



prólogos

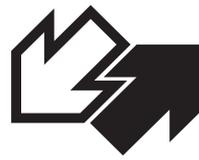
Revista de historia, política y sociedad



Volumen XII - 2020

Luján - Buenos Aires - Argentina

ISSN 1852-0715



prólogos

Revista de historia, política y sociedad

Volumen XII - 2020

Luján - Buenos Aires - Argentina

ISSN 1852-0715



Universidad Nacional de Luján

Rector: Mgter. Antonio Lapolla

Vicerrectora: Ing. Anabella Gei

Departamento de Ciencias Sociales

Director Decano: Lic. Miguel Nuñez

Vicedirectora Decana: Lic. Amalia Estela Testa

EPHyD

Director: Dr. Oreste Carlos Cansanello



prólogos

Revista de historia, política y sociedad

Volumen XII- 2020 Luján - Buenos Aires - Argentina

Director:

Dr. Oreste Carlos Cansanello (Profesor Extraordinario
Emérito de la Universidad Nacional de Luján)

Consejo Asesor:

Dr. Ricardo Orzi (UNLu)
Dr. Victor Tau Anzoátegui (CONICET-INHIDE)
Dra. Mary Beloff (UBA)
Dra. Adriana Puiggrós (UBA)
Dr. José Luis Coraggio (CONICET-UNGS)
Lic. Susana Checa (UBA-UNTREF)
Dra. Liliana Bilevich de Gastrón (UNLu)

Consejo de Redacción:

Mg. Fabiana Carlis (UNLu)
Dra. Gloria Lynch (UNLu)
Lic. Gabriel Taruselli (UNLu)
Dr. Diego Conte (UNLu)

Editor:

Dr. Gonzalo Nogueira (UNLu-UNSAM)

Prólogos, Revista del Programa de Estudios en Política, Historia y Derecho (EPHyD).

Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján.
Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Rutas 5 y 7 (6700), Luján.

Declarada de interés por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Publicada por EdUNLu.

Editorial Universidad Nacional de Luján.

Registro de Propiedad Intelectual: N° 782555.

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

ISSN 1852-0715.

El Director, Consejo Editorial y Consejo Asesor de la revista no son responsables del contenido de los artículos.

Diseño interior y tapa: Pablo Lulic y Leandro Barrios Pintos

Índice

Política, Filosofía y Derecho

(Re) pensar la (bio) política en tiempos de pandemia: un contrapunto necesario entre Agamben y Foucault.
Iván Gabriel Dalmau. 13

Ingreso Básico Universal: ¿Programa de Asistencia Social o Derecho de la Seguridad Social?
Facundo Fernández Pastor. 43

Trabajo Social

Prácticas de cuidado, mujeres y organizaciones comunitarias.
Silvana Rodríguez. 71

Cárceles y Saberes Criminológicos

Introducción a la convict criminology: aportes desde una perspectiva interna, crítica y autoetnográfica.
Francesca Costantini. 105

Política Económica

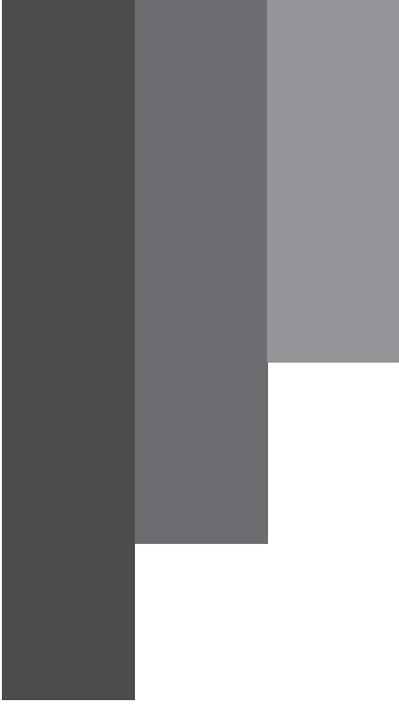
Políticas agropecuarias y estrategias implementadas en el sector ganadero argentino. Un análisis comparativo entre períodos, 2015 -2019 vs 2020 a la actualidad.
Samanta Villa y Mabel García. 133

De la Carta de La Habana al Acuerdo sobre Agricultura: los sucesivos fracasos de las negociaciones multilaterales sobre el comercio internacional de productos primarios que consolidan el desarrollo geográfico-histórico desigual.
Elda Viviana Tancredi. 169

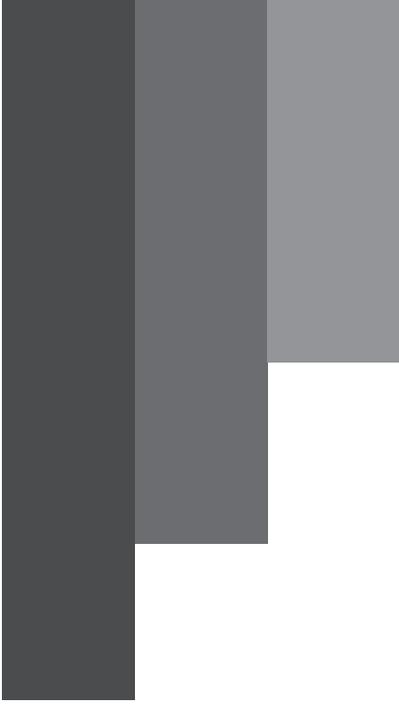
Reseñas

Reseña sobre el libro: *La moneda imposible*. La convertibilidad argentina de 1991, de Alexandre Roig. Fondo de Cultura Económica, 2016.
Ricardo Orzi. 213

Hacia los 50 años de la creación de la UNLu. Su primera memoria a través de Emilio Fermín Mignone.
Ana Gómez. 221



Artículos



Política, Filosofía y Derecho

(Re)pensar la (bio)política en tiempos de pandemia: un contrapunto necesario entre Agamben y Foucault.

Iván Gabriel Dalmau*
(UBA-UNSAM)

Resumen: El propósito de este trabajo es realizar un contrapunto entre el modo en que el filósofo italiano Giorgio Agamben y el filósofo francés Michel Foucault problematizan el concepto de biopolítica. Específicamente, revisaremos ambas conceptualizaciones en tanto herramientas para el diagnóstico del presente.

Palabras clave: Biopolítica, Agamben, Foucault, Pandemia

Abstract: The aim of this work is to make a counterpoint between the way in which the Italian philosopher Giorgio Agamben and the French philosopher Michel Foucault problematize the concept of biopolitics. Specifically, we will review both conceptualizations as tools for the diagnosis of the present.

Key words: Biopolitics, Agamben, Foucault, Pandemic

* Doctor en Ciencias Sociales (FSOC-UBA). Profesor Adjunto de Epistemología de las Ciencias Sociales (Humanidades-UNSAM), Docente Auxiliar de Filosofía (FSOC-UBA), Docente Auxiliar de Introducción al Pensamiento Científico (CBC-UBA). Investigador externo del Programa de Estudios Foucaultianos (IIGG-FSOC-UBA), dirigido por el Prof. Dr. Marcelo Raffin y la Prof. Dra. Gabriela Seghezzeo. Miembro del Proyecto UBACyT “Alcances y potencialidades de la noción de política en Michel Foucault”, dirigido por el Dr. Raffin. Co-director del Proyecto Amílcar Herrera (UNLa) “Historia y proyecciones del Ordoliberalismo y la Economía Social de Mercado. Aportes desde la filosofía para el debate argentino y latinoamericano”, dirigido por el Prof. Dr. Pablo Martín Méndez. Fue becario doctoral y posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Realizó estancias de investigación como invitado en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM, Estado Español) y en la Universidad de Granada (Estado Español)

1. Presentación.

En el contexto de la pandemia ocasionada por la circulación a escala planetaria del coronavirus, han proliferado un variopinto conjunto de discursos que intentaron dar cuenta de las peculiaridades, causas y efectos de la pandemia, como así también de las políticas instrumentadas para gobernar a las poblaciones en este apremiante escenario global. En dicho marco, pueden destacarse, por un lado, discursos que enfatizan que esta crisis sanitaria, económica y social, permite colocar en el centro de la escena que “nadie se salva solo” frente al individualismo neoliberal hegemónico; en contrapartida, las versiones más radicales de la racionalidad neoliberal se han reactualizado, dando lugar a los cada vez más resonantes discursos anti-cuarentena, que fluctúan entre acentuar la necesidad de “cuidar la economía” y el cuestionamiento de la “amenaza a las libertades” que acarrear ciertas tácticas implementadas para reducir los niveles de contagio y evitar el colapso de los sistemas de salud. Prácticas discursivas y extra-discursivas que cuestionan las políticas de distanciamiento social a partir de una forma de problematización en la que se coagulan las aristas contestatarias de la “estadofobia” neoliberal junto a perspectivas difusas que promueven la elaboración de diagnósticos conspirativos y “anti-ciencia oficial”, en los que reverberan antivacunismos y terraplanismos varios.

Ahora bien, cabe destacar que no es objetivo del presente trabajo mapear minuciosamente las disputas señaladas, ni mucho menos intervenir en el debate en cuestión. Por el contrario, tomando como punto de partida la puesta en circulación recurrente del concepto de biopolítica, concepto que ha vuelto a convertirse en una palabra de moda que trasciende el ámbito académico de la filosofía política y las ciencias sociales, como otrora lo señalara el politólogo alemán Thomas Lemke (2011), nos proponemos reconstruir dicho concepto en tanto herramienta para la crítica del presente. En ese sentido, habida cuenta del modo en que el reconocido filósofo italiano Giorgio Agamben ha tomado parte activamente en la articulación de discursos

conspirativos frente a la pandemia y las políticas de distanciamiento social, alentando soterradamente una forma de sensibilidad política cercana a la “estadofobia” neoliberal, pondremos el foco de lectura en la manera en que Agamben ha propuesto previamente “corregir” el diagnóstico foucaultiano de la biopolítica al comienzo de su célebre saga *Homo Sacer* (1995). Es decir, que en lugar entablar una discusión acerca de la plausibilidad del modo en que Agamben caracteriza la pandemia (Agamben, 2020), dirigiremos la mirada hacia la grilla forjada previamente por el filósofo en tanto condición de posibilidad del diagnóstico que realiza en el presente. Tras lo cual, propondremos una reconstrucción de la problematización foucaultiana de la biopolítica (Foucault, 1976, 1997, 2004a, 2004b), de modo tal de, en un mismo movimiento, remarcar lo endebles que resultan las críticas propuestas por Agamben y la potencia crítica –ni conspirativa, ni estadofóbica– que encierra la grilla foucaultiana para dar cuenta de nuestro presente.

2. La grilla biopolítica agambeniana como propuesta de “corrección” del enfoque forjado por Foucault.

Protagonista de este libro es la nuda vida, es decir la vida *matable e insacrificable del homo sacer*, cuya función esencial en la política moderna hemos pretendido reivindicar. (...) La tesis foucaultiana deberá, entonces, ser corregida o, al menos, completada, en el sentido de que lo que caracteriza a la política moderna no es tanto la inclusión de la *zoé* en la *polis*, en sí antiquísima, ni simplemente el hecho de que la vida en cuanto tal devenga un objeto privilegiado de los cálculos y previsiones del poder estatal; decisivo es, más bien, el hecho que, de manera correlativa al proceso a través del cual la excepción deviene por todas partes la regla, el espacio de la nuda vida, situado en el origen al margen del orden jurídico, comienza progresivamente a coincidir con el espacio político, y exclusión e inclusión, externo e interno, *bíos* y *zoé*, derecho y hecho entran en una zona de irreductible indistinción (Agamben, 1995:11-12).

Desde el inicio de la pandemia, Giorgio Agamben ha publicado una serie de intervenciones que tienden al negacionismo y, como contracara,

promueven una lectura conspirativa, que ha dado lugar a una compilación de artículos titulada, de manera sugerente, *A che punto siamo? L'epidemia come politica* (2020). Basta con ojeaar el índice para advertir el modo en que el filósofo se vale de las herramientas elaboradas a lo largo de su saga *Homo Sacer* para perfilar el diagnóstico del presente escenario global como una invención urdida, en un coro formado por los diferentes Estados, por el poder soberano para someter a las poblaciones en el estado excepción. Excepción que, devenida en regla, borra el rostro de las y los ciudadanas/os, ocultos tras mascarillas protectoras, que resultan reducidos a nuda vida frente al poder soberano. La amenaza sanitaria constituiría el punto de anclaje de la instauración del estado de excepción como paradigma de gobierno, apoyado en la suspensión de los derechos y garantías constitucionales, el aparato mediático que alienta “el terror sanitario” y la medicina devenida “religión”. Religión médica que sometería de cabo a rabo la vida a una situación cultural obligatoria. Justamente, siguiendo a Agamben, es en nombre del riesgo sanitario que se promueve la pasividad frente a las medidas de excepción que conducen a la aceptación de situaciones que –según el erudito italiano– en Occidente no acontecían desde Antígona, esto es: el no poder dar sepultura al ser querido. Buscando dar cuenta de dicho escenario, Agamben nos recuerda que, tal como lo enseñara la historia del siglo XX, el estado de excepción –como aconteciera, por ejemplo, en la Alemania nazi– es el mecanismo a través del que se logra la transformación de las democracias burguesas en Estados totalitarios.

