ítem 3 del mismo Rubro se planteaba la construcción de un Hotel Provincial en la ciudad de La Plata, consignando \$3 millones al mismo. A su vez, en el RUBRO V vuelve a tratarse la ciudad de La Plata: se destinarían \$2.5 millones a la construcción de un Estadio y locales anexos destinados a exposiciones agrícolas e industriales. Tan importante era dicho plan de urbanización, que al año siguiente (1947), lo primero que se trata mediante el D.P.B.A. n° 18340/47 del 28 de enero es el Hotel Provincial como la obra de más urgente necesidad. En el mismo decreto se resaltaba que la jerarquía de la ciudad lo reclamaba ya que allí se centralizaban las actividades administrativas, judiciales y legislativas y que para ello se requería parte del edificio del Mercado “Quinteros de La Plata” que, al estar ubicado en una zona considerada céntrica, poco tenía que ver con el lugar y era justamente la que sería conveniente para legisladores, comerciantes y funcionarios del interior (denotando en parte el tipo de público que La Plata esperaba a diario). Esta era la manzana comprendida por las calles 8, 9, 50 y 51, por lo que se autorizó al Fiscal del Estado para iniciar las acciones necesarias y obtener la posesión y abordar el juicio de expropiación pertinente. Luego de un segundo llamado a licitación pública, por D.P.B.A. n° 43196/47 se acepta la firma “Di María Hermanos” para que se encargue de realizar las obras del Hotel por la suma de \$3132688,83. Desde luego que lo que sucedió con el Mercado “Quinteros de La Plata” no fue un caso aislado: a lo largo de este año, bajo D.P.B.A. n° 26737/47, D.P.B.A. n° 31227/47 y D.P.B.A. n° 36968/47 se iniciaron las acciones para la expropiación de las tierras afectadas por la prolongación de la Diagonal 74, para las afectadas por la construcción del Estadio Provincial y para una parte de las tierras del frigorífico Swift para destinarlo a un parque público en Berisso, respectivamente. Siguiendo la misma línea, en 1947 surge la Ley n° 5142/47 del Plan General de Trabajos Públicos a desarrollarse en el trienio 47-49. Éste Plan incluía a La Plata en diversos rubros, entre ellos por ej. el de Obras Básicas y Pavimentos donde se incluye los tramos La Plata- Berisso, La Plata- Ensenada, La Plata- Punta Lara (Diagonal 74), Villa Elisa a Punta Lara- Quilmes, Berisso- La Balandra y segundo tramo de La

2 En la actualidad, todas las instituciones mencionadas siguen formando parte del espacio conocido como Paseo del Bosque.

Balandra- Punta Blanca. En otro Rubro se incluye la urbanización del boulevard n° 32 desde calle 7 hasta empalmar con el camino La Plata- Punta Lara y la prolongación de la Diagonal 74. Cabe recordar que Punta Lara, La Balandra y Punta Blanca eran zonas balnearias. También se trata el mejoramiento del campo del aeródromo, el mejoramiento y la reparación del Teatro Argentino y la prosecución de obras de la Catedral. En este mismo Plan estaba incluida la segunda etapa de Urbanización de La Plata, donde se proyecta la construcción de una estación terminal para el transporte automotor, el traslado de todos los clubes establecidos en el Paseo del Bosque a las adyacencias del camino La Plata- Punta Lara y el relleno y obras de urbanización sobre el camino de La Plata- Punta Lara.

Durante el año 1949, las obras continuaron. Para ese entonces, empezaron a figurar con fuerza el Teatro al Aire libre, la República de los niños, el Parque de los Derechos de la Ancianidad y el Coliseo Podestá. El Teatro al Aire libre hace su aparición en el D.P.B.A. n° 682/49 donde se indicaba que, como se había finalizado su construcción, pasaría a depender del Teatro Argentino de La Plata. Aparte, en la Ley n° 5429/49 se amplían los capítulos V y X de la Ley n° 5142 del Plan General de Trabajos Públicos para el trienio 47-49, y surgen Gonnet (Partido de La Plata) con una asignación de \$5 millones a obras de construcción y habilitación de la República de los Niños (por medio del Instituto Inversor) y Pereyra (Quilmes) al cual se le asignan \$10 millones al Parque de los Derechos de la Ancianidad para su conservación, ampliación, instalación de viveros y obras de parqueización. En el rubro XV de Urbanización de La Plata (segunda etapa) se destinan \$200 mil a la arborización de los terrenos fiscales de los bañados de la Ensenada. Continuando con el Parque, bajo D.P.B.A. n° 11006/49 el Gobierno decide encarar de inmediato los trabajos de adaptación para dar lugar a su habilitación, quedando a cargo el Ministerio de Hacienda, Economía y Previsión para adoptar las medidas necesarias para la realización de los trabajos y la provisión e instalación de maquinarias. Además, por Ley n° 5444/49 se le brinda el nombre de Parque de los Derechos de la Ancianidad a esta propiedad expropiada a los señores Pereyra Iraola y se destina el edificio principal a la instalación y funcionamiento del Palacio de Bellas artes de la provincia. Finalmente, por D.P.B.A. n° 23441/49 se precisa la finalidad y funciones del Parque, las cuales radicarían en sociales, culturales y orientadas a la experimentación de las actividades agrícola-ganaderas en su aspecto económico social. En su cumplimiento de orden recreativo

popular podría organizar actos culturales, artísticos, deportivos, etc. Es preciso aclarar que fue por medio de la Ley n° 5505/49 que se autorizó la inversión de \$30 millones para la urbanización de este Parque. Respecto de la República de los niños, por Ley n° 5557/49 se decide aumentar el capital del Instituto Inversor a cuenta de que debía realizar los trabajos de urbanización y parquización del establecimiento en el cual funcionaría el centro de recreación infantil, además de dotarlo de juegos e instalaciones necesarias para el esparcimiento y educación de la infancia. Por último, por Ley n° 5469/49 se declara de utilidad pública y sujeto a expropiación, el inmueble ocupado por el Teatro Coliseo Podestá.

Al año siguiente (1950), el primer atractivo en figurar es el Parque de los Derechos de la Ancianidad, el cual mediante D.P.B.A. n° 330/50 pasa a constituirse como una dependencia de la Dirección de Política Forestal. Luego por D.P.B.A. n° 23351/50 se establece que el edificio principal de la ex Estancia San Juan pasaría a depender de la Dirección de Turismo a los efectos de instalar en el mismo una hostería-hotel que se denominaría “hostería-hotel Parque de los Derechos de la Ancianidad”. En este mismo año, uno de los Decretos que se interpreta como más importante en lo que a turismo platense refiere, es el D.P.B.A. n° 7949/50 por el cual se establece que la Dirección de Geodesia no aprobaría ningún fraccionamiento en la zona de la prolongación de la Diagonal 74 desde calle 32 hasta la Playa de Punta Lara, en el cual los frentistas a ésta arteria no tuviesen como dimensiones mínimas 15 metros de frente y 300 metros² de superficie, ni se permitiría la implantación de construcciones destinadas a industrias dentro de la franja de 150 metros de ancho paralela y contigua a la Diagonal. Todo ello debido a que se consideraba que la citada zona estaba destinada a ser una vía de intenso tránsito sobre todo en la época estival, y que por los puntos que unían las bellezas naturales que caracterizaban a la zona balnearia era conveniente su protección desde un punto estético edilicio, por lo que la instalación de construcciones que no respondiesen a un plan de urbanización previamente determinado habrían de perjudicar la jerarquía que con el tiempo gozaría. Asimismo, aclara que justamente las autoridades debían prever y defender todo lo que colaborase con el sano esparcimiento de la población. Posteriormente, mediante el D.P.B.A. n° 9197/50, se extiende el Decreto anterior a la zona afectada por el acceso a la ciudad de La Plata por el camino de enlace comprendido entre las calles 7 y 32 y el cruce de los caminos general Belgrano y Centenario, debido a

que se consideraba de urgente necesidad proteger ese acceso, impidiendo improvisaciones parcelarias o edilicias que con el tiempo vulnerasen su jerarquía.

Por supuesto que no fueron solo las obras de urbanización y la generación de patrimonio lo que impulsó el turismo en el destino La Plata, sino que también, debe hablarse de un turismo de congresos (entendido en términos actuales) y de los actos y festejos que atraían al pueblo argentino a la ciudad de La Plata.

Aunque de manera incipiente, la modalidad de Turismo de Congresos parecía querer tomar forma, no sólo por la intención de crear el Estadio para exposiciones, sino también por una determinada cantidad de Congresos que fueron dándose a lo largo de todo el Gobierno de Mercante. Los primeros en aparecer figuran en el año 1948, donde por D.P.B.A. n° 9861/48 se auspició por intermedio del Ministerio de Salud pública y Asistencia Social la realización del primer Congreso de Zoonosis en la ciudad de La Plata para los días 8, 9 y 10 de noviembre y posteriormente, bajo D.P.B.A. n° 22101/48 entre los días 1 y 18 de noviembre se realizaría el primer Congreso Dactiloscópico organizado por la UNLP, el cual contaba con la adhesión del Gobierno.