Ahora bien, acorde al objetivo de nuestro trabajo, tras haber repuesto brevemente la caracterización agambeniana de la pandemia, nos ocuparemos de reconstruir el eje de su apuesta filosófico-política, tal como la condensara al comienzo de la saga *Homo Sacer*, en el citado *Il potere sovrano e la nuda vita*. Habida cuenta del modo en que el pensador italiano despliega una lectura conspirativa y “estadofóbica”, erigida en parte a partir de la vinculación forzada entre prácticas y acontecimientos harto disímiles, consideramos fundamental destacar el modo en que su diagnóstico sobre las formas de

ejercicio del poder en Occidente se erige a partir de una reformulación crítica del diagnóstico foucaultiano de la biopolítica. El texto mencionado comienza con una breve reseña filológica en torno a la noción de “vida” en la cultura griega clásica, remarcando que la misma no constituía una noción unitaria, subsumible bajo un único término. Por el contrario, sostiene Agamben que los griegos distinguían, como lo indica su lengua, entre *zoé* y *bíos*; es decir, la “vida natural” o el “mero hecho de vivir” en cuanto tal –*zoé*–, inherente a todos los “seres vivos”, y la “vida calificada” –*bíos*– “modo de vida” propio de un “individuo o grupo” (Castro, 2014). Ahora bien, en el marco de dicha lectura, el filósofo se valdrá de la figura jurídica romana del *homo sacer* en tanto paradigma para desentrañar el modo en que se produce la exclusión-inclusiva de la *zoé* en la *polis*, lo que constituiría el “núcleo biopolítico originario” de la soberanía.

Es decir, que valiéndose de la figura del *homo sacer*, Agamben intentará dar cuenta del carácter “originariamente biopolítico” que caracterizaría a la “política occidental”, señalando entonces, que si nos centráramos en los ámbitos de la teología y el derecho –presuntamente descuidados por Foucault– encontraríamos que la biopolítica constituye el “más inmemorial” de los *arcana imperii*, tan antiguo, al menos, como la “excepción soberana”. Puede decirse, entonces, que, por medio de esta estrategia de lectura, con la que el pensador pretende dar cuenta de la imbricación entre metafísica y política que caracterizaría a Occidente, la biopolítica resulta desanclada de la modernidad. En términos del propio autor:

La presente investigación se refiere precisamente a este punto oculto de entrecruzamiento entre el modelo jurídico-institucional y el modelo biopolítico del poder. Uno de los probables resultados que arroja es, precisamente, que ambos análisis no pueden separarse y que la implicación de la nuda vida en la esfera política constituye el núcleo originario –aunque oculto– del poder soberano. *Se puede decir, más bien, que la producción de un cuerpo biopolítico es la operación original del poder soberano.* En este sentido, la biopolítica es, al menos, tan antigua como la excepción soberana. Al colocar a la vida biológica en el centro de sus cálculos, el Estado

moderno no hace, entonces, más que volver a sacar a la luz el vínculo secreto que une el poder a la nuda vida, reanudando así (según una correspondencia tenaz entre moderno y arcaico que se puede observar en los ámbitos más diversos) el más inmemorial de los *arcana imperii* (Agamben, 1995:9).

Como hemos señalado previamente, en su intento de desentrañamiento del punto de confluencia entre el poder soberano y la biopolítica, Agamben se valdrá del *homo sacer* en tanto paradigma, puesto que es en torno de la “vida matable e insacrificable” del mismo que buscará rastrear el modo en que se produce la exclusión-inclusiva de la *zoé* en la *polis*, dando lugar a la producción jurídico-política de la “nuda vida” en tanto “vida abandonada”, que constituiría, desde su perspectiva, ni más ni menos que el “núcleo biopolítico del poder soberano”. Tal como lo señalara el especialista Marcelo Raffin (2018a:123) al reconstruir la posición de Agamben:

La figura en la que confluyen la nuda vida y el estado de excepción es la del “homo sacer” cuya vida (como lo define esta figura del derecho romano arcaico, que constituye la primera sanción de su sistema penal) puede ser dispuesta sin ningún reparo, desprovista de cualquier atributo que la haría intocable, y, por lo tanto, muerta, sin que ello acarree reproche legal alguno.

A través de este gesto filosófico, el filósofo inaugura una serie de trabajos por medio de los que pretende “corregir o al menos completar” la problematización foucaultiana de la biopolítica. El eje de su apuesta filosófico-política e histórico-conceptual se erige en torno a la “rectificación” del diagnóstico propuesto por Michel Foucault al mostrar el carácter arcaico de la biopolítica y su vínculo íntimo con la “excepción soberana” (Agamben, 2003). Sostenemos, entonces, que la estrategia agambeniana consiste ni más ni menos que en resituar el problema de la biopolítica dentro del pliegue de la soberanía. Es decir, que a diferencia del modo foucaultiano de abordaje del acontecimiento de surgimiento de la biopolítica, en Agamben la biopolítica es vinculada a la producción jurídico-política de la “nuda

vida”. Ésta no es más que el resultado de la exclusión-inclusiva de la *zoé* que, por medio de la lógica del bando característica de la soberanía, resulta producida en tanto “vida abandonada” (Castro, 2008:115). Enfatizamos, entonces, que Agamben sostiene que la “nuda vida” conforma el “núcleo biopolítico del poder soberano”, en tanto resultante de la captura de la *zoé* por parte del mismo. Por lo tanto, si bien resultaría inexacto homologar *zoé* con “nuda vida”, no deja de ser sugerente que la producción de esta última sea la resultante de un arcaico mecanismo jurídico-político. Por otro lado, volviendo sobre el eje de nuestro trabajo, sería pertinente destacar que subrepticamente Agamben no estaría sin más introduciendo una “corrección” en cuanto al despliegue temporal de la biopolítica, ni siquiera su propuesta se reduciría a la posibilidad de repensar la relación entre soberanía y biopolítica; sino que, fundamentalmente, ambas “correcciones” se articulan a partir de la problematización de la “vida natural” al margen de la constitución de dicho objeto por parte de las modernas ciencias respecto de la “vida”, “el trabajo”, “el lenguaje” y “lo humano” (Ojakangas, 2005; Dillon, 2005; Castro-Gómez, 2010).¹ Al respecto, consideramos que habría una especie de “descuido” de parte de Agamben en sus alusiones a la noción de “vida natural”, como si la distinción categorial griega entre *bíos* y *zoé* pudiese ser apropiada sin más:

La “politización” de la nuda vida es la tarea metafísica por excelencia en la cual se decide acerca de la humanidad del viviente “hombre”, y, asumiendo esta tarea, la modernidad no hace más que declarar su propia fidelidad a la estructura esencial de la tradición metafísica. La pareja categorial fundamental de la política occidental no es amigo-enemigo, sino nuda vida-existencia política, *zoé-bíos*, exclusión-inclusión. Hay política, porque el hombre es el viviente que, en el lenguaje, separa y opone a sí mismo la propia

¹ Lo antedicho no implica desconocer que Agamben incorpora una indagación del discurso de las ciencias humanas dentro de su conceptualización de la biopolítica al ocuparse de desentrañar el modo en que se configura la máquina antropológica de Occidente (Agamben, 2002). Sin embargo, dicha incorporación en nada altera el diagnóstico agambeniano de la biopolítica, ya que problematiza el discurso de las ciencias humanas dentro del marco de una arqueología paradigmática de la tradición metafísica de Occidente.

nuda vida y, al mismo tiempo, se mantiene en relación con ella en una exclusión inclusiva (Agamben, 1995:11).

Ahora bien, ¿puede sostenerse sin más que es plausible corregir la tesis foucaultiana en estos términos? Dicho de otro modo, el abordaje de la biopolítica elaborado por Michel Foucault, ¿es susceptible de ser puesto en entredicho por medio de una crítica que pasa por alto aspectos centrales de su estrategia de problematización? Si retornamos desde la discusión histórico-filosófica hacia el presente que nos apremia, ¿la grilla biopolítica forjada por Foucault a partir de un trabajo de archivo centrado en la historia efectiva de las prácticas, no nos aporta una herramienta más sutil para problematizar nuestra actualidad que la arqueología paradigmática de Agamben (2008), que habilita un aplanamiento de los acontecimientos y la comparación extemporánea entre prácticas hartos disímiles?

Antes de dar paso al siguiente párrafo, puntualizaremos una serie de cuestiones. Si la arqueología paradigmática propuesta por Agamben –al valerse de un fenómeno histórico para dar cuenta y tornar inteligible un universo más amplio que lo contiene como ejemplo (Agamben, 2008; Castro, 2013) – conduce a un aplanamiento de los acontecimientos, a una borradura de su historia efectiva y obtura, por ende, la posibilidad de elaborar un diagnóstico crítico del presente, ¿no deberíamos desandar el camino desplegado a partir de sus críticas a Foucault? Es decir, si desde la perspectiva agambeniana las medidas de aislamiento social, que buscan evitar la multiplicación de las muertes en países como Italia en los que el colapso del sistema sanitario no es un meramente un peligro posible sino más bien un escenario concreto y palpable, son homologadas sin más –habida cuenta de su carácter excepcional– con el estado de excepción entendido como mecanismo que permite la transformación de las democracias burguesas en Estados totalitarios (cuyo ejemplo paradigmático sería la experiencia nazi), resulta ostensible que dicha perspectiva analítica encierra un conjunto de consecuencias problemáticas.

En primer lugar, en términos epistemológicos, el proceder de Agamben parecería habilitar la homologación descontrolada de los acontecimientos a partir de la apropiación extemporánea de un acontecimiento “A” como paradigma que permite tornar inteligible un acontecimiento “B”; en nuestro caso: el nazismo (como ejemplo del estado de excepción) puede funcionar como la clave de bóveda que permitiría desentrañar los peligros que acarrearán las medidas de distanciamiento social (en tanto estado de excepción). En segundo lugar, en términos de diagnóstico político, si el paradigma del estado de excepción, cuyo ejemplo pregnante es el nazismo, es la cifra que permite dar cuenta de nuestro presente, no sólo parece que la red con la que queremos captar el acontecimiento es realmente muy gruesa, sino que además nos invita a una caracterización en la que cualquier intervención estatal que limite la libre circulación de personas y mercancías encuentra en el nazismo su espejo amplificado y, por lo tanto, debe ser rechazada sin miramientos. Tercer problema, político-propositivo, si el nazismo es en términos interpretativos la clave de inteligibilidad de las medidas de distanciamiento, es decir si el diagnóstico político señala que estamos ante la amenaza de una transformación totalitaria del Estado, en términos político-propositivos ¿qué sería resistir? ¿Vivir peligrosamente? ¿Que cada cual subsista en función de la capacidad que tenga de sortear su “propio riesgo”? Si seguimos este sendero, ¿queda alguna posibilidad de problematizar el cuidado de sí de manera articulada, en lugar de contrapuesta, con el cuidado de los otros y del mundo? A pesar de su intento de untarse con un barniz progresista o de izquierda, que rápidamente podríamos advertir en su caracterización de los regímenes políticos occidentales como “democracias burguesas”, su apropiación del diagnóstico benjaminiano de que “el estado de excepción ha devenido la regla” y el remarcar una y otra vez el presunto carácter foucaultiano de su perspectiva filosófica, el diagnóstico agambeniano parece darse la mano con la “estadofobia” neoliberal, en tanto y en cuanto que nos invita a leer las intervenciones activas del Estado en determinadas esferas como una

“amenaza totalitaria” cuyo punto de coalescencia –paradigma, ejemplo– es el nazismo (estado de excepción).

3. Calibrar los peligros: la problematización foucaultiana de la biopolítica como fruto del trabajo de archivo desplegado para la constitución de herramientas de diagnóstico del presente.

Foucault se propone mostrar cómo las prácticas sociales pueden llegar a engendrar dominios de saber que no sólo hacen que aparezcan nuevos objetos, conceptos y técnicas, sino que hacen nacer, además, formas totalmente nuevas de sujetos y sujetos de conocimiento. En este sentido, Foucault afirma que el sujeto de conocimiento posee una historia, la relación del sujeto con el objeto, y, más claramente, la verdad misma tiene una historia (Raffin, 2014:130).

En reiteradas oportunidades, en un arco que se extiende –al menos– desde mediados de los años ‘60 hasta su muerte en 1984 (Foucault, 1994a, 1994b, 2008, 2015), Foucault ha reivindicado la práctica de la filosofía como actividad de diagnóstico, es decir como una interrogación que pretende dar cuenta del presente de quien filosofa, problematizando las coordenadas del pensamiento que lo constituyen. Esta forma de concebir el ejercicio de la crítica no implica, como una lectura superficial y conspirológica podría suponer, que la tarea del intelectual consista en denunciar que “todo sea malo”; sino que, por el contrario, se preocupa por mostrar que “todo puede ser potencialmente peligroso” y busca que sus aportes permitan “calibrar los peligros”. De este modo, en sus clásicos trabajos acerca de las formas de ejercicio de las relaciones de saber-poder en la modernidad, no se trata de una mera descripción destinada al entretenimiento erudito, pero tampoco de una lectura conspirativa que –implícitamente– romantizara la posibilidad de una forma de vida en la que no existieran las relaciones de poder, como si “el poder” fuese “algo malo”. Por otra parte, tal como se encuentra implícito en la reivindicación del ejercicio de la filosofía como actividad de diagnóstico, es de destacar que, en la concepción foucaultiana,

la crítica no se articula con la puesta en práctica de una reflexión que, articulada por objetivos normativos, se propondría fundamentar un sistema. Siguiendo una estela postnietzscheana, al problematizar las relaciones de saber-poder, Foucault se desmarca de la distinción entre “filosofía teórica” y “filosofía práctica”; de este modo, la problematización de las relaciones de saber-poder apunta a dar cuenta de la constitución de las coordenadas que constituyen los focos de experiencia que articulan nuestra actualidad, en lugar de elaborar una teoría del conocimiento y de fundamentar un programa sociopolítico (Foucault, 2008; Gros, 2008; Mascaretti, 2014; Raffin, 2015).

En el seno de dicha forma de problematización deben inscribirse, entonces, los trabajos desarrollados durante la segunda mitad de la década del '70, por medio de los que el pensador francés se ocupa de problematizar las formas de ejercicio del saber-poder en la modernidad, a través del trazado de una genealogía de la biopolítica (1976, 1997) y de su marco de racionalidad (2004a, 2004b), es decir el liberalismo y el neoliberalismo en tanto racionalidades gubernamentales. En la clase del 17 de marzo de 1976, con la que diera cierre al curso dictado en el *Collège de France* titulado *Il faut défendre la société*, Foucault se ocupó de desentrañar la discontinuidad existente entre el ejercicio del poder según el modo de la soberanía, caracterizado por medio de la fórmula “hacer morir-dejar vivir”, y el ejercicio del poder sobre “la vida”, el cual se caracterizaría por “hacer vivir-dejar morir” (Foucault, 1997:214). Si bien, en función de las fórmulas presentadas, parecería tratarse de una mera inversión en los términos, si proseguimos con cierto detenimiento la lectura de esta lección, esta “evidencia” parece desdibujarse. En la perspectiva foucaultiana, el acontecimiento de surgimiento de la biopolítica se constituye a partir de la imbricación entre el surgimiento de problemas económico-políticos, saberes científicos y técnicas de poder. La constitución de ciertos objetos resulta indisociable del abordaje estratégico de los mismos, en cuyo marco la proliferación del discurso de determinadas ciencias cumplió un rol estratégico fundamental

(Rose, 2007:54). En términos de la investigadora argentina Cristina López (2014:115):

Evidentemente, la vida que toma a su cargo la biopolítica no se iguala con aquella que, haciendo uso de su derecho, el soberano eximía de la muerte. Efectivamente, tal como explicaba el autor en su curso, a diferencia de la soberanía, el dispositivo biopolítico la emprende con la vida biológica misma, esto es, con el hombre como ser viviente o, mejor, con la especie en tanto comprende a la totalidad y multiplicidad humana.

En ese sentido, puede decirse que, así como el abordaje de determinados problemas económico-políticos, ligados por el ejemplo al desarrollo de las ciudades en el marco del despliegue del capitalismo, operó como condición de posibilidad para la formación de ciertos saberes, los objetos que dichos saberes constituyeron tornaron pensables en su *espesor* dichas problemáticas. Sostenemos, entonces, que la configuración de un problema, la constitución de determinados objetos y la posibilidad de reflexión respecto de las estrategias de intervención política, solamente se torna inteligible si se recalca en el pliegue de los saberes que se produjo como parte del acontecimiento de surgimiento del biopoder. No se trata de que “el poder” descubriese la existencia de algo así como “la vida” sino que, por el contrario, nos encontramos frente al surgimiento –es decir la constitución– del objeto, esa “masa global de seres vivientes” que es la denominada especie humana (Mauer, 2015:46). Resulta palpable el modo en que el filósofo remarcó el rol estratégico de la medicina, la higiene y las ciencias humanas en tanto saberes cuya formación operó, en cierta manera, como condición de posibilidad de las tácticas y estrategias de normalización disciplinaria (anátomo-política) y regulación biopolítica, que constituyen los polos del biopoder. Justamente, ¿cómo pensar una estrategia centrada en modificar el medio en que la población se encuentra emplazada por fuera de la grilla de un saber que torna pensable a la población y sus múltiples relaciones con el medio? Al respecto, resulta ilustrativo el modo en que el politólogo Emiliano

Sacchi (2016:32-33) sintetiza la imbricación saber-poder que atraviesa al diagnóstico foucaultiano:

La ruptura profunda en el régimen del discurso científico en la que la problemática de la Vida, y de forma paralela las del Trabajo y el Lenguaje (que delimitan la figura del Hombre) redistribuyeron el orden de la episteme clásica, fue a la vez condicionante y condicionada por la emergencia del bio-poder. El *bíos* de biopolítica no es, por tanto, sólo lo puesto en juego en unas relaciones de poder, sino lo producido y fijado por unas técnicas de saber, lo que está en juego entre saber y poder. En efecto, si en la modernidad occidental el poder pudo tomar como objeto a la vida, ello sucedió al calor de un saber que con sus técnicas aisló, fijó e hizo terreno de posible intervención a la Vida en y más allá de los seres vivientes.

Ahora bien, aun si Foucault no hubiera afinado a finales de la década del '70 el concepto de biopolítica, si tenemos en cuenta la concepción de la filosofía en la que se inscriben dichos desarrollos, cabría puntualizar algunas cuestiones. La crítica del supuesto carácter evidente de los focos que constituyen nuestra experiencia, es decir, el señalamiento del carácter contingente, perspectivístico y atravesado por las relaciones de saber-poder que poseen las coordenadas a partir de las que problematizamos la salud, la higiene, la vida, la medicina, la sexualidad, la familia, etc.; o sea, aquellas cuestiones que se presentan como incuestionables dado el supuesto fundamento indubitable sobre el que se erigen (sea moral o epistémico), bajo ningún punto de vista implica la reivindicación romántica de algo así como una forma de experiencia “previa” a la captura por las relaciones de saber-poder. Si, como el propio Foucault lo remarcara, sus investigaciones se proponen aportar indicadores tácticos para quienes se encuentran en lucha frente a ciertas formas de ejercicio del poder, de lo que se trata –justamente– es de pensar los modos adecuados de resistencia dadas las formas de experiencia que nos habitan y constituyen históricamente, sin caer en la ingenuidad de reivindicar una suerte de “afuera” con respecto a las relaciones de saber-poder. No hay en Foucault, un “grado cero” de la experiencia que, haciendo de la vida una potencia, permita pensar la resistencia en términos de sustracción, ya que el

ejercicio del poder es algo más complejo que una metafísica de la captura. En definitiva, no hay en Foucault una apuesta vitalista. Tal como lo señalara la investigadora alemana Maria Muhle: “Foucault no propone una definición de la vida – por el contrario, se mantiene en una posición puramente analítica o arqueológica frente a la vida que es, para él, únicamente el correlato de las técnicas de saber y de poder” (Muhle, 2012:187).

Por otra parte, cabe recordar que en 1976 caracteriza la biopolítica por medio de la fórmula “hacer vivir-dejar morir”, en contraposición al poder de espada del soberano que consistiría en “hacer morir-dejar vivir”. En ese sentido, no puede pasarse por alto que el “dejar morir” forma parte de la lógica biopolítica, ni mucho menos puede desatenderse el hecho de que señala que el “exponer al riesgo de muerte” configura una de las declinaciones del “dejar morir”. Por lo tanto, la opción economicista de “dejar morir” para, por ejemplo, “salvar el sueño americano”, difícilmente pueda ser considerada como “por fuera” de la biopolítica, a pesar de lo que las propuestas entusiastas de las/os “libertarias/os” parecieran señalar. Enfatizamos, entonces, que, si bien el concepto de biopolítica no tiene un carácter moral, sino que se inscribe “más allá del bien y del mal”, incluso si lo tuviera, la opción economicista “anti-medicalización” no es “menos biopolítica” que la supuesta “sumisión cultural a la religión médica”.

En los cursos dictados en 1978 y 1979, el filósofo reinscribirá su genealogía de la biopolítica dentro del proyecto de elaboración de una “historia de la gubernamentalidad”; proyecto en el que se propondrá indagar las distintas formas de problematización acerca de cómo gobernar dentro del marco del ejercicio de la soberanía política, desde los albores de la modernidad hasta el siglo XX.² Trazando, entonces, la filial compleja de la procedencia de

² Si bien en el apartado anterior nos hemos detenido en el primer volumen de la saga *Homo Sacer* (Agamben, 1995), es de destacar que el pensador italiano dedica el volumen II.2 de dicha saga a problematizar la noción de gobierno. Trabajo en el que realiza un desplazamiento análogo al introducido respecto del concepto foucaultiano biopolítica, al abordar el problema del gobierno en una arqueología paradigmática de la teología económica; caracterizando a la máquina gubernamental de Occidente a partir de la articulación entre soberanía y gobierno,

la racionalidad política moderna y contemporánea, que permite ligar desde el gobierno político guiado por el principio de la Razón de Estado, hasta el gobierno económico, con sus torsiones fisiocrática, liberal y neoliberal. En estos trabajos, sostuvo que el surgimiento de la biopolítica debe enmarcarse dentro de las formas de gobierno económico, que toman a la población por objeto, las intervenciones reguladoras como dispositivos predominantes y la economía política como saber privilegiado (Foucault, 2004a; Sabot, 2016). Allí afirmará Foucault que el liberalismo debe ser estudiado como el marco de racionalidad de la biopolítica (2004b; Castro, 2011:59). Cabe destacar que, en estos cursos, el filósofo introducirá dos “apuestas de método” claves: por un lado, el despliegue del trabajo genealógico se llevará a cabo sin tomar como punto de partida “el objeto, la institución y la función” (Foucault, 2004a); por el otro, de manera complementaria, trabajará sobre el archivo documentario suponiendo que “los universales no existen” y ensayará una historia en la que los lugares comunes del pensamiento político –Estado, Sociedad Civil, Economía, Sujeto, Soberano– emerjan como correlato de las prácticas de gobierno, en lugar de ser tomados como grillas que organizan de antemano la indagación de las prácticas gubernamentales (Foucault, 2004b, Veyne, 2008; Raffin, 2018b:42-43).

La introducción de la grilla gubernamental le permitirá al filósofo explicitar que el análisis microfísico del poder, condesado en su devenida clásica genealogía de la prisión en tanto dispositivo disciplinario (Foucault, 1975), no es una cuestión de escala, sino más bien de perspectiva (Foucault, 2004b; Méndez, 2020). Forma de problematización que habilita el trazado de la genealogía de la bipolaridad disimétrica de la economía y la política, y da lugar a una crítica de los modos de racionalización de la práctica de gobierno dentro del marco del ejercicio de la soberanía política. Crítica que permite visibilizar el Estado, la Sociedad Civil y la Economía como correlatos, es decir dispositivos, de las prácticas gubernamentales. De esta manera, el

fruto de la articulación de los pares conceptuales forjados en el seno de la teología política y la teología económica (Agamben, 2007).

pensador francés perfila una herramienta para problematizar la política que, al tomar como apuesta de método la suposición de que “los universales no existen”, da lugar a una crítica que no se ciñe ni al registro jurídico-político, ni al sociológico ni al historiográfico. Es decir, el abordaje postnietzscheano de las relaciones de saber-poder, condensado en la propuesta de llevar a cabo una crítica política del saber (Foucault, 2004b), da lugar a un modo particular de interrogación, que se desmarca tanto de las mallas de la racionalidad jurídico-política articulada en torno al par Sujeto (fundador)-Soberano (fundado), de las concepciones filosófico-históricas que se ocupan de trazar el devenir teleológico del Derecho, la Libertad y el Estado en su forma moderna; pero también de las visiones sociológicas, económicas e historiográficas que anclan la crítica política en el devenir de la Sociedad Civil, en las leyes de la Economía o en las transformaciones de las dinámicas y de los procesos socio-económicos.

Retomando lo señalado en el párrafo precedente, resulta pertinente destacar que, si en 1976 Foucault caracterizaba la biopolítica como “estrategias de estatización de lo biológico”, en estos cursos reelabora la genealogía de la biopolítica prescindiendo de tomar el Estado como grilla. Aspecto no menor, si de lo que se trata es de repensar las potencialidades críticas del concepto foucaultiano de biopolítica frente a las lecturas que, como las de Agamben, alientan una visión estadocéntrica y, como contrapartida, promueven una sensibilidad política cercana a la estadofobia neoliberal. En el curso de 1979 le dedica una lección entera a la puesta en cuestión de lo que denominaba como “críticas inflacionarias del Estado”, formas de crítica estadocéntricas que resultan peligrosamente tributarias de lo que Foucault caracteriza como “fobia al Estado”. Estadofobia perspicuamente alentada por el discurso fundacional del neoliberalismo alemán que, tomando el nazismo como campo de adversidad, señala que el régimen nazi es el punto de coalescencia en el que convergen las distintas formas de intervencionismo estatal sobre la economía, desde las políticas “socialistas” de redistribución progresiva del ingreso hasta la planificación y el dirigismo de cuño keynesiano (Botticelli,

2016). Lectura frente a la que Foucault opondrá su caracterización del nazismo como una forma de gubernamentalidad específica, la gubernamentalidad de partido, que no consiste en la expansión inusitada de la estatalidad –una suerte de “estatización de lo social”– sino más bien de un debilitamiento y subordinación del Estado al Partido.