El hecho de que el destino La Plata también era sede de actos y festejos se manifestó a través de los subsidios que se entregaron para llevar a cabo los mismos. Muchos de ellos aparecen en el año 1947: Así, por D.P.B.A. n° 28979/47 se acordó un subsidio al Centro de Fomento y Biblioteca Pública General San Martín para atender los gastos que demandaban los festejos para celebrar el 25 de mayo, por D.P.B.A. n° 39312/47 se brindaba un subsidio a la Biblioteca Municipal Verdi para la realización de actos culturales según la programación desarrollada en la ciudad de La Plata y por D.P.B.A. n° 38601/47 se repite un subsidio a la Comisión pro Festejos patronales de Ensenada. Sin embargo, lo que se presenta como más importante e interesante es el feriado que se decretaba todos los años por el Aniversario de la fundación de la ciudad de La Plata. Éste feriado era de alcance provincial (con excepción del año 1951) e incluía actos y festejos que invitaban a todo el pueblo argentino a su concurrencia. El de mayor desarrollo se da en el año 1949, que –nuevamente- ocurriría en conjunto con la Fiesta de la Flor y el Perfume, donde adquieren una notabilidad superior al resto de los festejos y días no laborables, no solo por la magnitud de sus actos en sí, sino por el significado que se le brinda a esta fecha particular. Por medio del D.P.B.A. n° 24411/49 se resaltan las cuestiones mencionadas, aludiendo que dicha fiesta actuaba como un acto tradicional de

significación y no solo dentro del ambiente ciudadano, sino que también era de trascendencia y atracción nacional, cumpliendo de esa manera con los planes de turismo. Es importante aclarar que, hasta el momento, ninguna fecha y/o feriado había sido relacionado en forma explícita con los fines turísticos. En consecuencia, se dispuso realizar una nueva Fiesta de la Flor y el Perfume para lo cual se autorizaba al Ministerio de Hacienda, Economía y Previsión a organizarla, disponiendo de \$200 mil. Posteriormente, bajo D.P.B.A. n° 25417/49 se designa una Comisión Especial de Festejos con la excusa de “darle más brillo” a los actos ya que se contaría con la presencia del Presidente Juan D. Perón y su esposa Eva Duarte. Mediante el D.P.B.A. n° 27133/49 se deja entrever que la magnitud de la fiesta era tal que, por cuestiones sociales, culturales y turísticas, debía estar adecuado a un plan proyectado: se llevaría a cabo los días 18 y 19 del mes de noviembre y contendría un corso de flores y el desfile de 7 carrozas, con bandas de música, palco para autoridades y confeti. Además, habría un espectáculo y fiesta de elección y coronación de la Reina de la Flor y el Perfume, acompañado de la construcción de un palco escénico en el estadio del Club de Gimnasia y Esgrima de La Plata y un espectáculo artístico en base a primeras figuras de arte nacional popular, incluyendo un cuerpo de baile, locutores y Orquesta Sinfónica del Sindicato Argentino de Músicos, etc. Al final, los gastos destinados a esta fiesta ascenderían a más de \$500 mil.

Por último, con motivo de resaltar la mencionada intención de consolidar al destino platense como un posible destino de descanso hebdomadario, es preciso comentar que durante el año 1949 bajo D.P.B.A. n° 7830/49 se fijaba una determinada cantidad de dinero para cada uno de los campamentos de turismo y balnearios a establecer en la provincia (según la autorización dispuesta por Ley n° 5420). Se incluían la “Zona Mar y Sierras”, la “Zona Cruz del Sud”, la “Zona de las lagunas” y la “Zona Norte y Delta”. Respecto del destino La Plata, las más interesantes eran las últimas dos ya que la primera incluía la construcción de mejoras sobre lagunas y ríos dentro de un radio de 200 km entre La Plata (ciudad) y el Gran Buenos Aires, en terrenos próximos a rutas pavimentadas con el fin de crear y estimular el turismo de fin de semana -a fin de utilizarlos como campamentos de recreación y descanso social- y la segunda destinaba dinero para a la construcción de balnearios en Junín, Delta y Punta Lara. La realidad indica que, si bien hubo una intención, posteriormente, por D.P.B.A. n° 21398/49 se deja sin efecto este Plan de distribución, ubicación y costo parcial de los Campamentos de Turismo y Balnearios

por la imposibilidad de darle cumplimiento en la forma que se había decretado, ya que estaban afectados parte de los fondos del superávit de 1947. Ante ello, se fija una nueva distribución de los campamentos y balnearios donde el destino La Plata ya no figuraba.

Conclusiones

Las políticas nacionales que el general Juan Domingo Perón llevo adelante durante su primer gestión presidencial en pos de alentar las prácticas turísticas entre los sectores recién incorporados al consumo en el ámbito nacional, tuvieron un correlato necesario en las políticas y gestiones que se llevaron adelante en las provincias del territorio argentino. En este sentido, el presente trabajo hace hincapié en recuperar la atención sobre la gestión de Domingo Mercante en la Provincia de Buenos Aires, sobre todo en un aspecto que permite recuperar la práctica del turismo no como un evento anual sino como una “práctica estética” (Gordon, 2012) el turismo hebdomadario.

Con el apoyo del gobierno nacional, centrado en el veraneo y en los desarrollos necesarios para el mismo en los destinos como Mar del Plata o Necochea, el gobierno de Mercante llevó a cabo una cuidadosa planificación en pos de conseguir una mayor integración de destinos dedicados a esta finalidad: algunos ya presentes, como Luján, el Delta del Río Paraná o Tandil. Pero también el desarrollo de nuevos destinos, entre los que se encuentra La Plata, en su doble rol de capital de la provincia y destino cultural (Pastoriza, 2008). Uno de los aspectos que nos parece más importante destacar de las políticas llevadas adelante por Mercante durante su gobernación en relación con el turismo, es la integración del mismo a los distintos órganos de gobierno, sobre todo a partir de la participación del Director de Turismo y Parques a los Consejos Consultivos, que en la práctica funcionaban como espacios articuladores entre distintas reparticiones. En este sentido, su implicación permite inferir la calidad de destino turístico que implicaban las obras en la capital provincial, no solo en la administración o supervisión de espacios de esparcimiento. Asimismo, se había avanzado en la consolidación urbanística de la ciudad, integrándola a prácticas de viajes y turismo, entre los que se destacan la creación del Hotel Provincial, la traza de la diagonal 74 hasta el balneario de Punta Lara y todo su recorrido, incluyendo su conexión con los accesos desde Capital Federal en un cuidado planeamiento paisajístico que quiso incorporar a los clubes que tenían gran afluencia de individuos, como Estudiantes, Gimnasia o el Club Hípico.

La articulación del turismo, a partir del uso del tiempo libre y el turismo social, con la educación dieron lugar a dos de los espacios más emblemáticos de los gobiernos peronistas y los espacios públicos en la capital de la provincia: la República de los Niños y el Parque de la Ancianidad, obras que no solamente perduran en la actualidad sino que siguen teniendo una fuerte ligazón en el imaginario de la ciudad con el período del gobierno de Mercante. Mucho más que otras, como el hotel Provincial, el Teatro del Lago o el Teatro Coliseo Podestá y que, de hecho, junto con el trazado histórico, la Catedral y su Museo, siguen siendo los atractivos principales del turismo hebdomadario que llega a La Plata.

Fuentes históricas

- Ley N° 5116,1947, CREACIÓN DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL, Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires (en adelante ROBA) 1947. Vol. I (En- Mar), 285 - 296
- Decreto N° 20564,1947, CREANDO EL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA ECONOMICA, ROBA 1947. Vol. I (En- Mar),571 - 576
- Decreto N° 39469,1947, REGLAMENTANDO LAS FUNCIONES DE LA SECCIÓN “TIEMPO LIBRE” DEPENDIENTE DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN FÍSICA, ROBA 1947. Vol. III (Jul- Sep),1285 - 1288
- Decreto N° 24187,1947, REGLAMENTANDO LAS FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN DE TURISMO Y PARQUES, ROBA 1947. Vol. II (Abr-Jun),108 - 113
- Ley N° 5254,1948, CREANDO LA DIRECCIÓN DE TURISMO Y PARQUES, ROBA 1948. Vol. III (Jul-Sep),22 - 27
- Ley N° 5399,1948 , CREACIÓN DEL INSTITUTO INVERSOR DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ROBA 1948. Vol. IV (Oct-Dic) 2ª parte,1099 - 1101
- Ley N° 5638,1951, CREACIÓN DEL CONSEJO PROVINCIAL DE TURISMO, ROBA 1951. Vol. II (Abr-May),576 - 577
- Decreto N° 11691,1951, Aprobación del Reglamento Interno de la Dirección de Turismo y Parques., ROBA 1951. Vol. II (Abr-May),1037 - 1041
- Ley N° 5079,1946, PLAN INICIAL DE OBRAS PÚBLICAS, ROBA 1946. Vol. IV (Oct-Dic),327 - 335
- Decreto N° 18340,1947, Autorización al Fiscal del Estado a deducir las acciones judiciales, para obtener la posesión e iniciar el juicio de expropiación contra los dueños de los lotes donde se ubicaría el Hotel Provincial. , ROBA 1947. Vol. I (En-Mar),187 - 188
- Decreto N° 43196,1947, Se acepta la firma “Di María Hermanos” para que se encargue de realizar las obras del Hotel., ROBA 1947. Vol. IV (Oct-Dic),502 - 504
- Decreto N° 26737,1947, Expropiaciones para la prolongación de la diagonal 74)., ROBA 1947. Vol. II (Abr-Jun),649 - 651
- Decreto N° 31227,1947, Expropiaciones para la construcción del Estadio Provincial., ROBA 1947. Vol. III (Jul-Sep),88 - 90
- Decreto N° 36968,1947, Expropiaciones al Frigorífico Swift con destino a parque público, ROBA 1947. Vol. III (Jul-Sep),761 - 763

- Ley N° 5142,1947, PLAN GENERAL DE TRABAJOS PÚBLICOS TRIENIO 1947 - 1949, ROBA 1947. Vol. III (Jul-Sep),780 - 830
- Decreto N° 682,1949, Teatro al Aire Libre dependerá del Teatro Argentino de La Plata., ROBA 1949. Vol. I (En-Mar),124 - 125
- Ley N° 5429,1949, AMPLIANDO LOS CAPITULOS V Y X DE LA LEY N° 5142 (PLAN GENERAL DE TRABAJOS PÚBLICOS PARA EL TRIENIO 1947-1949), ROBA 1949. Vol. III (Jul-Sep) 1ª parte,491 - 497
- Decreto N° 11006,1949, Inicia los trabajos de adaptación para dar lugar a la habilitación del Parque de los Derechos de la Ancianidad., ROBA 1949. Vol. II (Abr-Jun),915 - 917
- Ley N° 5444,1949, DANDO EL NOMBRE DE PARQUE “LOS DRECHOS DE LA ANCIANIDAD” A LA PROPIEDAD EXPROPIADA A LOS SEÑORES PEREYRA IRAOLA EN LOS PARTIDOS DE QUILMES Y LA PLATA, ROBA 1949. Vol. IV (Oct-Dic) 2ª parte,1033
- Decreto N° 23441,1949, Finalidades y funciones que desarrollaría el Parque Los Derechos de la Ancianidad., ROBA 1949. Vol. IV (Oct-Dic) 2ª parte,156
- Ley N° 5505,1949, AUTORIZANDO LA INVERSIÓN DE FONDOS EN OBRAS DE URBANIZACIÓN DEL APRQUE “LOS DERECHOS DE LA ANCIANIDAD”, ROBA 1949. Vol. III (Jul-Sep) 2ª parte,1723 - 1724
- Ley N° 5557,1949, AUMENTANDO EL CAPITAL DE INSTITUTO INVERSOR DE LA PROVINCIA , ROBA 1949. Vol. IV (Oct-Dic) 2ª parte,1147 - 1148
- Ley N° 5469,1949, DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACIÓN EL INMUEBLE OCUPADO POR EL TEATRO “COLISEO PODESTÁ” DE LA PLATA, ROBA 1949. Vol. III (Jul-Sep) 2ª parte,1522
- Decreto N° 330,1950, El Parque de los Derechos de la Ancianidad se constituye como una dependencia de la Dirección de Política Forestal., ROBA 1950. Vol. I (En-Mar) ,68
- Decreto N° 23351,1950, El edificio principal de la ex estancia “San Juan” pasará a depender de la Dirección de Turismo y Parques para instalar la “Hostería- Hotel Parque de los Derechos de la Ancianidad”, ROBA 1950. Vol. IV (Oct-Dic),469
- Decreto N° 7949,1950, Dirección de Geodesia no aprobará ningún fraccionamiento en la zona de Diagonal 74 en el cual los frentistas no gocen de dimensiones mínimas. , ROBA 1950. Vol. II (Abr-Jun),414 - 415
- Decreto N° 9179,1950, Ampliación del decreto anterior, para el acceso a la ciudad de La Plata., ROBA 1950. Vol. II (Abr-Jun),744 - 745
- Decreto N° 9861,1948, Auspicio del “Primer Congreso de Zoonosis” en la Ciudad de La Plata., ROBA 1948. Vol. II (Abr-Jun),362 - 364
- Decreto N° 22101,1948, Adhesión del Gobierno al Primer Congreso Nacional de Dactiloscopia a realizarse en la ciudad de La Plata., ROBA 1948. Vol. III (Jul-Sep),1064
- Decreto N° 28979,1947, Subsidio al Centro de Fomento y Biblioteca Pública General de San Martín de la ciudad de La Plata. , ROBA 1947. Vol. II (Abr-Jun),1071
- Decreto N° 39312,1947, Subsidio a la Biblioteca Musical “Verdi” de La Plata., ROBA 1947. Vol. III (Jul-Sep),1242
- Decreto N° 38601,1947, Subsidio a la Comisión Pro festejos Patronales de Ensenada., ROBA 1947. Vol. III (Jul-Sep),1122 - 1123
- Decreto N°

- 24411,1949, Autorización al Ministerio de Hacienda, Economía y Previsión para correr con las tareas de organización de la “Fiesta de la Flor y el Perfume”., ROBA 1949. Vol. IV (Oct-Dic) 1ª parte,316 - 318
- Decreto N° 25417,1949, Designación de la Comisión Oficial de Actos y Festejos conmemorativos del 67° Aniversario de la fundación de la ciudad de La Plata., ROBA 1949. Vol. IV (Oct-Dic) 1ª parte,487 - 489
- Decreto N°27133,1949, Plan para la “Fiesta de la Flor y el Perfume”., ROBA 1949. Vol. IV (Oct-Dic) 1ª parte,900 - 903
- Decreto N° 7830,1949, “Plan de distribución, ubicación y costo parcial de los Campamentos de Turismo y Balnearios a establecerse en la Provincia” , ROBA 1949. Vol. II (Abr-Jun),342 - 346
- Decreto N° 21398,1949, Deja sin efecto el Plan de distribución, ubicación y costo parcial de los Campamentos de Turismo y Balnearios a establecerse en la Provincia., ROBA 1949. Vol. III (Jul-Sep) 2ª Parte,1718 - 1720

Referencias bibliográficas

- Almeida García, F., & Schenkel, Érica. (2015). La política turística y la intervención del Estado. El caso de Argentina. *Perfiles Latinoamericanos*, 23(46), 197-221.
- Capanegra, M. C. A. (2006). La política turística en la Argentina en el siglo XX. *APORTES y Transferencias. Centro de Investigaciones Turísticas. UNMDP*, 10, 43–61.
- Comparato, G. (2014). Matices populistas: La política turística de Getúlio Vargas (1937-1954) y de Juan Domingo Perón (1946-1952). *Trashumante. Revista Americana de Historia Social*, 0(3). Recuperado de <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/trashumante/article/view/18227>
- Fernández Romero, F. F. (2019). Espacios verdes? para qué y para quiénes? Territorialidades en disputa en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1944-2016). *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, (25). Recuperado de <http://ojs2.fch.unicen.edu.ar:8080/ojs-3.1.0/index.php/estudios-socioterritoriales/article/view/391/353>
- Gordon, B. M. (2012). El turismo de masas: Un concepto problemático en la historia del siglo XX. *Historia Contemporánea*, (25). Recuperado de <http://www.ehu.eus/ojs/index.php/HC/article/view/5928>
- Mazza, C. J., & Bruno, P. A. (2012). Políticas de desarrollo territorial en áreas turísticas y del conurbano bonaerense durante el peronismo en la Gobernación mercante (Buenos Aires, Argentina). *Historia Actual Online*, (29), 55-66.
- Nogués-Pedregal, A.-M. (2019). The instrumental time of memory: Local politics and urban aesthetics in a tourism context. *Journal of Tourism Analysis: Revista de Análisis Turístico*, 26(1), 2–24.
- Ospital, M. S. (2005). Turismo y territorio nacional en Argentina. Actores sociales y políticas públicas, 1920–1940. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 16(2). Recuperado de <http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/346>
- Panella, C. (2018). El Boletín de Turismo Social de la Provincia de Buenos Aires. *Improntas*, (6), e033–e033.
- Pastor, G. C., & Fuentes, D. S. (2014). Cruce de miradas. Visibilidad e invisibilidad del paisaje en territorios sujetos a usos turísticos. *Boletín CF+S*, 0(42/43), 103-113.

- Pastoriza, E. (2008). El turismo social en la Argentina durante el primer peronismo. Mar del Plata, la conquista de las vacaciones y los nuevos rituales obreros, 1943-1955. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Nouveaux mondes mondes nouveaux-Novo Mundo Mundos Novos-New world New worlds*.
- Pastoriza, E., & Pedetta, M. (2009). «Lo que el pueblo necesita». Turismo social y Peronismo. Argentina, 1945-1955. *Études caribéennes*, (13-14). Recuperado de <http://etudescaribeennes.revues.org/3767>
- Piglia, M. (2007). El “despertar del turismo”: Primeros ensayos de una política turística en la Argentina (1930-1943). *I Congreso Latinoamericano de Historia Económica*. Recuperado de <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/piglia2.pdf>
- Piglia, M. (2008). La incidencia del Touring Club y del ACA en la construcción del turismo como cuestión pública (1918-1929). *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 17(1-2), 51–70.
- Piglia, M. (2018). Turismo en automóvil en Argentina (1920-1950). *Tempo Social*, 30(2), 87-111. <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2018.142085>
- Sidicaro, R. (2002). *Los tres peronismos: Estado y poder económico 1946-1955/1973-1976/1989-1999*. Siglo Veintiuno,.
- Soutullo, E. (2018). *Los All inclusive del turismo social: La construcción social del espacio turístico a través de la unidad turística de Chapadmalal*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Troncoso, Claudia, & Lois, C. (2004). Políticas turísticas y peronismo. Los atractivos turísticos promocionados en Visión de Argentina (1950). *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 2(2), 281-294.

Lell, Helga (compiladora). *Actas del III Congreso Internacional "Instituciones e interdisciplina. Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos"*. Santa Rosa: EdUNLPam, 2019.

LAS REDUCCIONES JESUÍTICAS COMO INSTITUCIONES CONSTRUCTORAS DE UN NUEVO ESPACIO SOCIOCULTURAL (LAS MISIONES GUARANÍES, 1610- 1767)

Silvia Teresa Vermeulen
UNLPam, FCH, IDEAE

1. Problema

En el marco del análisis y reflexión sobre el proceso de interacción entre los jesuitas y los indígenas guaraníes se analizan las reducciones jesuíticas como instituciones constructoras de un nuevo espacio sociocultural de las misiones jesuíticas guaraníes, para lo cual se identifican y analizan las estrategias que establecen y construyen ese espacio.

Si bien el proyecto misional comenzó a tener apoyo después de la creación de la Provincia Jesuítica del Paraguay en el año 1604, a partir del año 1610 la expansión tomo mayor impulso con la fundación de colegios en numerosas ciudades de la región (Wilde. 2009: 49-50). En este sentido, entre los años 1610 y 1767, la presencia de los jesuitas en el Paraguay tuvo singular éxito en la “pacificación”¹ de los indígenas guaraníes, quienes a los efectos de una explotación racional de la mano de obra indígena, los jesuitas organizaron, desde comienzo del siglo diecisiete, a los pueblos indígenas en reducciones.

La construcción del nuevo espacio sociocultural se abordará desde el análisis de las representaciones discursivas de los jesuitas que identifican y caracterizan las estrategias que establecieron el “orden” y el sometimiento.

¹ El rey Felipe II pretendió reemplazar el término conquista por el de pacificación.

2. Arribo de los jesuitas a la provincia del Paraguay

La expansión del cristianismo en el nuevo mundo se inició con las órdenes monacales, y tuvieron una importancia especial en el proceso colonial hispanoamericano porque posibilitó abrir nuevos caminos en la colonización y dominación de territorios ultramarinos. La creación de territorios misioneros y su conquista por intermedio de la prédica de la fe cristiana, resultaron ventajosas para la política monárquica (Konetzke, 1978: *passim*).

Durante varios años se esforzaron los Jesuitas, sin éxito, para que se les permitiera su actividad misional. A partir del año 1566, se vio la necesidad de incluir a la Compañía de Jesús en la nómina de órdenes admitidas en América.

Los jesuitas arribaron a la región del Paraguay² a fines del siglo dieciséis, desde Perú y Brasil.

Para llevar adelante la práctica evangelizadora, los jesuitas desarrollaron establecimientos estables, las reducciones, y se extendieron por diferentes regiones de Hispanoamérica.