Ahora bien, desde las primeras lecciones del curso *Sécurité, Territoire, Population*, de 1978 (Foucault, 2004a), se advierte la centralidad que para Foucault posee la formación de la economía política en el surgimiento de las formas modernas de gubernamentalidad, como así también para la constitución del objeto población. De hecho, cuando al final del curso contrapone la “gubernamentalidad de los economistas” a la de “los políticos”, propia del arte de gobierno según el principio de la Razón de Estado, parte de la estrategia argumentativa consistente en distinguir y analizar el modo en que fisiócratas y mercantilistas ponen en consideración a la población en el seno de sus problematizaciones. Puesto que Foucault se detiene en el hecho de que la población pasa de ser un mero dato cuantitativo más, en el seno del análisis “mecánico” respecto de la “fuerza relativa” de los diferentes Estados dentro del marco de la denominada “balanza Europea”, a cobrar un espesor y una densidad que la tornan un objeto de problematización privilegiado. De “mero dato” para el análisis de las riquezas, deviene en “realidad espesa” atravesada por dinámicas que, paradójicamente, escapan a una matriz mecánica de problematización, y que se convierte en blanco privilegiado del gobierno económico tal como fuera problematizado por la naciente economía política de la mano de Quesnay y la Escuela Fisiocrática francesa (Foucault, 2004a:91-118).

Por otro parte, en el curso del año siguiente remarcará el carácter indisoluble del surgimiento del liberalismo como matriz de problematización del ejercicio del gobierno y la constitución de la economía política; saber cuya formación se encuentra estrechamente ligada a la emergencia de la problematización del mercado como ámbito de veridicción (Foucault, 2004b:29-51). Nos encontramos, entonces, frente a una doble mutación:

así como la población deja de ser un “mero dato”, y deviene en “realidad densa” frente al ejercicio del poder, el mercado pasa de ser un mero ámbito de jurisdicción, blanco de políticas de controles de precios, por ejemplo, a constituirse en ámbito de producción de la verdad. De este modo, al aparecer “con espesor propio” frente al gobierno, el respeto a los “mecanismos del mercado” emergerá como una limitación interna al ejercicio del gobierno. Ya no se trata de oponer una limitación externa al ejercicio del gobierno, apelando a cuestiones jurídicas –la violación de un derecho, por ejemplo–, sino que las “verdades del mercado” operan como un filtro intrínseco a la práctica del gobierno, que de no “respetarlas” no comete una injusticia sino una torpeza cuyos efectos serán irremediabilmente contrarios a lo buscado. En ese sentido, las prácticas gubernamentales serán susceptibles de ser analizadas no en términos de justicia e injusticia, sino de adecuación e inadecuación a las verdades inmanentes al mercado, cuyo respeto resulta fundamental para el “éxito” del gobierno (Oksala, 2013:57). De este modo, se consolida lo que Foucault denomina como un “gobierno frugal”, una suerte de “naturalismo” que hace del mercado una zona vedada para la acción gubernamental.

La historia de las formas modernas de gubernamentalidad desplegada en estos cursos es completada por el filósofo por medio del abordaje genealógico de las inflexiones contemporáneas de la racionalidad política liberal; razón por la cual, le dedicará gran parte del curso dictado a comienzos de 1979 al neoliberalismo (Foucault, 2004b), fundamentalmente en sus formas alemana y norteamericana. En dicho contexto, sostuvo que el neoliberalismo, formado en la Alemania de entreguerras y consolidado en la posguerra, se encuentra ligado fundacionalmente a la Escuela de Friburgo, a la publicación de la revista *Ordo* y a un conjunto de economistas, sociólogos y juristas (Méndez, 2017). A lo largo del curso, remarcará la mutación introducida por el neoliberalismo respecto del liberalismo clásico, destacando lo inapropiado de una crítica que “denuncie” que los neoliberales pretenden volver al siglo XIX. Básicamente, sostuvo que con la Escuela de Friburgo se rompe la ligazón entre liberalismo y *laissez faire*, el “naturalismo” al que

nos hemos referido previamente, ya que los neoliberales señalarán que el mercado no es “algo dado”, una suerte de “dato natural”, sino que debe ser constituido activamente.

Es decir, que la mutación de la racionalidad gubernamental se encuentra profundamente imbricada con la ruptura en el modo en que en el discurso de la economía política se constituye el objeto “mercado”. Así, más que gobernar limitando la acción del gobierno en función del “respeto” a los mecanismos del mercado, propondrán que hay que gobernar activamente para producir las condiciones del mercado. En lugar de un retorno al “naturalismo” del siglo XIX, se trata de un “liberalismo sociológico”, que, en vez de tomar al mercado como dato y límite, lo problematiza bajo la forma de la competencia en tanto principio formal que debe ser inscripto en “lo real” (Foucault, 2004b:135-164; Dardot y Laval, 2009:157-186; Sacchi y Saidel, 2020). Lo que requiere la multiplicación de la desigualdad de modo tal de que las distintas esferas de la vida social se constituyan en situaciones de mercado, promoviendo así la empresarialización de las relaciones sociales.

Ahora bien, siguiendo la lectura foucaultiana, no podemos dejar de remarcar que la citada torsión producida por el neoliberalismo configurado en la Escuela de Friburgo en relación al liberalismo decimonónico, sería profundizada y radicalizada en el marco del desarrollo de la “teoría del capital humano” por parte de la Escuela de Chicago, es decir del neoliberalismo norteamericano (Blengino, 2020). Discurso que se erige a partir de la problematización del capital como “aquello que produce un beneficio”, en el contexto de “asignación de recursos limitados hacia fines mutuamente excluyentes”; lo que permite la introducción de un desbloqueo epistemológico al posibilitar la inclusión del trabajo como actividad dentro del análisis económico (Foucault, 2004b:221-244). El “capital humano”, en tanto objeto, se constituirá entonces en torno a una serie de capacidades físicas e intelectuales vinculadas a la “productividad” y al *savoir-faire* atravesadas por la tensión entre lo “innato y lo adquirido”. En el seno de dicha estrategia discursiva, la “grilla de análisis económico” es aplicada a la totalidad de las

prácticas sociales, es decir incluso a aquellos comportamientos considerados “habitualmente” como “no económicos”; desde la educación y las relaciones familiares, hasta la dieta y el acceso a la salud, serán problematizadas en términos de “inversiones en capital humano”.

En tanto y en cuanto que la economía se enfocará en el estudio de las respuestas sistemáticas a las transformaciones del medio, es decir al modo en que los sujetos se dejan “afectar por la realidad” y se conducen acorde a ello, es que el blanco del gobierno económico se tornará eminentemente gobernable, justamente a través de las intervenciones esclarecidas sobre el ambiente. En ese sentido, por ejemplo, frente al discurso criminológico decimonónico, que buscaba descubrir por detrás del crimen al criminal y planteaba la necesidad de calibrar la pena en función de la peligrosidad del delincuente, la grilla forjada por la teoría del capital humano acarrea una borradura antropológica del criminal, al problematizar el crimen como una situación de mercado.

Mercado, en cuyas condiciones de posibilidad debe intervenir el gobierno esclarecido, en tanto debe valerse de tácticas que propendan a reducir el interés en invertir en dicho mercado; es decir, que el gobierno del delito debe desplegarse por medio de una intervención activa sobre el ambiente, que se ocupe de reducir el interés en la comisión de ciertos delitos al introducir una “demanda negativa” (Blengino, 2018:181-215; Álvarez, 2020). En otros términos, la gubernamentalidad activa sobre el “mercado del delito” debe ocuparse de que las inversiones en dicho mercado no resulten atractivas para los potenciales inversores, en la medida en que “se dejen afectar por la realidad” e incluyan la información disponible dentro del cálculo economicista de costo-beneficio.

4. Palabras finales: diagnósticos, peligros y resistencias.

El intento de Agamben de corregir y enmendar a Foucault abandona la percepción central de este último, a saber, que la biopolítica es un fenómeno histórico que no puede ser separado del desarrollo de

los Estados modernos, la emergencia de las ciencias humanas y la formación de relaciones capitalistas de producción. Sin la necesaria ubicación del proyecto biopolítico dentro de un contexto socio-histórico, la “nuda vida” se convierte en una abstracción cuyas complejas condiciones de emergencia necesariamente permanecen tan oscuras como sus implicancias políticas. Agamben tiende a borrar la diferencia histórica entre la antigüedad y el presente, así como las diferencias entre la Edad Media y la modernidad (Lemke, 2011:63).

En sintonía con la cita que hemos colocado como epígrafe, a lo largo del presente trabajo nos hemos ocupado, en primer lugar, de reconstruir el modo en que Agamben problematiza la biopolítica como contracara de sus críticas al diagnóstico foucaultiano, tras lo cual dirigimos el foco de lectura hacia los trabajos de Foucault. Es de destacar que, tal como lo explicitáramos en la introducción, el contrapunto realizado entre la perspectiva de ambos autores no responde a un mero interés erudito; sino que la revisión de ambas formas de problematizar la biopolítica es fruto de una preocupación por el presente. Particularmente, el modo en que el concepto ha circulado en el contexto de la actual pandemia y, en dicho marco, la manera en que Agamben ha intervenido en los debates alentando una lectura conspirativa y estadofóbica, suscitaron el ejercicio de lecto-escritura que desplegamos en los apartados precedentes.

En ese sentido, en el primer apartado nos ocupamos de señalar la forma en que la conceptualización agambeniana implica un aplanamiento de los acontecimientos e invita a comparaciones tan resonantes como forzadas entre prácticas y procesos harto disímiles. Al respecto, enfatizamos que, justamente, la des-historización que permea el modo en que Agamben reformula el concepto de biopolítica es ni más ni menos que la contracara de las críticas que le dirige a la grilla forjada por Foucault. Por lo tanto, en el segundo apartado nos ocupamos de revisar la conceptualización foucaultiana de modo tal de, en un mismo movimiento, poner en entredicho la plausibilidad de la lectura que Agamben realiza del filósofo francés y rehabilitar el concepto de biopolítica como herramienta para el diagnóstico

del presente, en una perspectiva “no agambeniana”, es decir una crítica del presente que no sucumba al par “conspirología-estadofobia”. En otros términos, buscamos en la grilla foucaultiana herramientas para un ejercicio de la crítica que no sucumba alegremente a la corriente impulsada por el *mainstream* neoliberal.

Ahora bien, a modo de cierre, quisiéremos compartir algunas hipótesis acerca del modo en que la grilla forjada por Foucault permite pensar el problema de la resistencia, discusión que, obviamente, no pretendemos agotar. Sin embargo, consideramos pertinente detenernos en este punto para mostrar la potencia crítica que encierra la grilla foucaultiana para diagnosticar el presente y, como contrapartida, calibrar y problematizar las posibilidades de resistencia. Sin embargo, acorde a los objetivos de este trabajo, queda por fuera del mismo la posibilidad de llevar a cabo una reconstrucción exhaustiva de dicha problemática y, por lo tanto, nos detendremos específicamente en las herramientas que el filósofo brinda para problematizar la resistencia en las investigaciones que hemos revisado en el cuerpo del artículo. De este modo, cabe remarcar que no nos detendremos en las cruciales reflexiones desarrolladas por Foucault a comienzos de la década del 80, cuando reformuló la grilla gubernamental en términos de gobierno mediante de la verdad (Foucault, 2012) y se dispuso a indagar formas de problematización de la relación consigo mismo, con los otros y con la verdad que tuvieron lugar en el mundo greco-latino (Foucault, 1984a, 1984b, 2001, 2008, 2009, 2014, 2018) contraponiéndolas a la pastoral cristiana de las almas,³ como clave para pensar el problema de la resistencia. Nos referimos,

3 Pastorado cristiano que fue problematizado por Foucault como el antecedente remoto de la racionalidad política moderna y contemporánea, es decir que su emergencia resulta un acontecimiento clave dentro de la filial compleja de la procedencia del ejercicio del gobierno como conducción de conductas (Foucault, 2004a). Enfatizamos que, en dicho curso, Foucault destaca la relevancia de indagar genealógicamente la relación entre pastorado y gobierno, en lugar de colocar el foco de miras en problematizar la relación entre Iglesia y Estado. Justamente, de modo acorde a la propuesta de método de pasar afuera del objeto, la institución y la función, la genealogía se desmarca de un tipo de trabajo historiográfico que tomara como punto de partida a las instituciones y buscara establecer vínculos entre ellas. Este señalamiento resulta fundamental en dos sentidos. Por un lado, refuerza la puesta en cuestión de las lecturas esta-

particularmente, a aquellos desarrollos que Raffin (2018b) reconstruye como la dimensión poética de la noción de política en Foucault, complementaria de la dimensión diagnóstica.