El objetivo geopolítico de los jesuitas fue crear un cinturón de misiones desde Potosí hasta el océano Atlántico, pasando por el Chaco y por la cuenca del Paraguay-Paraná. En su avance hacia el este, los jesuitas españoles chocaron con los intereses portugueses. Las costas meridionales se encontraban en tierras pertenecientes a los españoles según la línea de Tordesillas, pero la ausencia de una ocupación permanente por parte de los españoles y la pretensión portuguesa de que la línea se extendiese desde la desembocadura del Río de la Plata hasta la del Amazonas condujo a los portugueses, de Sao Vicente y Sao Paulo, acrecentar sus actividades en la región sur (Hemming, 1991: 192).

El impacto producido por la irrupción paulista entre los años 1628 y 1641 provocó no sólo pérdidas en vidas y bienes, sino el abandono y consecuente éxodo de las reducciones que obligó a los jesuitas a replantear la estructura territorial de sus misiones. El repliegue permitió la concentración en un territorio más reducido e integrado, desde el

² “Con el nombre de Paraguay se designaban los territorios situados desde el Perú y el centro de Bolivia al Norte, hasta el extremo meridional de América al Sur, y desde los Andes hasta el Océano Atlántico. Siendo Paraguay la principal gobernación, los jesuitas, al constituir una provincia religiosa en esos territorios en el año 1604, tomaron la denominación civil por lo que llamaron a esos territorios, por ellos ocupados, Provincia jesuítica del Paraguay” (Astrain [1996], 35).

río Tebicuar, al sur del Paraguay, hasta la margen derecha del río Uruguay. En un primer momento los jesuitas se dedicaron a la consolidación y organización del territorio Paraná – Uruguay, que adquirió perfiles propios e importancia en la estructura colonial. A partir de la segunda mitad del siglo diecisiete y primer tercio del siglo dieciocho la población guaraní creció permitiendo el repoblamiento y la fundación de nuevas reducciones. De este modo se recuperaron territorios donde se formaron extensas estancias de ganado hacia el este y sur del río Uruguay, que provocó tensiones con los portugueses y también con los charrúas (Maeder; 2013, *passim*).

La guerra contribuyó a dar sentido de pertenencia colectiva basada en la cohesión interna y en la existencia de un enemigo común; la guerra se desplazó hacia afuera, es decir hacia el enemigo de las reducciones, los portugueses. Además el enemigo común logró desviar las tensiones entre los cacicazgos.

Para Garavaglia el papel militar debe ser considerado en relación a dos variables que se complementan: la situación fronteriza de las misiones en esta área periférica del imperio español y las tensiones que sostienen los jesuitas con los colonos hispanos y criollos; y a los conflictos entre guaraníes y tupés aliados a los bandeirantes (1987: 145). El hecho de tener su propia estructura militar independiente del poder colonial local valorizó su propia existencia, aun cuando esa estructura fuese conducida por misioneros. Si bien no fue resultado de la libre elección del indígena, la milicia tuvo un peso inédito en los enfrentamientos locales (Ibídem: 146).

3. Las reducciones

3.1. Tomar y fundar

Los jesuitas iniciaron su relación con el espacio físico a partir de la selección de los sitios y la toma de posesión, para lo cual se enarbolaba la cruz. Acción que indicaba posesión de Cristo y espacio de adoctrinamiento dado que la cruz serviría a los “gentiles” hacer, ante ella, reclamos.³ En los casos que el lugar elegido, con el tiempo, mostrase ser poco seguro se emigraba a otro sitio más protegido. Efectuada la mudanza se utilizaban dos vías de control, una de carácter material y otra espiritual. Los padres

³ “[...] algunos puestos que en los que hemos discurrido de tierra están ya señalados y como tomada ya la posesión para Cristo y enarbolando el estandarte de la cruz que les sirve a los gentiles como de amoroso reclamo [...]” (De Boroa, Diego, 1632-1634: 185).

matriculaban a las familias y acto seguido se daba el santo sacramento del bautismo y se construía el espacio para adoctrinar.⁴

La toma de posesión, que implicó el control de hombres y tierras, se logró por la superioridad material, y se efectivizó con la fundación de reducciones sobre pueblos ubicados en lugares estratégicos, lugares altos, con las mejores defensas, con ventajas para la salud, con posibilidades de pesca y con comunicaciones ágiles y seguras entre los pueblos indígenas. El diseño de la estructura física se trazó para controlar, someter y “reducir”, a los pueblos, a la fe cristiana.⁵

Los jesuitas incursionaron, durante el siglo diecisiete, en cuatro regiones: Guayra, Itatín, Tape e Iguazú-Acaray, en el caso de estudio.

La sociedad misionera guaraní se conformó de treinta reducciones, entre los años 1610 y 1768 con una prolongación importante hasta el año 1817, y de manera esporádica hasta el año 1862 (Furlong, 1962b [Sepp, 1732]: 5). Denominadas: Nuestra Señora del Acaray, Santa María Mayor del Iguazú, Limpia Concepción del Uruguay, San Francisco Xavier, Nuestra Señora de la Asunción del Acaragua, de San Nicolás de Pyratini, Nuestra Señora de la Candelaria, Tres Santos del Caaró, Santos apóstoles San Pedro y San Pablo, San Carlos del Caapy, Santa Teresa del Ivitiruno, San Joachim, Jesús María, San Cristóbal, Santa Ana, Natividad de Nuestra Señora, San Cosme y San Damián, San Miguel, San José, Santo Tome, Nuestra Señora de los Reyes del Yapeyú. De las cuales quince se ubicaron geográficamente en las actuales provincias de Misiones y Corrientes (Argentina); ocho en Paraguay y siete en el sudoeste de Brasil; sobre las riberas del río Uruguay y sobre el lado derecho del río Paraná.

Para un mejor aprovechamiento, los jesuitas proyectaron fundar las reducciones en sitios alejados de los centros coloniales. Se consideró la provincia del Paraguay como un espacio vacío de colonia y colonos, una tierra de nadie, cuyo paisaje se transformaría ante la fundación de las reducciones o pueblos jesuíticos; la fundación se realizó con el objetivo de albergar a los guaraníes y emprender con ellos un proyecto de evangelización

⁴ “[...] con la gracia del Señor efectué la mudanza del pueblo [...] Luego comenzó a salir gente y matriculé doscientas cincuenta familias, bauticé cincuenta niños y algunos enfermos que había de peligro [...] allí como pude armé una iglesia donde se puedan doctrinar [...]” (Ibídem, 1632-1634: 175 y 180).

⁵ “Del otro lado del río veíamos el pueblo muy hermosamente situado sobre una loma, con su campanario y su iglesia, con la vivienda de los Padres y con el trazado de las calles y callejas de las casas y chozas, donde viven los indios conversos” (Sepp, 1691: 184).

que comprendía, no solo el conocimiento de la doctrina sino la vida cristiana, experiencia exitosa que logró establecer, “por razones de evangelización”, bases sólidas en las reducciones (Villegas, 2005: 39 y 44).

Las reducciones servían para “ordenar” de manera temporal y espacial a los indígenas y, si bien las reducciones misionales tenían su foco en la evangelización, el objetivo fue la asimilación al proyecto económico de la compañía; la transformación del nuevo espacio fue un proceso en el que se definieron límites religiosos, políticos y culturales (Bohn Martins, 2005: 110).

La iniciativa misional comenzó con los indígenas guaraníes próximos a centros poblados y que se hallaban encomendados a los vecinos de Asunción y de las villas de Guayra e Itatín. Posteriormente, la actividad misional se modificó dado que los indígenas de las regiones de Paraná, Uruguay y Tape no se encontraban sujetos al poder colonial, y en consecuencia no estaban encomendados. Es decir, los jesuitas se encontraron con indígenas de diferentes condiciones jurídicas: los indígenas tomados y controlados y los indígenas libres de sometimiento como fueron los indígenas de Uruguay y Tape (Maeder, 2013, 24 y 25).

La organización de las reducciones significó tierra tomada. La tierra era ajena y por ser diferente era “país de los infieles”; y por ser considerada “pagana” era susceptible de ser tomada, expandir la fe católica y convertir a los “salvajes”. El Dios cristiano premiaba el adoctrinamiento con el éxito de la reducción, es decir, con un espacio de poder y control.⁶ Es decir que el espacio físico se convertía en “terreno fertilísimo” que protegía y amparaba a la “nueva cristiandad”.

La tierra no producía lo suficiente para alimentar a toda la población; la compañía encuentra como solución dividir el pueblo. Por lo que se puede visualizar dos procesos contradictorios frente a la comunidad indígena: uno, centrífugo, de ruptura de la comunidad, y otro, que podemos llamar centrípeto, en el cual se mantiene la comunidad indígena, si bien la comunidad era re-edificada sobre el sustrato indígena se hacía en función de los nuevos objetivos planteados por la colonización, como

⁶ “[...] tomé así posesión de esta pagana tierra, en la gran esperanza e cautivar aquí mismo los corazones de estos salvajes bárbaros con el estandarte de la Santa Cruz la Iglesia cristiana, y de levantar precisamente aquí después una reducción, como más tarde la misericordia de Dios lo ha permitido” (Sepp, 1691:177).

consecuencia de la ubicación del aislamiento, la pobreza, la “frontera” (Garavaglia, 1987: 123-124).

Entre las reducciones había solidaridad, ante un pueblo con necesidad de alimentos acudían otros con granos de sus cosechas para ser repartidos entre los “hambrientos”. La solidaridad, principio de la cultura indígena, se traducían en “limosna” y “caridad” para los religiosos.⁷

Cada reducción poseía entre tres, y seis mil almas, lo que hacía necesario un abastecimiento seguro y regular de alimentos y bienes de uso (Sepp, 1691, 188.). Los caciques principales se convirtieron en funcionarios reales; se estandarizó una jerarquía sociopolítica relativamente estática en la que cada individuo ocupaba su lugar o cargo. La atribución de ese lugar había sido expropiada del cuerpo social para pasar a residir en una estructura colonial predefinida. De este modo se controlaban los conflictos y tensiones que caracterizaban a las comunidades antes de la llegada de los jesuitas. Por lo que el cacicazgo continuó siendo la base de la organización de las reducciones cumpliendo funciones económicas y políticas centrales (Wilde, 2009: *passim*).

Para Gibson las reducciones surgieron como rasgos característicos de las sociedades periféricas; en ellas los indígenas cumplían deberes civiles y eclesiásticos. Se enseñaban a los indígenas, cazadores recolectores, hábitos sedentarios. Los pueblos cuyas economías se basaban en la caza y recolección se transformaron en economías agrícolas (1976: 137).

Los jesuitas lograron para los indígenas reducidos la condición de no ser encomendados a particulares, colocándolos bajo el patrocinio real, obtuvieron una regulación del tributo en condiciones más favorables que el resto de los indígenas, gozaron del beneficio de comercializar la producción de las misiones e incluso organizaron las milicias guaraníes para defensa interna y externa (Maeder, 2013, 23).

El proceso de organización de las reducciones resultó complejo y provocó tensiones como consecuencia de la heterogeneidad de las comunidades indígenas. Por una parte existían comunidades receptivas y otras presentaban resistencias. Esa actitud se vinculaba con las alternativas que cada comunidad contaba frente al avance colonial

⁷ “Han dado también los de esta reducción mucha limosna a los necesitados y hambrientos yendo una vez cincuenta indios cargados de maíz desde su tierra a los otros pueblos para darles y repartirles [...] juntaron los padres ciento sesenta cargas de maíz con mucha cantidad de frijoles que es de su mantenimiento y cosecha ordinaria [...]” (De Boroa, Diego, 1632-1634: 190 y 194).

y al de otras comunidades indígenas. Dicha organización fragmentó las unidades regionales anteriores forzando la fragmentación de las comunidades. Al inicio cada cacicazgo se incorporaba a una determinada reducción, luego se concentraron varios cacicazgos en una de ellas, es decir que paulatinamente fue definiéndose una tendencia homogeneizadora sin llegar a la superpoblación (Wilde, 2009: 102-103).

4.1.2. Estructura física

Los jesuitas simbolizaron tanto el tiempo como el espacio, siguiendo la organización de las ciudades europeas. El diseño de la estructura física se trazó para controlar, someter y “reducir”, a los pueblos. Se construyó la plaza frente a la iglesia, para los espectáculos y ceremonias públicas; espacio público de transferencia cultural. Este espacio simbólico sentó las bases sobre las que se organizaron otros ámbitos socioculturales, convirtiéndose en un espacio de interacción; cada pueblo tenía “junto a la iglesia una plaza muy grande y hermosa, para espectáculos públicos”, con “calles anchas, como en las ciudades de Europa” (Sepp, 1691:197). En la plaza se reunían para rezar, hacían las celebraciones religiosas, paradas militares, festejos, danzas, representaciones alegóricas, y distintas actividades de la vida cotidiana, es decir que allí todo quedaba ritualizado. La reducción resultó una eficiente institución de sustitución y conversión cultural, llevó a cabo rupturas y transformaciones con el sistema precedente y la asimilación con el nuevo sistema.

La fundación del pueblo se caracterizó por una planta regular, racional y jerarquizada respecto de la selva, considerada caos, por ser residencia de seres malignos. Se trató de señalar el contraste entre el espacio considerado indómito y pagano y el de la aldea considerada civil y cristiana.

La amplia plaza mayor, espacio cuadrado de 150 brazas (aproximadamente trescientos metros, en sus ángulos se levantaban cuatro cruces altas. Las viviendas frente a la plaza eran seguidas en su parte posterior, por otras que formaban barrios divididos proporcionalmente; esta disposición permitía acceder fácilmente a la plaza y a la iglesia (Peramas, 1793:25). Ambos espacios, por ser públicos, permitían contacto permanente entre los indígenas y, entre indígenas y jesuitas.

El trazado urbano de las reducciones formó parte de mecanismos de disciplinamiento y de sanción social. Se hizo una distribución y ordenamiento de

cacicazgos de manera jerarquizada. La población indígena se distribuyó por cacicazgos y estos por el número de viviendas.

Los caciques principales ocupaban la primera hilera de casas en torno a la plaza central; y a partir de allí el pueblo se expandía por tres lados. Esta forma de trazado urbano mantuvo también la relativa autonomía de los cacicazgos a los efectos de preservar la segmentación de los pueblos antes de su incorporación a la reducción. Es decir que los jesuitas advirtieron la importancia de los líderes indígenas al organizar los pueblos en las diferentes regiones (Wilde, 2009: 94).

Los religiosos observaban la organización del hábitat indígena siguiendo un orden natural representado por viviendas de paredes de tierra apisonada, techos cubiertos de paja, sin ventanas ni chimeneas, llenas de humo y “negras como el hollín”, y el uso de hamacas para dormir, costumbre reservada a los caciques, y adoptada por las tribus de las selvas tropicales (Sepp, 1691, 197); para los religiosos ese orden natural fue considerado vacío de expresiones de una vida social, organizada en relación a instituciones y prácticas que contribuyesen a revelar y fomentar las cualidades de urbanización (Gómez Müller, 1997: 9-10). Para el imaginario europeo la urbanización es el núcleo central de las instituciones cívicas dado que supone un orden social.

Las viviendas indígena, eran bajas, piso de tierra “desnuda”, es decir sin apisonar a diferencia de las paredes que se construyeron de tierra apisonada (Sepp, 1691: 197). La intervención directa de los jesuitas hizo que las construcciones en círculos conformadas por un reducido número de “fuegos” se transformara en una “estructura rectangular de mil familias o más, orientado hacia la plaza dominada por la iglesia, símbolo central de la nueva religión y del nuevo orden social; signo, asimismo, de la autoridad catequizadora, de carácter hegemónico, de los padres. Cada cacicazgo poseía diez o quince “fuegos”, que se encontraban dispersos, sólo unidos por coherencia tribal. Se respetó el sentido de la organización poblacional pero se le dio otra forma en relación al concepto de espacio. De la espacialidad tradicional guaraní, los jesuitas pasaron a una nueva forma de espacialidad basada en la nucleación de las viviendas, es decir juntaron los “fuegos” y crearon con ellos el núcleo de un futuro pueblo (Roa Bastos: 1991, 26-27).

Las casas se agrupaban en manzanas, cada una de ellas tenía entre seis o siete casas. Las manzanas separadas una de otra por una calle recta. Las viviendas, el templo

y todas las edificaciones de la ciudad eran construidas y refaccionadas por el trabajo común (Peramás, 1793: 27 y 52) de los indígenas.

La conformación arquitectónica debía ser funcional a la evangelización. El esquema básico sería la tipología basilical, por constituirse de un contorno rectangular, lugar de reunión, de forma similar a la *oga guazú*⁸. El diseño de la iglesia tenía medidas proporcionales a las de la *oga guazú* en la planta y se le imponía nuevas medidas en las elevaciones. El edificio sacro debía contener a toda la comunidad y significativo en cuanto presencia divina (Levinton, 2008: passim).

4.1.3. Producción sistemática de alimentos

La llegada a la tierra de promisión implicó degustar la diversidad de alimentos, producidos en la nueva tierra: “pan blanco, miel, duraznos, caña de azúcar”, naranjas, limones, manzanas, melones, sandías, y alimentos americanos como las frutas” (Sepp, 1691: 179). Productos que no evidenciaban diferencias con los del lugar de origen, por lo tanto considerados de calidad.

La organización económica de las comunidades guaraníes, cultivadores del neolítico, posibilitó la constitución de una sociedad misionera que vivió de la explotación de la mano de obra indígena y la obtención de excedentes, la conversión al cristianismo y la “civilización” (Dubíols y Saguier, 1991: 48).

Frente a una organización racional, estable y sedentaria, se hizo necesaria la producción de sembrados permanentes, para lo cual se requirió del arado, cuyas cuñas eran de madera muy afiladas, por el momento no había hierro para su reemplazo. La tierra era tan fértil y benévola que con sólo “tres dedos” de profundidad era suficiente para la germinación, característica que beneficiaba la tarea laboral. La “bondad” de la tierra sustituía al “perezoso labrador”.⁹ Por otra parte se implementó la construcción de graneros para todas las comunidades, para lo cual cada familia indígena debía entregar una parte de su cosecha de maíz.

⁸ Casa grande.

⁹ “Nuestros arados no están guarnecidos de hierro, pues de dónde sacaríamos tanto hierro, sino que están hechos del primer árbol que encontramos y afilados como un arado. Hundimos esta herramienta tres dedos en el campo, pues esta tierra fértil no requiere más trabajo y sudor, sino que restituye con su bondad lo que el perezoso labrador deja de hacer” (Sepp, 1691: 216).

En las reducciones durante los meses junio y julio se araba y sembraba, para ello los religiosos daban a cada familia los insumos vinculados a la siembra y cosecha de maíz, tales como herramientas, bueyes, y semillas.¹⁰ De este modo los indígenas se convirtieron en agricultores permanentes.

Los pueblos indígenas cazadores y recolectores fueron convertidos en agricultores permanentes haciendo uso de la violencia dado que su cultura nómada hacía que las semillas entregadas por los misioneros se incorporaban directamente a la dieta diaria y no ingresaban a la tierra.¹¹

El comportamiento, fundado relaciones entre el hombre y la naturaleza, parecía altamente reprochable en cuanto no facilita la posibilidad de una utilización mercantil de la fuerza de trabajo (Garavaglia, 1987: 159).

Los bueyes eran de utilidad comunal, se prestaban por turno a cada jefe de familia para que arase la tierra que le pertenecía. Las unidades agrarias de cada familia eran pequeñas, como consecuencia no de la escasez de tierra, sino de las tareas de enseñanza que implicaba esta actividad para los indígenas, a lo que se sumaba la inspección y sometimiento de parte de los religiosos por considerarlos perezosos.¹²

Es decir, los religiosos jesuitas además de evangelizar mediante prédicas y festividades eclesiásticas, se esforzaron por fomentar la prosperidad material para lo cual difundieron adelantos técnicos. En este sentido, en sustitución del trabajo de mullir la tierra con un bastón de cavar, enseñaron a arar y a uncir bueyes. La construcción de un molino reemplazó la tarea de triturar el cereal con muelas de mano. Para producir y obtener excedentes en tiempo, los jesuitas reemplazaron, en las tareas agrícolas, la guadaña (herramienta agrícola compuesta de una cuchilla curva insertada en un palo), por

¹⁰ “Se encuentran muy pocos indios que sean capaces de conservar la simiente hasta la época de la siembra. Por eso el Padre debe hacerse cargo también de esto. Hace entonces un granero para toda la comunidad. Cuando el maíz está maduro, cada padre de familia y cada familia deben entregar una parte de su cosecha en este granero. Llega entonces la época de la siembra, les proveo de lo necesario de allí y les doy las simientes” (Ibíd., 1691: 217).