Por un lado, cabe recordar que, en 1976, al reflexionar acerca de la grilla de inteligibilidad puesta en práctica para desentrañar el dispositivo de sexualidad, el filósofo introdujo la noción de polivalencia táctica de los discursos (Foucault, 1976). Es decir que, las prácticas discursivas formadas en el seno del juego de las relaciones de saber-poder, podrían ser reapropiadas y reformuladas para poner en tensión de manera resistente algún punto de dicha red de relaciones. Noción que consideramos que podría ampliarse en términos de “polivalencia táctica de los dispositivos”. Por otra parte, en el curso dictado en 1979, en el que se propuso indagar la historia efectiva de la formación de los supuestos universales como correlato de las prácticas gubernamentales, caracterizó a los mismos como “realidades transaccionales”; en tanto que, si bien son constituidos como correlatos de las prácticas de gobierno, es decir como dispositivos gubernamentales, constantemente se le escapan a la práctica gubernamental (Foucault, 2004b). Si, tal como lo señaláramos previamente, el juego de las relaciones de saber-poder es más complejo que una metafísica de la captura y, por lo tanto, la resistencia no puede ser pensada bajo la lógica de la sustracción, “el afuera” o el retorno romántico a lo prístino, cabría pensar la posibilidad de que los correlatos de la gubernamentalidad moderna y contemporánea pudieran ser reapropiados y tensionados para resistir a las prácticas de gobierno liberal y neoliberal. Por ejemplo, frente a las concepciones estadofóbicas –que presuponen una grilla de inteligibilidad estadocéntrica– podrían pensarse

docéntricas de la historia y la política, y da pistas para problematizar la procedencia pastoral de prácticas de gobierno configuradas en el seno de la racionalidad liberal y neoliberal; al respecto, no puede desatenderse que la conducción de conductas en el marco del pastorado cristiano se articula en torno a una economía de los méritos y los deméritos (Foucault, 2004a). Por otro lado, el reparo con respecto a la indagación en términos del vínculo institucional entre Iglesia y Estado, puede ser leído tanto como una toma de distancia de la perspectiva teológico-política schmittiana, como así también como una suerte de crítica *avant la lettre* de los trabajos de Agamben.

ciertas articulaciones de la estatalidad como formas de resistencia. ¿No es, acaso, una forma de resistencia desde el Estado lo que amalgama a aquellas prácticas de gobierno de la pandemia que, valga la redundancia, se resisten a someter la vida y la muerte al cálculo economicista de costo-beneficio?

Bibliografía

- Agamben, Giorgio (1995). *Homo Sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*. Torino: Einaudi.
- Agamben, Giorgio (2002). *L'aperto. L'uomo e l'animale*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Agamben, Giorgio (2003). *Stato di eccezione. Homo Sacer, II. 1*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Agamben, Giorgio (2007). *Il Regno e la Gloria. Per una genealogia teologica dell'economia e del governo. Homo Sacer II. 2*. Vicenza: Neri Pozza.
- Agamben, Giorgio (2008). *Signatura rerum. Sul metodo*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Agamben, Giorgio (2020). *A che punto siamo? L'epidemia come politica*. Macerata: Quodlibet.
- Álvarez, Luciana (2020). "Pensar el giro punitivo a partir de la judicialización. Elementos para problematizar la gubernamentalidad neoliberal en Argentina", en A.A.V.V.: *Deuda, competencia y punición. Hacia una crítica del neoliberalismo como racionalidad de gobierno*. Buenos Aires: TeseoPress, pp.169–201.
- Blengino, Luis F. (2018). *El pensamiento político de Michel Foucault. Cartografía histórica del poder y diagnóstico del presente*. Madrid: Escolar y Mayo Editores.
- Blengino, Luis F. (2020). "Sociedad de la competencia, sociedad de la diferencia y el descarte. La segmentación neoliberal de la población en perspectiva foucaultiana", en A.A.V.V.: *Deuda, competencia y punición. Hacia una crítica del neoliberalismo como racionalidad de gobierno*. Buenos Aires: TeseoPress, pp.71–93.

- Botticelli, Sebastián (2016). “El miedo al totalitarismo en los albores del discurso neoliberal”, *Questión. Revista especializada en Periodismo y Comunicación Social*, (1)49. La Plata: Facultad de Periodismo y Comunicación de la Universidad Nacional de La Plata, pp.16-32.
- Castro, Edgardo (2008). *Giorgio Agamben. Una arqueología de la potencia*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Castro, Edgardo (2011). *Lecturas foucaulteanas. Una historia conceptual de la biopolítica*. Buenos Aires: UNIPE, Editorial Universitaria.
- Castro, Edgardo (2013). “Cuestiones de método: la problemática del ejemplo en Foucault y Agamben”, *Res Publica. Revista de Filosofía Política*, N° 28. Murcia: Facultad de Filosofía de la Universidad de Murcia, pp.53–75.
- Castro, Edgardo (2014). “Los malentendidos de la biopolítica: Foucault, Agamben, Derrida”, *Quadranti. Rivista Internazionale di Filosofia Contemporanea*, (2)2. Sarlerno: Università di Salerno, pp.109–124.
- Castro-Gómez, Santiago (2010). *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Dardot, Pierre y Laval, Christian (2009). *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*. Paris: La Découverte.
- Dillon, Michael (2005). “Cared to Death. The Biopoliticised Time of Your Life”, *Foucault Studies*, N°2, Frederiksberg, pp.37–46.
- Foucault, Michel (1975). *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Paris: Éditions Gallimard.
- Foucault, Michel (1976). *Historie de la sexualité I. La volonté de savoir*. Paris: Éditions Gallimard.

- Foucault, Michel (1984a). *Histoire de la sexualité 2. L'usage des plaisirs*. Paris: Éditions Gallimard.
- Foucault, Michel (1984b). *Histoire de la sexualité 3. Le souci de soi*. Paris: Éditions Gallimard.
- Foucault, Michel (1994a). "Qu'est-ce qu'un philosophe?", en: *Dits et écrits. 1954-1988. I. 1954-1969*. Paris: Éditions Gallimard, pp.552-553.
- Foucault, Michel (1994b). "Qu'est-ce que les Lumières ?", en: *Dits et écrits. 1954-1988. IV. 1980-1988*. Paris: Éditions Gallimard, pp.562-578.
- Foucault, Michel (1997). *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France. 1976*. Paris: Éditions Gallimard SEUIL.
- Foucault, Michel (2001). *L'herméneutique du sujet. Cours au Collège de France. 1981-1982*. Paris: Éditions Gallimard SEUIL.
- Foucault, Michel (2004a). *Sécurité, Territoire, Population. Cours au Collège de France. 1977-1978*. Paris: Éditions Gallimard SEUIL.
- Foucault, Michel (2004b). *Naissance de la Biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*. Paris: Éditions Gallimard SEUIL.
- Foucault, Michel (2008). *Le gouvernement de soi et des autres. Cours au Collège de France. 1982-1983*. Paris: Éditions Gallimard SEUIL.
- Foucault, Michel (2009). *Le courage de la vérité. Le gouvernement de soi et des autres II. Cours au Collège de France. 1983-1984*. Paris: Éditions Gallimard SEUIL.
- Foucault, Michel (2012). *Du gouvernement des vivants. Cours au Collège de France. 1979 - 1980*. Paris: Éditions Gallimard SEUIL.
- Foucault, Michel (2014). *Subjectivité et vérité. Cours au Collège de France. 1980-1981*. Paris: Éditions Gallimard SEUIL.

- Foucault, Michel (2015). “Qu`est-ce que la critique ?”, en: *Qu`est-ce que la critique ? Suivi de La culture de soi*. Paris: Vrin.
- Foucault, Michel (2018). *Histoire de la sexualité 4. Les aveux de la chair*. Paris: Éditions Gallimard.
- Gros, Frédéric (2008). “Situation du Cours”, en: *Foucault, Michel. Le gouvernement de soi et des autres. Cours au Collège de France. 1982-1983*. Paris: Éditions Gallimard SEUIL, pp.347–361.
- Lemke, Thomas (2011). *Biopolitics. An advanced introduction* (translated by Eric Frederic Trump). New York: New York University Press.
- López, Cristina (2014). “La biopolítica según la óptica de Michel Foucault. Alcances, potencialidades y limitaciones de una perspectiva de análisis”, *El Banquete de los Dioses. Revista de Filosofía y Teoría Política Contemporáneas*, (1)1, pp.111-137.
- Mascaretti, Giovanni M. (2014). “Michel Foucault on Problematization, Parrhesia and Critique”, *Materiali Foucaultiani*, año 3, N°5-6, pp.135-154.
- Mauer, Manuel (2015). *Foucault et le problème de la vie*. Paris: Publications de la Sorbonne.
- Méndez, Pablo M. (2017). “Wilhelm Röpke y la espiritualidad del neoliberalismo”, *Astrolabio. Nueva Época*, N° 18. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, pp.112-146.
- Méndez, Pablo M. (2020). “Foucault y la arqueología de la política. Tras las huellas de un método inconcluso”, *Diánoia. Revista de Filosofía*, (65)84. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp.81–109.
- Muhle, Maria (2012). “Histoire(s) de la vie de Canguilhem a Foucault”, en A.A.V.V.: *Epistemology and History. From Bachelard and Canguilhem to Today’s History of Science*. Max Planck Institute for the History of Science, 2012, pp.187-196.

- Ojakangas, Mika (2005). “Impossible Dialogue on Bio-Power. Agamben and Foucault”, *Foucault Studies*, N°2, Frederiksberg, pp.5–28.
- Oksala, Johanna (2013). “Neoliberalism and Biopolitical Governmentality”, en Nilsson, Jakob; Wallenstein, Sven-Olov (Eds.): *Foucault, Biopolitics and Governmentality*. Huddinge: Södertörn University, pp.53–72.
- Sabot, Philippe (2016). “ De Foucault à Macherey, penser les normes”, *Methodos. Savoirs et textes*, N° 16. Recuperado de: <http://methodos.revues.org/4652>.
- Sacchi, Emiliano (2016). “Umbrales biológicos de la modernidad política en Michel Foucault”, *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, N° 68. Murcia: Universidad de Murcia, pp.19–35.
- Sacchi, Emiliano y Saidel, Matías L. (2020). “Reflexiones sobre violencia y subjetividad en el capitalismo neoliberal. Disciplinas, deuda y guerra contra las mujeres”, en A.A.V.V.: *Deuda, competencia y punición. Hacia una crítica del neoliberalismo como racionalidad de gobierno*. Buenos Aires: TeseoPress, pp.95–121.
- Raffin, Marcelo (2014). “Natureza e política: uma tensão no pensamento de Michel Foucault”, *Ágora Filosófica* (2)1. Pernambuco: Departamento de Filosofia de la Universidad Católica de Pernambuco, pp.116-143.
- Raffin, Marcelo (2015). “La verdad y las formas políticas: la lectura temprana de la tragedia de Edipo en Michel Foucault”, *Anacronismo e Irrupción. Revista de Teoría Política Clásica y Moderna*, Vol. 5. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires), pp.54–78.
- Raffin, Marcelo (2018a). “La imbricación vida-poder en el pensamiento de Michel Foucault y Giorgio Agamben”, *Cuestiones de Filosofía*, (4)22. Tunja: Escuela de Filosofía y Humanidades de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, pp.117–141.

Raffin, Marcelo (2018b). “La noción de política en la filosofía de Michel Foucault”, *Hermenéutica Intercultural. Revista de Filosofía*, N° 29. Santiago de Chile: Escuela de Filosofía de la Universidad Católica Silva Henríquez, pp.29-59.

Rose, Nikolas (2007). *The Politics of Life Itself. Biomedicine, Power and Subjectivity in the Twenty-First Century*. Princeton: University Press, New Jersey.

Veyne, Paul (2008). *Foucault, sa pensée, sa personne*. Paris: Éditions Albin Michel.

Ingreso básico universal: ¿Programa de asistencia social o derecho de la seguridad social?

Facundo Fernández Pastor*

Resumen: El presente trabajo analiza, desde un punto de vista técnico jurídico, las implicancias sociales, económicas y políticas que apareja que el ingreso básico universal sea considerado como un derecho de la seguridad social o como un programa de asistencia social.

Palabras claves: Ingreso Básico Universal, Renta Básica Universal, Seguridad Social, Derecho.

Abstract: The present work analyzes, from a legal technical point of view, the social, economic and political implications that the universal basic income is considered as a right of social security or as a social assistance program.

Key words: Universal Basic Income, Universal Basic Income, Social Security, Law.

Introducción.

Con motivo de la pandemia del COVID-19, en la Argentina y en el mundo los académicos y los organismos internacionales comenzaron a debatir una cuestión que no es nueva, la pobreza. Y, como veremos a lo largo del presente, unos y otros escogieron como mecanismo para enfrentar

* Abogado especialista en Seguridad Social (UBA). Magister en Estudios Avanzados en Seguridad Social (UPO).

al mencionado flagelo, un instrumento que tampoco es novedoso y que ha recibido distintas denominaciones, tales como Renta Básica Universal, Ingreso Universal Ciudadano o Ingreso Básico Universal, de las cuales nosotros utilizaremos para presente trabajo sólo la última, por una cuestión meramente metodológica.