¹¹ “Pero no podemos lograr que los indios, en su pura, absoluta pereza, siembren maíz en más de uno o dos campitos de dieciocho pasos. Y aun esto no lo conseguimos sino con palos. Pero, ¿qué hace el indio glotón? Toma la semilla, que debería confiar al regazo de la fecunda tierra y de la cual podría esperar una rica cosecha, y la echa en su panza voraz. [...]” (Ibíd., 1691: 217).

¹² “[...] el Padre da a cada indio dos o tres yuntas de bueyes para labrar el campo, que a menudo no es mayor de quince pasos. El campo realmente no es tan pequeño por escasez de tierra [...] Y ni aun con un pedacito tan pequeño de campo, con semejante puñado de tierra cumplirían en dos meses si el Padre no presionara, al labrador perezoso, con azotes y continuas inspecciones” (Ibíd.: 1691, 218).

“la cuña” (herramienta acabada en ángulo agudo) de piedra por la de hierro, un cambio de materia pero no de forma. La cuña constituyó una verdadera “revolución del hacha” en el campo material de la producción; se atribuye al hierro un papel primordial en los trabajos de las reducciones (Roa Bastos: 1991, 27). La transformación material de estas herramientas de trabajo, la aplicación del sistema de rotación de tierras para su descanso, y las habilidades y destrezas de los indígenas en la siembra incrementó la producción y el excedente.¹³

Cada familia sembraba maíz, legumbres, para lo cual se les asignaba tierras, tanto para hacienda como para pastoreo, en función de las necesidades alimenticias y tributarias de cada comunidad. El sistema de reparto incluía doble estrategia: el acrecentamiento material a partir del trabajo y obtención de cosechas, y el estímulo para evitar el “ocio”.¹⁴

Además de las tierras asignadas a cada familia, se organizaron tierras comunes, unas para cultivar algodón y otras para trigo y legumbres; la producción obtenida en estos campos, constituían bienes comunes que se almacenaba en graneros. Los bienes de este fondo público tenían dos destinos: a) contribuciones públicas, que consistía en pagar un tributo real anual al fisco de Buenos Aires, un peso fuerte por cada indígena, a excepción de los caciques e hijos mayores, y b) entregar de vestimentas y alimentos a enfermos, viudas, y niños, quienes se albergaban en una casa grande (Peramás, 1793: 51 y 53-54).

La producción indígena estaba destinada por un lado, a la redistribución, tanto en caso de sequía o epidemia, como para el consumo de aquellos que por diversas razones, viudez, enfermedad no integran una unidad doméstica; y por otro lado, quedar un resto a disposición de la Compañía (Garavaglia, 1987: 152).

Las tierras comunes eran trabajadas por turnos, para ello los jesuitas organizaban la rotación de las familias.¹⁵ Es decir que la organización económica implementada

¹³ “cuando la tierra ya estaba cansada y había perdido su fertilidad, se elegían nuevos campos y se designaba a cada cacique a los suyos la parte que le correspondía” (Peramás, 1793: 51).

¹⁴ “[...] todas las familias eran casi iguales, poseían los mismos bienes, a no ser que alguno cultivase con mayor diligencia y obtuviese mayores cosechas. [...] constituía un estímulo, quien veía más abundante el campo del vecino era incitado por ello a no dejarse llevar por el ocio y la desidia” (Ibidem, 1793:53.)

¹⁵ “En estos dos campos comunes cada ciudadano en determinados días del año” (Peramás, 1793: 52).

implicó también, el trabajo comunal agrario; cada indígena debía trabajar dos o tres días por semana.

La distribución a las familias de semillas, insumos agrícolas para obtener su alimento y el de los indígenas imposibilitados de trabajar, resultó una estrategia de los jesuitas no sólo para la obtención de beneficios para la reducción sino también para contener y asentar a los indígenas en las reducciones a partir de la dieta. La obtención de alimentos suficientes y diarios era el resultado de permanecer congregados en pueblos.¹⁶ La expresión “cada uno puede cultivar” posibilitó el funcionamiento de las reducciones, es decir su organización social y económica para obtener y acumular excedentes.¹⁷ Por otra parte la agricultura afirmaba el asiento sobre el territorio, por lo que la ausencia de cultivos en tierras fértiles, hizo que los jesuitas considerasen falta de previsión y planificación social de las comunidades.

El sistema de reducciones puso en práctica relaciones de producción entre los indígenas y la economía tributaria impuesta. Es decir un acoplamiento entre una economía de subsistencia y una economía de excedentes. La corona censó a los indígenas y estableció el tributo correspondiente, medida que tuvo lugar después de la visita del oidor Juan Blazqués de Valverde en el año 1557, quien empadronó a los indígenas y fijó el número de los tributarios. Tras un largo debate, se fijó el monto a tributar, consistente en un peso por cada indígena varón entre los dieciocho y cincuenta años. Esta tasa anual per cápita era inferior al tributo indígena encomendado (Maeder, 2013, 26).

El cultivo, la fecundidad de la tierra y la riqueza de los campos de pastoreos permitió la cría de ganados, para lo cual las reducciones construyeron estancias que se solventaron con la producción de grasa y cueros, así como los gastos de guerra y defensa (Mörner, 1986: 77). Hasta el momento previo a la organización de las reducciones la reproducción libre del vacuno hizo que se convirtiera en objeto de caza. Se lo despedazaba para comer su carne, y se abandonaba el resto en el campo, sin darle

¹⁶ “Si a los indios una vez reunidos en una población, les llegasen a faltar los alimentos, ya fuese por su culpa o por la ajena, sacudiendo toda disciplina se refugiarían de nuevo en sus selvas y escondrijos ya conocidos. Los mocovíes indios feroces y crueles en un tiempo, y que después llegaron a ser excelentes cristianos, confesaban abiertamente que uno de los motivos por que se sometieron fue la dificultad de alimentarse durante el período de lluvia [...]” (Ibídem, 1793: 55).

¹⁷ “Los campos son muy fértiles. Pese a que las tierras son muy mal cultivadas, nada cuidadas ni abonadas, rinden buenamente frutos centuplicados” (Sepp, 1691: 216).

utilidad, convirtiéndose en alimento de las aves de rapiña. Los pedazos de carne que se utilizaban eran llevados al río para su limpieza.¹⁸

El discurso muestra la habilidad y rapidez que los indígenas poseían para matar un animal y comer su carne; hábito y costumbre considerado salvaje.¹⁹

Desde la perspectiva de los religiosos jesuitas, el abandono de diferentes partes del animal era considerado un derroche y una falta de previsión alimenticia²⁰, sin considerar que algunos pueblos indígenas eran cazadores recolectores, plantadores y agricultores no permanentes.

El único animal que los indígenas incorporaban a la dieta era el vacuno, los demás como el jabalí, venado, corzo y gamuza se los cazaba para obtener su piel.²¹

La introducción de vacunos a tierra firme se estableció por Cédula Real del 16 de mayo del año 1524, iniciándose la práctica del comercio de ganados que caracterizó la primer mitad del siglo dieciséis; y a partir del año 1539 se ampliaron los envíos de ganado vacuno al descubrirse tierras con praderas naturales, aptas para recibir ganados. En la zona del litoral del Río de La Plata, los vacunos llegaron alrededor de los años 1550 y 1560; el ganado se multiplicó rápidamente, semisalvaje, “ganado cimarrón”. Los vacunos y ovinos llevados desde las ciudades españolas se multiplicaron en las regiones ubicadas al sur del río Uruguay y en los ricos campos de pastoreos de las misiones

¹⁸ “[...] cazaron seis gordas vacas y cuatro terneros, despedazaron a cada uno en cuatro partes y los llevaron al río. Dejaron las patas, cabezas, pulmones, hígados, la piel y todos los intestinos en el campo, para rapiña de las aves [...] para que veamos cuán fecunda es esta tierra y cuántas cosas crecen en América” (Sepp, 1691: 178).

¹⁹ “[...] le cortan un nervio en la pata trasera con un largo cuchillo, de manera que el animal caiga. Luego le clavan el mencionado cuchillo atrás en la nuca, luego de la tercera cuchillada la vida abandona al buey; entonces le cortan el pescuezo, tiran la cabeza y lo destripan. Todo esto es hecho rápidamente, en la mitad de un cuarto de hora. En tanto, otros indios encienden fuego con plantas de cardos, y mientras aquéllos destripan el animal, éstos ya van cortando con sus largos cuchillos tiras de carne, que ensartan en una varilla de madera y mantienen un rato sobre el humo y el fuego, las dejan calentar apenas y ya las llevan al hocico glotón, devorándolas mientras por todos lados chorrea la sangre. Y este salvaje pueblo de indios es tan voraz, que a medida que” va asando un cuarto de buey de un lado, ya van cortando trozos del otro” (Ibíd., 1691, 120).

²⁰ “No se preocupan en absoluto por el día de mañana. Si a un padre de familia le doy una vaca para su manutención, a fin de que la familia pueda alimentarse de ella durante tres días, esa vaca ya estará bien prolijamente comida antes de la caída del sol” (Ibíd., 1691: 217).

²¹ “Tampoco nos falta la caza. Hay ciervos, jabalíes, venados, corzos, gamuzas en cantidad innumerable. No son apreciados por los indios y sólo son utilizadas las pieles” (Ibíd., 1691: 211).

instaladas al este. Los animales abandonados en la región de Tape (sur oeste de Brasil) dieron origen a grandes rebaños de ganado cimarrón (Ibídem 24 y 57).

Es decir que los vacunos, introducidos por los conquistadores se habían criado y multiplicado a campo abierto y constituían una riqueza potencial; abundaban al punto de estar al alcance del primero que los quisiera (Puiggrós, 1974: 39).

La renta que los jesuitas obtenían del ganado, se obtenía de la comercialización de carne y cuero. La carne era vendida a otros pueblos y a los españoles; al interior del pueblo se repartía sin costo; y el cuero se enviaba a España.²²

Para el cuidado y alimentación de los ganados, los jesuitas organizaron una clara división de tarea, algunos indígenas estaban al cuidado de los vacunos, otros de los caballos y otros de las ovejas.²³

Peramás destaca al caballo como de propiedad pública, por lo que su uso era comunitario y destinado al transporte, para la alimentación se destinaba el vacuno y el buey para el trabajo, específicamente para tirar el arado.