No es la denominación que se le da al instrumento lo que aquí importa, sino los caracteres que, de acuerdo con el encuadramiento jurídico que se le imponga, tendrá o dejará de tener según se adopte la visión de que se trata de un derecho de la seguridad social o de un programa de asistencia social.

Uno de los mayores debates doctrinarios, al momento de delimitar qué clase de instrumento de política de la seguridad social es el IBU, y cuáles serían las consecuencias de crear este tipo de prestación, se refiere a los especialistas en la materia que consideran que se trata de un programa de asistencia social, que debería ser creado para paliar la crisis generada por la pandemia, enfrentar esta situación determinada y, por lo tanto, cuya existencia terminará superada que sea esa coyuntura, y quienes por el contrario, reconocen en el IBU un derecho de la seguridad social, con todas y cada una de las cualidades inherentes a ellos.

En el presente nos abocaremos al análisis de los caracteres de los programas de asistencia social y de su diferencia con los derechos de la seguridad social. Así mismo, repasaremos algunas de las experiencias puestas en práctica en distintos países y el abordaje, desde el punto de vista jurídico que en ellos se ha realizado, a los fines de establecer si lo que allí se aplicó fue un plan social o un derecho de la seguridad social. Todo ello, con el fin último de brindarle al lector un acabado entendimiento de la cuestión que el presente trabajo pone en crisis.

El debate sobre si el Ingreso Básico Universal (en adelante IBU) es un programa de asistencia social o se trata de un derecho de la seguridad social tiene implicancias directas sobre si lo que se pretende es terminar con la pobreza o, simplemente, reactivar la economía en el tiempo de crisis y que, pasada la situación de emergencia, los pobres vuelvan a ser pobres.

Aunque pueda parecer que la respuesta al interrogante está afiliada a la moral o a la ética y la solución a la política, en realidad, nuestro ordenamiento jurídico interno, como así también el ordenamiento jurídico internacional, han respondido a tal cuestionamiento desde hace varias décadas y, no son otros que los intereses económicos de aquellos sectores que se niegan a aceptar y receptar el cambio de paradigma, los que a nivel local y mundial sostienen falsedades jurídicas -y por supuesto morales- escondiéndolas detrás de una inexistente lucha contra la pobreza.

1. Derecho de la seguridad social.

1.1. Distintas acepciones.

Los distintos significados del concepto “Derecho de la seguridad social” no se deben a discrepancias doctrinarias, sino, al sitio desde donde se sitúe el académico al momento de definirlo. La mayor parte de la doctrina acoge un concepto objetivo de derecho y, por lo tanto, define al derecho de la seguridad social como el “Conjunto de principios y normas formales y materiales, internas e internacionales que, basadas en valores de ética social, regulan la cobertura de las necesidades emergentes de las contingencias de diversa naturaleza a que puede estar expuesta una persona y el grupo familiar a cargo, desde el seno materno hasta su muerte” (Chirinos, 2005:225).

Generalmente, los tratados de derechos humanos y los convenios internacionales en la materia optan por el concepto de derecho subjetivo. Así, El art. 9º del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social. Pero sin dudas, la definición más completa la encontramos en la denominada “Declaración de Buenos Aires”,¹ que sostiene que:

¹ Declaración Iberoamericana de Seguridad Social de Buenos Aires, V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, Buenos Aires, Argentina, 28 de abril 1972.

El hombre, por el solo hecho de su condición, tiene el DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL, concebido como la cobertura integral de sus contingencias y la garantía de los medios para el desarrollo pleno de su personalidad y su integración permanente en la comunidad. [...] Deben compatibilizarse los fines y los medios de las políticas económicas y sociales, mediante una planificación conjunta e integrada, dirigida fundamentalmente a promover el bienestar. Las exigencias de la Seguridad Social deben atenderse no sólo con el incremento producido por el desarrollo económico, sino también con una más justa distribución de la renta nacional (Arts. 1º y 2º).

Cualquiera de las definiciones transcritas es aceptada y se complementan una a la otra. Aunque, a los fines del presente, el concepto brindado por la denominada *Declaración de Buenos Aires* permitirá definir con mayor claridad si el IBU es un derecho de la seguridad social o, como sostienen algunos, se trata de un programa de asistencia social.

1.2. Principios fundamentales de la seguridad social.

Aunque la doctrina no es pacífica al momento de establecer cuáles y cuántos son los principios básicos de la seguridad social, tomaremos como base los lineamientos fijados por las definiciones esgrimidas en el punto precedente y extraeremos cuatro principios fundamentales, sobre los cuales existe el más absoluto de los consensos.

1.2.1. Universalidad.

El principio de universalidad tiene como objetivo garantizar que todas las personas, por su condición de tal, tengan acceso a las prestaciones de la seguridad social. De esta forma, este principio pretende asegurar la cobertura de los individuos frente a las contingencias con independencia de su condición económica, laboral, social o contributiva, dejando en claro que la seguridad social tiene como función la protección del ser humano. En

palabras de Hernández Cervantes (2008:40), “La universalidad representa el objetivo de generalización de las personas comprendidas en el sistema, con el propósito que toda la población quede amparada en él”.

Este principio tiene plena vigencia en los sistemas de seguridad social con base en las pautas de William Beveridge, y ha quedado plasmado en varios documentos internacionales de extrema importancia histórica. En primer lugar, en la Carta del Atlántico suscrita por el ministro inglés Winston Churchill y por el presidente norteamericano Franklin Roosevelt el 14 de agosto de 1941. Posteriormente, en la Declaración de Filadelfia de 1944, donde en el texto de su Anexo la OIT eleva a la Seguridad Social a la categoría de instrumento internacional, llamando la atención sobre la necesidad de extender su cobertura.

1.2.2. Integralidad.

El principio de Integralidad está relacionado con la cobertura de la totalidad de los riesgos a que se ve sometido el individuo en su lucha diaria por participar en una comunidad. Por trabajar y los riesgos que ello implica; por perder el trabajo y por lo tanto la capacidad de subsistencia; el modificar su grupo parental y esto producirle una desventaja comparativa; el padecer una discapacidad física y no poder proveerse lo necesario para su subsistencia digna; encontrarse enfermo y por ello padecer una incapacidad transitoria; haber llegado a la vejez y en consecuencia haber mermado su capacidad física para el trabajo; y cualquier otro tipo de desventaja que el devenir de los tiempos modernos cause por el hecho de ser parte del conjunto social. Los sistemas de seguridad social deben facilitar protección y cobertura contra todos los riesgos o contingencias sociales, mientras que sus prestaciones y servicios deben ser suficientes para asegurar un mínimo adecuado acorde con lo que la sociedad considera un nivel digno de vida. Tal como señala Hernández Cervantes (2008:41), con el componente de integralidad “la seguridad social busca la cobertura total frente a cualquier contingencia, esto

es, encuentra su manifestación en la comprensión de un número cada vez mayor de contingencias, con relación a las posibles respuestas que antaño se tenían”.

El Convenio 102 de la OIT establece las nueve ramas de la seguridad social que abarcan el conjunto de riesgos sociales a los que se encuentran sometidos los individuos, fijando para cada una de ellas normas mínimas en contenido y nivel en las prestaciones. A su vez, indica que esas prestaciones no necesariamente tenían que ser establecidas todas juntas, sino que podía haber una implementación gradual por etapas (Meza Lago, 2005:21), conforme las posibilidades de cada Estado, pero indicando siempre que éstos debían asumir el compromiso de extender la cobertura a las restantes ramas.

El alcance de la cobertura de los riesgos, por lo general, se encuentra plasmada en las leyes y resoluciones jurídicas que regulan los sistemas de seguridad social nacionales, pero es necesario prestar debida atención y dedicación al diseño de los procesos que facilitarán la implementación práctica de esa cobertura por medio del otorgamiento de las prestaciones en cuestión. En ocasiones, los requisitos formales que ha de cubrir la persona y el laberinto de circuitos administrativos que ésta debe sortear para obtener su prestación son de tal envergadura que terminan convirtiéndose en verdaderas trabas y limitaciones de acceso a los beneficios.

Como correlato de la integralidad surge el principio de inmediatez. El principio de inmediatez establece que la cobertura del riesgo social se realice en tiempo oportuno, de manera que permita al individuo afrontar o superar el riesgo que lo afecta, o morigerar los efectos negativos del evento suscitado (Hernández Cervantes, Ob. Cit.:40). Toda contingencia social trae aparejada una desventaja comparativa del individuo en relación con las demás personas de su comunidad, en muchos casos incluso esa desventaja implica un riesgo cierto de perder la vida. Por ello, la necesidad de que los organismos gestores faciliten la protección necesaria y actúen en tiempo oportuno adquiere una importancia determinante. En ese sentido, tanto la burocratización de los procesos inherentes a la seguridad social, como el exceso de reglamentación

con que se regulan a nivel micro los sistemas de cobertura, constituyen los enemigos más notorios de este principio.

1.2.3. Solidaridad.

La solidaridad social ya no es una actitud individual sino una construcción colectiva, y a partir de allí la participación del ciudadano pasa a ser obligatoria e incluso, a veces, hasta compulsiva. Representa una forma de expresión colectiva, particularmente aquella que remite al interés de los individuos para la promoción de bienes públicos o por el bienestar de los otros. Sin embargo, vale la pena señalar que la solidaridad social es diferente de la solidaridad grupal: mientras que la primera se erige como un valor moral, ya que las personas actúan pensando no solo en el interés particular de los miembros de su grupo, sino también en todos los afectados por las acciones de su grupo, la solidaridad grupal refleja empatía solo entre los miembros del grupo (Cortina, 2005:244).

La solidaridad social no dependerá, entonces, solo de sentimientos, sino que se verá complementada por métodos construidos por la sociedad de la que el individuo es solo una parte, permitiendo la resolución de los problemas que crea la convivencia con otros y la cual conlleva desventajas comparativas, las llamadas contingencias sociales, que es necesario resolver para hacer más razonable la vida del conjunto. En ese marco, el ejercicio de la solidaridad social parecería demandar la universalización de los derechos democráticos y una concepción inclusiva de la ciudadanía.

La seguridad social, a través del principio de solidaridad, ampara a todas las personas dentro de la sociedad, en cuanto miembros de la misma, frente al acontecer de una contingencia que lo afecta. La solidaridad entonces se desprende de la naturaleza misma de la persona humana.

La solidaridad es la homogeneidad e igualdad radicales de todos los hombres y de todos los tiempos y espacios. Hombres y pueblos, que constituyen una unidad total o familiar, que no admite en su nivel genérico

diferencias sobrevenidas antinaturales, y que obliga moral y gravemente a todos y cada uno a la práctica de una cohesión social, firme y creadora de convivencia. Cohesión que será servicio mutuo, tanto en sentido activo como en sentido pasivo.

1.2.4. Equidad.

El término equidad proviene del latín *aequitas*, de *aequus*, que significa igual. En el idioma griego se denomina *επιεικεία* a la virtud de la justicia en el caso concreto.

Según la Real Academia Española, entre las diferentes definiciones del término equidad, se destaca la “disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece”.

La equidad representa un valor social, por lo general vinculado al concepto de igualdad y justicia. La noción de igualdad surgida en el siglo XVIII se refería originalmente a los derechos y la dignidad de las personas, aunque con frecuencia no todas las personas se consideraban aptas para ser ciudadanos titulares de derechos. Más recientemente, junto con la progresiva expansión de la ciudadanía y del sufragio universal, lo cual incluyó a las mujeres en los escrutinios, la igualdad ha consistido en una convención mediante la cual se otorga el mismo valor a componentes de una sociedad cuya diversidad se basa en razones de sexo, clase social, etnia, cultura, raza o edad, entre otras características.

En ocasiones, al tratar de explicar el concepto de igualdad se entremezclan y confunden dos nociones diferentes. Por una parte, la referida a la semejanza, es decir dos o más cosas o personas que son idénticas; y, por otra parte, la referida a la idea de justicia.

En este sentido, corresponde diferenciar el concepto de “equidad” del de “igualdad” ya que, si bien son dos principios estrechamente relacionados, presentan diferencias.

La equidad introduce un principio ético o de justicia en la igualdad. Una sociedad que aplique la igualdad de manera absoluta será una sociedad injusta, ya que no tiene en cuenta las diferencias existentes entre personas y grupos. Y, al mismo tiempo, una sociedad donde las personas no se reconocen como iguales, tampoco podrá ser justa.

Es decir, la equidad complementa a la justicia al reparar aquello que la justicia no pueda o no esté en condiciones de otorgar en el marco de una ley escrita, representando de esta manera un equilibrio entre la justicia natural y la ley positiva. En este sentido, la equidad se vincula con la constante búsqueda de la justicia social, en el entendimiento que la misma asegura a las personas condiciones de vida y de trabajo dignas e igualitarias, sin hacer diferencias entre unos y otros a partir de la condición social, económica, física, sexual o de género, entre otras.

De este modo, la equidad busca la promoción de la valoración de las personas como seres humanos con el derecho a tener una vida digna sin importar las diferencias que presenten entre sí, y su ejercicio alcanza diversos ámbitos de la vida. En el aspecto económico, la equidad toma la forma de una adecuada distribución de la riqueza entre los miembros de una sociedad y de un proporcionado reparto de oportunidades de diversa índole.