La producción sistemática de alimentos se complementó con la caza, que permitió incrementar la dieta a partir de la aplicación de nuevos métodos; tal es el caso de la caza de aves. Los niños indígenas utilizaban arcos y flechas, por lo que la caza de animales se hacía bajo un método individual e inferior ante los ojos europeos; los padres enseñaron a cazar con métodos que multiplicaban la cantidad de las presas por vez, al reemplazar los arcos y flechas por trampas.²⁴

²² “En nuestros campos hay tantos bueyes, vacas, terneros y caballos, que en algunas regiones no ves otra cosa que ganado vacuno hermoso y gordo. Las vacas más grandes cuestan aquí a lo sumo quince kreutzer, pero no en dinero, sino en valor monetario. Se entiende que semejantes compras sólo se hacen entre un pueblo y otro o con los españoles, pues dentro de los vecindarios, la carne es repartida gratis dos veces por día por el Padre misionero a los indios. [...] Nuestras tres naves llevaron a España trescientos mil cueros, pero no de vacas, sino sólo de los toros grandes [...] querido lector puede sacar la cuenta, sobre la indecible ganancia que los españoles sacan sólo de los cueros. Éstas son las verdaderas minas indias de oro y plata de Su Real Majestad” (Ibídem, 1691: 212 y 214).

²³ “Había además indios designados ex profeso, que cuidaban el ganado vacuno, muy numeroso en todos los pueblos; otros el caballar, que era de propiedad pública; otros apacentaban las ovejas” (Peramás, 1793: 53).

²⁴ “Para cazarlas no es necesario sino colocar un lazo de crin o bien una trampa, y ya se las tiene a montones. He enseñado estos métodos a mis indios, que por su gran ingenuidad no sabían nada de semejante astucia europea, y no conocían otro método que tirar sobre cada pájaro por separado, con arco y flechas” (Sepp: 1691, 211).

4.1.4. Intercambio de productos

Previamente al desarrollo del intercambio mercantil, y mientras se navegaba por el río Uruguay, hacia arriba, los jesuitas realizaban un intercambio bajo la modalidad de trueque, denominado rescate entre los españoles e indígenas del Caribe y entre portugueses e indígenas africanos. Si bien consideraban este intercambio como una “compra”, se caracterizó en el discurso de manera similar al contacto entre Colón y los indígenas arahuacos.

Los indígenas desde las riberas del río Uruguay se acercaban corriendo hacia las naves para ofrecer productos, en este caso caballos, a cambio de una variedad de objetos algunos europeos y otros hispanoamericanos: alfileres, cuchillos, tabaco, pan, caña de pescar e hierba paraguaya en polvo. La “compra” resultaba exitosa, para los jesuitas por dos motivos, a) por su bajo costo y calidad del producto indígena, los caballos, y b) por la manifestación de alegría y júbilo, de parte de los indígenas, por el pago recibido, que se interpretaba como muestras de amabilidad y buena disposición en el trato pacífico. Esta relación se hacía por intermedio de un intérprete. Los europeos no comprendían el valor que el trueque otorgaba a los indígenas y las manifestaciones fueron consideradas de “gente salvajes y primitivas”.²⁵

Es decir que, la tierra de “paganos e infieles” ofrecía, además, “buena compra” a medida que la navegación avanzaba por el río. La compra consistía en carne de vaca, alimento para los indígenas remeros bautizados, y de ternero alimento para los religiosos por su calidad fresca y blanda. Si bien se manifiesta una jerarquización en la dieta entre indígenas y jesuitas, la forma de intercambio posibilitó la construcción de vínculos amistosos y de confianza entre ambos. Primer contacto cultural que reemplazo las espadas, sables y lanzas por alfileres, agujas, anzuelos y pan (Sepp, 1691: 175).

²⁵ “El día 20, al amanecer, vino corriendo toda una turba de salvajes bárbaros hacia nuestras naves. De inmediato les enviamos al intérprete, para preguntar qué deseaban. Respondieron que vendrían en paz, ofreciendo a los padres algunos caballos en venta. Cuando oímos eso, fuimos a tierra y los saludamos muy amablemente por intermedio del intérprete y les preguntamos cuánto querían por cada caballo. Uno de los salvajes quería agujas, otro alfileres, otro un cuchillo, éste un poco de tabaco, aquél un trozo de pan y una caña de pescar. Uno entre ellos sólo pedía un poco de una hierba paraguaya que no está compuesta sino de las hojas tostadas de un determinado árbol, reducidas a polvo. Los indios echan este polvo en el agua, y luego beben de ella, y eso parece ser extremadamente sano. Otra vez informaré más sobre ello [...]. Compramos, por consiguiente, más de veinte grandes, hermosos caballos y no gastamos por todo, ni un tálero. Eso era una buena compra, ¿no es cierto? Sin embargo, los bárbaros se regocijaban, por su paga, silbaban de alegría, lo que es su costumbre, y daban las gracias muy amablemente, si se puede hablar de amabilidad en gente tan salvaje y primitiva” (Ibídem, 1691: 172).

El trueque como estrategia de sometimiento fue funcional para hacer perder el miedo y acrecentar las relaciones de servicios a partir del intercambio recíproco destinado a crear una dependencia y un compromiso permanente hacia los jesuitas, a quienes los indígenas agasajaban con la “más linda y fresca carne” (Sepp, 1691: 175).

Establecida la relación de intercambio de objetos (para lo cual se estableció una jerarquización, que encuadró a una cultura como vencida frente a otra vencedora) se dio paso el intercambio de objetos por cuerpos. Los niños indígenas formaban parte del conjunto de productos para rescatar.²⁶

Los obsequios para conservar la amistad, evitar enojos y dejar abierta la posibilidad de alcanzar los fines planificados con mayor ventaja, fueron una constante en la imposición del “orden”, en la evangelización y en alcanzar el usufructo cada vez mayor de servicios.²⁷

El trueque realizado entre españoles e indígenas es considerado por Sepp un “comercio primitivo”, de trato personalizado.²⁸

4.1.5. Política premial, seducción y manifestaciones culturales

En este ámbito natural en transformación se construyeron estrategias de seducción, una de ellas a partir de alimentos diferentes.²⁹ Es decir que los alimentos europeos transferidos al nuevo espacio formó parte de la política de premios; los servidores indígenas tenían acceso a los alimentos de los jesuitas; los religiosos daban a sus músicos trozos de pan de trigo, que los alagaba: “un trocito de pan imaginaba estar

²⁶ “Le di un pedazo de pan y le pregunté si no deseaba agujas, respondió afirmativamente a mi pregunta con la boca sonriente. A lo cual continué preguntando cuántas agujas, alfileres, anzuelos y tabaco querría ella por este niño, y al padre le prometí llevar al chicuelo conmigo, vestirlo con ropa nueva y mantenerlo durante toda su vida [...] yo también estaría satisfecho tomando aquella niña, en cuya cabecita posé inmediatamente mi mano, y yo le pagaría muchas agujas, alfileres y anzuelos por ella [...]” (Ibidem, 1691: 176).

²⁷ “No obstante, el comprador resultó más generoso que el vendedor; les obsequié abundantemente, como para que en sus corazones quedase por lo menos un buen afecto hacia mí y hacia la mansedumbre cristiana, en la esperanza que otra vez la misericordia divina consentiría en dejar a mi cuidado, quizás hasta gratuitamente, a esta deliciosa y cara mercadería. Luego que hubimos tomado la carne, nos embarcamos nuevamente” (Ibidem, 1691: 176).

²⁸ “[...] es un comercio primitivo y de puro trueque, muy lejos del verdadero comercio o trato comercial. Se dice solamente: si tú me das tantos bueyes y vacas, yo te doy tantas y tantas varas de lienzo; si tú me das tu cuchillo, yo te doy mi caballo” (Ibidem, 1691: 214).

²⁹ “Cuando doy a mis músicos, lo que suele suceder a veces, un trocito de pan de trigo, entonces imaginan ya estar en el cielo” (Ibidem, 1691: 277).

en el cielo” Y para que quedasen deseosos de acrecentar el privilegio que habían alcanzado, si bien, tan sólo “para relamerse” y alegrar “el corazoncito”; es decir que la estrategia era generar una dependencia o deseo constantes (Sepp, 1691: 277).

Los misioneros se valieron de regalos y del prestigio de una tecnología diferente para apoyar su labor de aculturación. Por ello los indígenas fueron recompensados por su trabajo; quienes producían mayor beneficio para la comunidad recibían del misionero “más y mejor ropa que los otros” (Sepp, 1691: 277). De este modo se privilegiaba a unos indígenas más que a otros. En consecuencia, la seducción y el premio implicaron obediencia, jerarquización y aculturación.

La política premial también fue utilizada en las ceremonias religiosas y fiesta de Navidad, en la cual el “el niño Jesús les da bollitos y pasteles, lo que les alegra el corazoncito”.³⁰

La música y el canto fueron instrumentos de comunicación entre indígenas y jesuitas, el conocimiento insuficiente que sobre la lengua guaraní tenían los religiosos fue, en los inicios, suplido por la música y el canto. Los textos religiosos fueron traducidos a la lengua guaraní, de este modo, la educación musical posibilitó la interrelación, el control y la aculturación. Más tarde se adaptaron melodías de la música europea, profana o sagrada a textos guaraníes. Dominada la lengua guaraní se representaron obras dramáticas mezcla de escenas teatrales europeas con ritmos de danzas y simulacros de combates indígenas; montadas a la perfección como si fuera para un público de “reyes y emperadores” (Sepp, 1691, 187). La utilización de la lengua guaraní, no para su comprensión sino para imponer “orden” resultó un eficiente medio de aculturación e integración. A partir de la escritura, la escultura y la música se efectivizó el adoctrinamiento. Organizados en grupos, los indígenas fueron instruidos en el arte musical; unos ejecutaban instrumentos, tales como las trompetas y chirimías, y otros memorizaban cánticos religiosos; todos “progresaban” en ese arte. Los misales escritos a mano, por los indígenas, no se diferenciaban de las impresiones de Amberes; la perfección en la imitación permitía tomar “el escrito por una impresión en cícero”.³¹

³⁰ “Siempre les doy un buen pedazo de pan blanco, que prefieren ante todo; a menudo también un poco de miel para relamerse y suficiente carne. A veces, cuando hay una gran fiesta, como, por ejemplo, en Navidad, el niño Jesús les da bollitos y pasteles, lo que les alegra el corazoncito” (Ibídem, 1691: 277).