Cabe señalar que el valor de la equidad toma relevancia a partir de la constante discriminación a la que se ha sometido a diferentes grupos de personas a lo largo de la historia, los cuales en la actualidad se han dado en llamar grupos vulnerables. Un ejemplo de ello es la discriminación contra la mujer en el ámbito laboral y social, lo que ha impulsado la creación de diferentes organizaciones, tanto gubernamentales como independientes que luchan por la equidad de género, es decir, lidian por la igualdad entre el hombre y la mujer en el uso y el control de los bienes y servicios de una sociedad.

Sucede también que en muchas naciones se discrimina a aquellas personas provenientes de otras culturas, marginándolos de la sociedad y limitando en forma dramática las posibilidades de adaptación, integración y desarrollo.

La historia nos proporciona numerosos ejemplos donde se ha demostrado que la equidad representa un antídoto poderoso contra la discriminación, por ello, es necesario crear conciencia del impacto que tienen los roles personales en la sociedad, es importante que cada individuo, a partir de su propia intimidad y cotidianeidad ponga en práctica el valor de la equidad, considerando que los seres humanos independientemente de su condición social, sexual, cultural, su apariencia física o su religión, al igual que el resto de los integrantes de la sociedad, merecen ser respetados y al ser considerados como seres de valor tienen el derecho a acceder a condiciones de vida dignas, en todo el espectro que ésta incluya.

Una sociedad democrática debe considerar como objetivo fundamental acciones tendientes a suministrar o equilibrar condiciones apropiadas para que todos puedan participar en la vida común, por lo que resulta innegable que el poder público debe formular y aplicar programas, recursos, políticas y acciones orientados a atemperar las desigualdades originadas por motivos económicos, sociales o culturales.

Es en ese accionar público que los sistemas de seguridad social toman especial relevancia ya que brindan a la sociedad mecanismos y herramientas de regulación de desigualdades económicas y sociales. La seguridad social no tiene por objeto imponer conductas individuales de índole ética o moral, sino pretende promover la adopción de acciones colectivas que conduzcan a crear mejores condiciones de vida para que todas las personas puedan desenvolverse en forma adecuada en su vida diaria, gozando de oportunidades equánimes en base a sus aptitudes y posibilidades.

2. Programas de asistencia social.

2.1. Definición. Características propias.

En un sentido amplio, se entiende por *programas de asistencia social* a todos aquellos a través de los cuales, los gobiernos hacen llegar a un sector determinado de la población una transferencia específica de recursos, sea

esta en especie o en dinero, con la que pretenden satisfacer determinada necesidad sobreviniente, en un momento y lugar específico, superada la cual, se extinguirá la asistencia gubernamental.

A mediados de la década de los noventa y como consecuencia de las políticas económicas de corte neoliberal aplicadas a lo largo en América Latina y el Caribe debido a lo que el economista británico John Williamson denominó como el “Consenso de Washington”, comenzaron a desarrollarse distintos programas de asistencia social, destinados a atender a los grupos más vulnerables de la sociedad.

Aquellos programas mostraron características determinadas, y por esa razón, recibieron la denominación de “Programas de Transferencias Condicionadas” (en adelante PTC). Muchos han desaparecido, otros mutaron y, sólo algunos continúan aún vigentes –con su inicial denominación o con una nueva-, tal es el caso del “Programa Prospera” en México.

Hay quienes consideran que el IBU debería legislarse como un PTC, a los fines de transferir recursos a los sectores más vulnerables que tenga como correlato una contraprestación. Veremos en este punto que ha recorrido un largo y sinuoso camino, el que nos ayudará a comprender jurídicas, por las cuales no compartimos esa visión.

En la introducción del presente sostuvimos que fueron la políticas producto del Consenso de Washington las que llevaron, no sólo a la Argentina, a tener que afrontar las demandas de los excluidos por la implementación de las recetas neoliberales. Para paliar la crisis en que desembocaron dichas políticas en nuestro país en el año 2001, se creó a través del Decreto PEN 565/02 lo que se denominó el “Programa Jefes y Jefas de hogar”, destinado a:

Los jefes de hogar con hijos de hasta DIECIOCHO (18) años de edad o discapacitados sin límite de edad” quienes debían cumplir con dos requisitos: “Los jefes de hogar con hijos en edad escolar justificarán esa condición mediante la presentación de los certificados de escolaridad dentro del plazo de NOVENTA (90) días.” y “deberán participar en actividades de capacitación

o comunitarias, como contraprestación del beneficio percibido. Dichas actividades no podrán tener una dedicación horaria inferior a CUATRO (4) horas ni superior a SEIS (6) horas diarias.²

Como se desprende con notoria claridad del texto analizado, el Programa Jefes y Jefas de Hogar, del año 2002, el cual nació para afrontar una crisis concreta y desaparecer cuando dicha crisis terminara. Allí radica la diferencia central entre un programa social, que se crea por un tiempo determinado y con un fin específico y el reconocimiento de un derecho de la seguridad social.

2.2. Diferencias con los derechos de la seguridad social.

La seguridad social, en el sentido que la entendemos hoy día, fue concebida en Alemania, como producto del proceso de industrialización, los reclamos y las luchas de los trabajadores, y la presión de algunos grupos políticos, religiosos y académicos de la época. Impulsadas por el Canciller Otto Von Bismarck, son refrendadas tres leyes sociales que representan hasta hoy, la base del Sistema de Seguridad Social de carácter contributivo. Estas leyes son el Seguro contra Enfermedad (1883), el Seguro contra Accidentes de Trabajo (1884) y el Seguro contra la Invalidez y la Vejez (1889). Lo que en realidad nació allí fue una nueva forma de entender a la Seguridad Social, como un paliativo a las contingencias devenidas del trabajo. Un sistema de raigambre contributivo.

La aplicación de este nuevo modelo sirvió como base para el desarrollo de los seguros sociales en otros países de Europa y del resto del mundo, hasta la aparición de la seguridad social en su sentido amplio. La distinción fundamental entre los seguros sociales obligatorios y la Seguridad Social es que los primeros protegen a los trabajadores frente a determinados riesgos de la actividad laboral, mientras que la Seguridad Social tiene como

² Decreto PEN N° 565/2002, Arts. 1° y 12°.

objetivo cubrir los riesgos y contingencias a los cuales está sujeta toda la población.

El gran hito en materia de seguridad social se dará en 1944, mientras el mundo presencia la etapa final de la Segunda Guerra Mundial. William H. Beveridge presentaría su obra “Pleno empleo en una sociedad libre”, la que sería un avance respecto de la obra de John Maynard Keynes, “Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero”, de 1936.

El Plan Beveridge incluyó un plan de seguro universal y la nacionalización de la medicina en el Reino Unido por la cual todos los médicos pasaron a ser empleados públicos. Su Sistema Nacional de Salud fue universal para todo habitante del Reino Unido y revestía características comunes para la totalidad de la población. En ese marco se establecieron las pensiones no contributivas para viudas, huérfanos y ancianos, y los seguros por enfermedades y accidentes, entre otros beneficios.

3. El camino recorrido por nuestra legislación.

3.1. La construcción del seguro social.

Las dos primeras normas que crearon un sistema de seguro social en la Argentina fueron la ley 870, de 1877 y la ley 1420, en 1884. La primera es conocida como la ley “Monte Pio” y creó el régimen de jubilaciones del poder judicial que, ya desde ese tiempo, les reconocía el 100% de movilidad de las prestaciones. La segunda es la ley de enseñanza pública, libre y gratuita que, en uno de sus artículos, estableció un sistema de pensiones para los preceptores y subpreceptores.

A partir de 1904, comenzaron a crearse Cajas previsionales de distinta naturaleza, previendo la cobertura de diferentes tipos de trabajadores, todas ellas al amparo de las organizaciones gremiales. Así, en 1909 nació la Caja Docente; en 1915 vio la luz la Caja Ferroviaria; en 1923 se sancionó la Ley que dio protección a los trabajadores bancarios; en 1939, la caja de Periodistas y Gráficos. En 1942, la Confederación General del Trabajo

(CGT) impulsó la generalización de un régimen de previsión social, de manera que llegado el año 1944, siendo Secretario de Trabajo Juan Domingo Perón, se creó la caja para el Personal de Comercio y Actividades Civiles, mientras que, en 1946, ya con Perón como presidente, se creó la Caja de los trabajadores de la Industria. Finalmente, en 1954, se instituye el régimen para trabajadores independientes (autónomos), lo que termina de dar cobertura a las contingencias de vejez, invalidez y muerte a todos los trabajadores y trabajadoras registradas en relación de dependencia o por cuenta propia, bajo un sistema de seguro social.

El sistema de seguro social es aquel por el cual se descuenta al trabajador un porcentaje de su salario con destino al sistema de seguridad social, y por otro lado, su empleador realiza también una contribución, con el mismo destino, ambos con el objetivo de cubrir los efectos de diversas contingencias que se presentan en la vida de las personas. Cuando el trabajador se invalida, fallece o llega a la edad jubilatoria, él o su cónyuge recibe una prestación dineraria que tiene por objeto cubrir el salario al que el trabajador no puede acceder producto de la contingencia. En pocas palabras, el sistema de seguro social tiene por objeto reemplazar el salario, por lo tanto, los únicos beneficiarios, en este sistema, son los trabajadores registrados, es decir, aquellos que “cotizan” mediante un aporte.

3.2. El mito del 82% móvil para todas las actividades.

En 1958, durante el gobierno desarrollista de Arturo Frondizi, se sancionó la Ley 14.499, mediante la cual se estableció un criterio de porcentualidad entre el salario del trabajador activo y el haber jubilatorio, fijándose un haber jubilatorio del el 82% móvil del salario en actividad. Corresponde aclarar, sin embargo, que el 82 % móvil no fue tal ya que sólo se reconoció a las prestaciones que no superasen un determinado promedio de las remuneraciones. En caso de superar ese nivel mínimo, el resto era reducido en base a una escala de deducciones. En realidad,

el promedio de haberes rondaba en el 70% de lo que cobraban los trabajadores en actividad.

El 82% móvil, aunque rengo, no duró mucho tiempo. En 1967, durante el gobierno militar de Juan Carlos Onganía y siendo ministro de Economía Adalberto Krieger Vasena, se creó el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) mediante la sanción de las leyes 18.037, para los trabajadores con relación de dependencia, y 18.038, para los autónomos. Estas normas, además, derogaron toda la legislación anterior en la materia y unificaron las trece cajas jubilatorias preexistentes en solamente tres: las de Estado y Servicios Públicos; Industria y Comercio y Actividades Civiles, y Trabajadores Autónomos. Pero, simultáneamente, se dejó de lado el 82% móvil y se estableció un nuevo mecanismo de actualización que rápidamente amplió la brecha entre los ingresos de las personas en actividad, asalariadas o no, respecto de las correspondientes al sector pasivo.

3.3. La huella del neoliberalismo.

Desde que el sistema de previsión social alcanzó su madurez -en 1954, con la sanción de la Caja de Autónomos- las dictaduras militares llevaron políticas económicas con resultados catastróficos para el sistema de seguridad social. La llamada Revolución Libertadora derogó la Constitución de 1949, lo que significó una pérdida de derechos sociales. La autoproclamada Revolución Argentina, realizó la mayor estafa al sistema, al transferir las reservas técnicas que tenían las 13 cajas jubilatorias existentes a esa fecha al Tesoro Nacional mediante un bono a 40 años al 2% anual que, obviamente, se diluyó en el tiempo dejando a todo el sistema sin garantía y quebrado, lo cual provocó su eclosión tiempo después. En la última dictadura, el binomio Videla/Martínez de Hoz, compitió cabeza a cabeza con el equipo de Onganía/Krieger Vasena, ya que eliminó las contribuciones patronales y las reemplazó por un aporte del IVA.

Capítulo aparte merece la actuación de la dupla Menem/Cavallo, porque ocurrió en democracia y cambió el régimen previsional por un sistema de capitalización individual. Pero, además, disminuyó las contribuciones patronales y congeló de hecho, durante todo su mandato, las jubilaciones y pensiones.

3.4. El cambio de paradigma.

A principios de 1994, el expresidente Alfonsín, referente del principal partido de la oposición, se reunió con el presidente Menem en la quinta presidencial situada en la localidad bonaerense de Olivos y acordó una serie de consensos básicos, que serían conocidos como “El Pacto de Olivos”.

De esa forma, los dos partidos políticos mayoritarios de la Argentina consensuaron una nueva Constitución que, incorporó a su texto derechos de segunda y tercera generación, una deuda pendiente en el constitucionalismo nacional. En palabras del expresidente Alfonsín: “una Constitución que fuese un instrumento de límites al poder, un conjunto de restricciones a los que tienen la fuerza y el mano, una reforma al servicio del pueblo y no una reforma para uso del presidente de la República y para posibilitar su reelección” (Alfonsín, 2004:160).