³¹ “Cada pueblo tiene una hermosa iglesia grande un campanario con cuatro o cinco campanas, uno o dos órganos, un altar mayor ricamente dorado, dos o cuatro altares laterales, un púlpito totalmente dorado. A

Flautas y chirimías (antepasado del oboe) son, después de los tambores, los más antiguos instrumentos que se encontraban en todos los pueblos de la humanidad, se estima conocido por los guaraníes desde antes de la llegada de los europeos. En un principio la orquesta consistía sólo en instrumentos de vientos, como consecuencia del conocimiento que ya tenían los indígenas. Los tipos perfeccionados de flautas y chirimías fueron importados por los jesuitas.³²

La instrucción alcanzó diversas manifestaciones de los indígenas, sobre las que se determinó un nuevo “orden” y normas que transformaron y resignificaron las prácticas culturales. Las ceremonias tomaron nuevos sentidos; la algarabía se mezclaba con gestos bélicos y de disciplinamiento militar; manifestaciones enmarcadas con sonidos musicales con el objetivo de acrecentar vínculos de amistad y dependencia, a partir de “saludos” y “abrazos”.

Al comprobar la afección de los indígenas hacia esas expresiones, los jesuitas multiplicaron diferentes recursos de atracción y diversión popular, apelando a las representaciones, cantos corales o manifestaciones de festejos religiosos y danzas (Saguier y Duviols: 1991, 46).

La demostración de instrumentos musicales europeos aumentaba la devoción y adoración de los indígenas hacia los padres jesuitas.³³

La danza, también, formaba parte de las ceremonias indígenas por lo que los jesuitas la utilizaron como estrategia de seducción, control y adoctrinamiento. En este sentido se la estimuló y resignificó. Sepp señala que los bailes forman parte de la liturgia, era “particularmente necesario entusiasmar a los infieles con tales cosas, transmitirles e inculcarles, junto con la pompa exterior, una inclusión interior hacia la religión cristiana” (1691: 226); y engalanar a “algunos chicos indios en forma hermosa, tan hermosa como

más de esto hay allí varios cuadros pintados por los mismos indios sobre madera, que no son nada malos. [...] Además, ya he formado cincuenta típles, que tienen voces bastante buenas” (Ibídem, 1691: 208).

³² “Entre todos los idiomas, el más importante para nosotros es el guaraní. Es difícil de entender, y no tiene la menor semejanza con el español, alemán o latín; es una lengua muy peculiar. Para que mis lectores la conozcan, agrego una hojita en octava un Padrenuestro y un Ave María, además de una breve regla de cómo hay que leer esto en lengua paraguaya, española y latina, escrita por un indio que es un excelente amanuense artístico” (Ibídem. 1691, 187).

³³ “Cuando les mostré mis composiciones e instrumentos europeos, tocando un poco en cada uno (pues no sé mucho, pero doy gracias a Dios por lo que sé), no podían concebirlo y me adoraban como a un dios” (Ibídem, 122).

los pobres indios no han visto en su vida” (Ibídem). Luego de oír misa se representaban estos bailes, aprovechando la oportunidad de que todos estaban reunidos. En la danza aparecían representaciones de las dos culturas, la indígena y la hispanoamericana. Instruidos por los jesuitas, los indígenas con sus lanzas y caballos danzaban vestido a la “moda española” al estilo de una comedia ante reyes y emperadores europeos.³⁴

Por otra parte el mensaje de salvación del que eran portadores los padres de la Compañía y la defensa de sus vidas hizo que los guaraníes se sometieran a su patrocinio (Maeder, 2013:24).

La conversión se apoya en dos sistemas que se usaban alternativamente o en forma conjunta de acuerdo a las circunstancias. Por un lado el “convencimiento”, fuerza de convicción del sacerdote y de sus argumentos, que se extiende desde los regalos hasta el ceremonial religioso que tenía en la palabra y en la exhibición elementos clave. De la misma forma que la palabra es un componente básico y central del poder de los jefes indígenas, el sacerdote hacía uso de ella, como medio fundamental para llegar a los nuevos conversos. A veces, los argumentos no bastaban, y se acudía a la fuerza, como sistema de conversión (Garavaglia, 1987: 147).

Los religiosos niegan la “racionalidad” del accionar indígena. Se bien elogian sus habilidades no ven la relación entre el mundo cultural propio del indígena y la red de capacidades desarrolladas en función de ese mundo. Incluso donde se puede comprobar la clara adecuación entre tecnología indígena y recursos naturales disponibles, no se comprende cuando este accionar no encaja en la concepción europea (Ibídem, 1987: 149).

Las actividades laborales y la liturgia estaban muy ligadas, lo que hacía más estrechos el vínculo y la obediencia; la vida social se regía por el trabajo y las fiestas. La liturgia cotidiana y el trabajo establecían una práctica cotidiana permanente, alterada por las celebraciones anuales al suspender temporalmente la rutina diaria y al crear espacios en los que la sociedad pudiera representarse y posibilitar la reproducción y actualización. Los intercambios entre los actores reforzaban los límites de una civilidad cristiana. Por

³⁴ “Hacia la noche presenciamos cuatro danzas distintas una más hermosa que la otra. La primera fue representada por ocho jóvenes, que jugaban muy graciosamente con lanzas. La segunda la bailaron dos maestros, de la tercera seis barqueros y la última seis chicuelas a caballo. Todos estos indios estaban vestidos a la española. Estos saltarines, instruidos por los Padres, podían dejarse ver con honores en cualquier comedia ante reyes y emperadores. Después de ello comenzó entonces una escaramuza a caballo” (Ibídem, 1691: 187).

lo que las fiestas ligaban la identidad de las reducciones a un conjunto de símbolos cristianos, más allá de la pertenencia a un cacicazgo.

En las reducciones como territorio se construyó un espacio social radicalmente diferente al espacio exterior considerado infiel; el nuevo espacio se caracterizaba por un espacio de conversión que implicaba una nueva condición del hombre indígena, la de cristiano, lograda a través de la imposición simbólica y del sometimiento.

El control ideológico y la fuerza, hacen su aparición en la experiencia de las misiones jesuíticas desde el comienzo mismo de las relaciones entre el sacerdote y el indio (Garavaglia, 1987: 148).

4. Bibliografía citadas y fuentes

- Astrain, Antonio. 1996. *Jesuitas, guaraníes y encomenderos: historia de la compañía de Jesús en el Paraguay*. Asunción: Centro de Estudios Paraguayos "Antonio Guasch" y Fundación Paracuaria.
- Bohn Martins, María Cristina. 2005. "Na frontera: sobre as práticas guaranis nas reduções". En Page, Carlos A. ed. 2005. *Educación y evangelización. La experiencia de un mundo mejor*. X Jornadas Internacionales sobre Misiones Jesuíticas. Universidad Católica de Córdoba, 109-116.
- De Boroa, Diego. 1632-1634. *Cartas Anuas*. En Academia Nacional de la Historia. 1990. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia.
- Duviols, Jean y Rubén Saguier. 1991. "Tentación de la utopía". 1991. Duviols Jean Paul y Rubén Saguier. 1991. *Tentación de la Utopía: las misiones jesuíticas del Paraguay*. Madrid: Tusquets/Círculo, primera edición (1991), 56.
- Garavaglia, Juan Carlos. 1987. *Economía, sociedad y regiones*. Buenos Aires: de la Flor.
- Gibson, Charles. 1976. *España en América*. Barcelona: Grijalbo.
- Gómez Müller. 1997. *Alteridad y ética desde el descubrimiento de América*. Madrid: Akal.
- Hemming, John. 1990. "Los indios y la frontera en el Brasil colonial". Bethell, Leslie, ed. 1990. *Historia de América Latina*. 4. América Latina colonial: población, sociedad, y cultura. Barcelona: Crítica, 189-226.
- Konetzke, Richard. 1978 [1972, en castellano – 1965 en alemán]. *América Latina. II. La época colonial*. México, Argentina, España: Siglo XXI.
- Levinton, Norberto. 2008. *La arquitectura jesuítico – guaraní. Una experiencia de interacción cultural*. Buenos Aires: SB, Paradigma Indicial, serie Historia Americana.
- Mires, Fernando. 2006. *La colonización de las almas. Misión y conquista en hispanoamérica*. Buenos Aires: Libros de la Araucaria.
- Mörner, Magnus. 1986. *Actividades políticas y económicas de los jesuitas en el Río de La Plata*. [1968] Buenos Aires: Hyspamérica.
- Maeder, Ernesto. 2013. "Las misiones jesuíticas de guaraníes". En *Las misiones jesuíticas de la región guaraníca. Una experiencia cultural y social americana*. Buenos Aires: CEDODAL, 23-30.

- Peramás, José Manuel [1732-1793]. 1946. *La República de Platón y los guaraníes* [1793]. Traducción y notas de Juan Cortés del Pino. Prólogo de Guillermo Furlong. Buenos Aires: Emecé.
- Roa Bastos, Augusto. 1991. "Entre lo moral y lo eterno". De la obra 1991. Duviols Jean Paul y Rubén Bareiro. 1991. *Tentación de la Utopía: las misiones jesuíticas del Paraguay*. Madrid: Tusquets/Círculo, primera edición (1991), 9.
- Sepp, Antonio. 1971. *Relación de viajes a las misiones jesuíticas* [1691:-1733]. Edición crítica de las obras del padre Antonio Sepp S. J., misionero en la Argentina desde 1691: hasta 1733, a cargo de Werner Hoffmann. Buenos Aires: Eudeba, t. I.
- Villegas, Juan. 2005 "Reducciones jesuíticas del Paraguay. Métodos de evangelización de guaraníes sin otros habitantes en los pueblos". Page, Carlos A. ed. 2005. *Educación y evangelización. La experiencia de un mundo mejor*. X Jornadas Internacionales sobre Misiones Jesuíticas. Universidad Católica de Córdoba, 33-44.
- Wilde, Guillermo. 2009. *Religión y poder. En las misiones de guaraníes*. Buenos Aires: SB.

ISBN 978-950-863-391-0



9 789508 633910