La reforma constitucional de 1994 introduciría al texto cambios sustanciales, con la incorporación de los “Nuevos Derechos y Garantías”. Consecuencia del movimiento conocido como “Constitucionalismo Social”, que tuviera su punto de inicio en América con la sanción de la Constitución de México de 1917, resultado directo de la Revolución mexicana y, en Europa, con la Constitución de la República de Weimar en 1919, este pensamiento se tradujo en la inclusión de lo que se conocería como los “derechos de segunda generación” dentro de los cuales se incluyen a los derechos sociales, económicos y culturales.

Respecto de la seguridad social en particular, la mencionada reforma introdujo una disposición trascendente en la materia, al establecer que debe

dictarse un régimen de seguridad social especial e integral (Constitución de la Nación Argentina, Art. 75, inc. 23).

Sobre la incorporación del derecho de la seguridad social a la Constitución Nacional Argentina, resulta elocuente lo manifestado con por el Convencional Constituyente Cafiero, en su intervención en la Convención Constituyente de 1994, al sostener que:

Otorgar jerarquía constitucional a estos instrumentos es situar al ser humano —por su sola condición de tal— en el centro de la tutela del orden jurídico. [...] ¿Qué derechos se incorporan con los tratados que se han enunciado en el dictamen de la Comisión de Integración y Tratados Internacionales? Se incorpora la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su protocolo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, la Convención internacional sobre toda forma de discriminación racial, la Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer —una verdadera carta magna de los de los derechos humanos de las mujeres—, la Convención contra la tortura y otras penas y tratos crueles, inhumanos y degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño y los futuros tratados y convenciones, hoy vigentes pero no enumerados y los tratados futuros que quiera incorporar la Argentina podrán tener jerarquía internacional. [...] ¿Cuáles son los derechos enumerados en estos tratados? [...] a la seguridad social (Convención Nacional Constituyente; 1994:2828/2833).

Con la incorporación de los tratados sobre derechos humanos a nuestra Constitución Nacional los argentinos decidimos romper con el sistema del seguro social, asociado a la sustitución del salario, y construir un verdadero sistema de seguridad social, que protegiera a todos los habitantes de la nación que sufrieran una contingencia social.

Sin embargo, no sería sino hasta el año 2004, en que el por entonces presidente Néstor Carlos Kirchner, quien a través de la Ley 25.994, conocida

como “Plan de Inclusión Jubilatoria” comenzara a dar forma a éste nuevo proceso revolucionario en materia de seguridad social.

Así, medidas como el mencionado Plan de Inclusión Jubilatoria de 2004, los aumentos a las jubilaciones mínimas otorgados entre el 1° de julio de 2003 y el 1° de junio de 2006, a través de los decretos 391/03, 1194/03, 683/04, 1199/04, 683/04, 748/05, 1273/05 y 764/06, la ampliación de la cobertura de las pensiones no contributivas para las personas con discapacidad, que pasaron de 180.000 a más de 1 millón de beneficiarios, la creación de la Asignación Universal por Hijo a través del decreto 1602/2009, fueron todas políticas en materia de seguridad social que apuntaron a dar cobertura a todos los habitantes de la Nación y, en particular, a las poblaciones más vulnerables, siguiendo los principios analizados de universalidad, solidaridad y equidad.

La llegada al poder de Kirchner significó un cambio radical del sistema, transformando el hasta entonces régimen de seguro social por un sistema de seguridad social. La diferencia entre uno y otro obedece a que en el seguro social se protege exclusivamente el salario, mientras que en un sistema de seguridad social el bien jurídico protegido es evitar la necesidad de todo ciudadano que padezca una contingencia social. Ese cambio empezó con el Plan de Inclusión Jubilatoria, mediante el cual la jubilación dejó de ser un privilegio de algunos para pasar a transformarse en un derecho. El Plan de Inclusión jubilatoria, creado por el artículo 6° de la Ley 25.994, es uno de los hitos más grandes en materia de seguridad social de la Argentina, porque facilitó el acceso a una prestación de la seguridad social a todas aquellas personas que quedaron excluidas del sistema producto de las políticas económicas neoliberales aplicadas desde 1976.

La transformación continuó durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner, con la re-estatización del régimen de Capitalización Individual, la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad d la ANSES, la Asignación Universal por Hijo (AUH), el otorgamiento de más de un millón de pensiones por discapacidad y la ley de movilidad jubilatoria,

luego transformada en ley de movilidad para las prestaciones de la seguridad social. Todas estas medidas representan un sistema que protegía a los adultos mayores, a las mujeres, a los niños y a los discapacitados.

El cambio fue tan profundo y veloz que, aun hoy, cuando alguien dice que nuestro sistema ya no es de seguro social, sino que es un sistema de seguridad social basado en la solidaridad, la gente común, muchos técnicos e incluso la mayoría jueces, miran con cara de desconcierto, sin entender que se quiere decir. Una muestra de ello queda de manifiesto en los fallos judiciales, al demostrar entender la solidaridad como una proporcionalidad entre el aporte realizado y el monto del beneficio, y no en la solidaridad social del sistema.

3.5. Otra vez neoliberalismo.

La experiencia neoliberal encabezada por Macri atacó con una virulencia inusitada al sistema de seguridad. La ley de Reparación Histórica eliminó de hecho la moratoria previsional; el cambio de la fórmula de movilidad disminuyó el poder de compra de la prestación; disminuyó las contribuciones patronales e incrementó desmesuradamente las tarifas públicas; destruyó del FGS (“reperfilamiento” incluido), liberó los precios de los medicamentos y disminuyó los servicios del PAMI. Resultado: destruyó el nivel de vida de los beneficiarios de la seguridad social. Estos son solo algunos ejemplos del drama neoliberal, si no avanzaron más fue porque, en su soberbia, esperaban ganar las elecciones y completar la tarea privatizando otra vez el sistema previsional. Afortunadamente, el pueblo, con su voto no lo permitió.

3.6. Una justicia que no se *aggiorna* a los nuevos tiempos.

El Poder Judicial debe, según nuestra Constitución Nacional, ser el contrapeso de los poderes políticos, cumpliendo y haciendo cumplir las leyes

y el texto constitucional. De hecho, fue la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la que sostuvo que: “la primera regla de interpretación de la ley consiste en respetar la voluntad del legislador” (CSJN, 16/05/95 “Bolaño Miguel A. c/ Benito Roggio e Hijos S.A.”, J.A. 1995-II507).

Sin embargo, luego de la reforma constitucional de 1994 que, como se analizó produjo un cambio sustancial en materia de seguridad social, el año 2006 llamados a analizar si la decisión del entonces presidente Néstor Carlos Kirchner de otorgar 8 aumentos a las jubilaciones mínimas por decreto y no extender esos aumentos a las jubilaciones máximas violentaban las normas sobre seguridad social, en los autos “Badaro, Adolfo Valentín c/Anses s/ reajustes varios”, la CSJN retomó los conceptos del Seguro social y borró de un plumazo los principios de solidaridad, equidad, universalidad, dictando una sentencia que se funda en el derecho a la protección a la propiedad privada. Nada más ajeno a la seguridad social que el artículo 17 de nuestra Carta Fundamental.

Esta doctrina jurisprudencial es la que ha mantenido el Supremo Tribunal de justicia hasta el presente, negándose a reconocer que nuestro país ha realizado un cambio cultural, político y normativo de suma trascendencia. Es por ello que, al comienzo del presente se sostuvo que la solución al debate que se planteaba no es ni moral, ni ético y la solución no es política sino normativa y que se encuentra saldada desde hace tiempo. Sólo tenemos que ser capaces de construir los mecanismos para que quienes deben hacer cumplir el derecho, lo hagan de acuerdo con la Constitución y las normas internas que existen, y no a sus intereses.

4. Ingreso Básico Universal: Una utopía posible.

El IBU es un ingreso debería ser percibido por toda la población. Sobre este último concepto, la idea madre de cualquier sistema de estas características, pero en un país como Argentina, con los niveles de pobreza que tiene y la crisis que dejará la pandemia, lo primero debemos hacer es

poner el esfuerzo en resolver lo más importante: eliminar la pobreza. La idea que el Estado distribuya dinero entre sus habitantes, en especial entre los que menos tienen. Como dijimos, la idea no es novedosa. La primera experiencia proviene, según cuenta Rutger Bregman en *Utopía para realistas* (de 1795) en Speenhamland, bajo la figura de un programa asistencial creado para hacer frente a las hambrunas que padecían los trabajadores. Luego de Speenhamland hubo cientos de experiencias, en Canadá, en Estados Unidos y en varios lugares más, recopiladas prolijamente por Bregman, con resultados positivos (Bregman, 2017:71-80). Seguramente la más exitosa fue, y en cierto modo sigue siendo, la de Alaska, donde una tierra inhóspita, gracias a un ingreso ciudadano financiado por las regalías petroleras, se transformó en un estado pujante. Allí el Estado deposita, mensualmente, dos mil dólares en la cuenta de cada ciudadano. El IBU propuesto consiste en una transferencia de dinero a personas entre 18 años y la edad correspondiente a su jubilación, que tengan ingresos inferiores al salario mínimo vital y móvil. El monto de la prestación se correspondería con el salario mínimo y los menores de 18 años mantendrían su cobertura bajo otro derecho de la seguridad social que ya fue creado: la Asignación Universal por Hijo. Su naturaleza jurídica, que es lo que se ha puesto en debate a lo largo del presente, refiere a un derecho de la seguridad social, que pone en práctica el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y no es un reemplazo del salario, como lo plantean algunos de sus impulsores en nuestro país, los organismos internacionales y, como lo están aplicando o lo pretenden aplicar en determinados países.

5. Los modelos en pugna.

No han sido pocos los países de la región que debatieron y/o continúan debatiendo la implementación del IBU. Tampoco las opiniones de los organismos internacionales a su respecto, pero todos tienen algo en común, no pretenden terminar con la pobreza, sino paliarla durante la crisis,

para recomponer la economía. O sea, lo que proponen es un plan asistencial con basamento en el seguro social y no en la creación de un verdadero derecho de la seguridad social.

5.1. Los organismos internacionales.

Dos organismos internacionales se expresaron con fuerza pidiendo la aplicación de IBU. Primero lo hizo la CEPAL, que propuso “que los gobiernos garanticen transferencias monetarias temporales inmediatas para satisfacer necesidades básicas y sostener el consumo de los hogares”. Para que se entienda: Lo que la CEPAL quiere es que los Estados subsidien a las familias más pobres para que reactiven el mercado y, cuando el mercado ya esté andando de nuevo, que vuelvan a ser pobres como antes. En el mismo sentido se expresó hace pocos días la Organización de Naciones Unidas.

5.2. El modelo Colombia.

En el hermano país de Colombia está en debate una Renta Básica de Emergencia que se entregaría a las familias más vulnerables por el lapso de cinco meses. El monto de dicha prestación sería equivalente a un salario mínimo y se pagaría durante los primeros tres meses el 50% del equivalente al salario mínimo y los últimos dos, a un salario mínimo completo.

5.3. El modelo Perú.

Nuestro vecino país de Perú continúa debatiendo si otorga un beneficio hasta que concluya la pandemia a todos los ciudadanos mayores de 18 años, cuyo monto también permanece en debate.

5.4. El modelo México.

En el país del norte, concederían tres mil 600 pesos -un salario mínimo- a quienes hayan perdido su trabajo como consecuencia de la pandemia, por un período de tres a cinco meses.

5.5. El modelo España.

Los argentinos estamos acostumbrados a mirar a Europa, a copiar lo que hacen los europeos. Pues bien, hoy nos quieren vender que sistema español es una maravilla, cuando en realidad no es más que un programa básico de asistencia social que, lejos de resolver la pobreza, la profundiza, la estigmatiza y la consolida. El objetivo del programa que está aplicando España es llegar a 850.000 familias y beneficiar a 2,3 millones de personas. Pero según el último informe “El Estado de la Pobreza. España 2019 IX Informe anual sobre el riesgo de pobreza y exclusión”, realizado por la sección española de la Red Europea para la lucha contra la pobreza, sólo en España hay 12,3 millones personas con bajos recursos (26,1% de la población). Es decir, que se pretende aplicar un programa que cubra solo el 20% de los pobres. El ingreso “mínimo vital de España” -como se le ha dado en llamar al programa-, oscilará entre 462 y 1.015 euros al mes, dependiendo de la composición del hogar. Un 30% de los beneficiarios son menores, según estima el gobierno. Lo curioso es que, a los pobres en España, desde 2016, se les llaman “milleuristas”. Los llaman así debido a que con menos de esa cifra no se puede vivir dignamente. Es decir, no es ni universal, ni integral, ni solidario, ni equitativo, a lo sumo un pobre paliativo. Es como querer curar un cáncer con una aspirina.

6. El camino de la seguridad social.

En los puntos anteriores se analizaron cómo los organismos internacionales y los países que siguen sus consignas están aplicando o pretenden aplicar el IBU con el fin de reactivar su economía, mientras profesan que lo que buscan es sacar a los pobres de la pobreza.

La seguridad social es la mejor y más eficaz herramienta con la que cuentan los Estados para distribuir la riqueza, pero también es un derecho humano reconocido hace más de 70 años en la Declaración de Derechos Humanos y sendos tratados internacionales incorporados a nuestra Constitución Nacional.

Es por ello que la protección de ese derecho humano no es sólo un imperativo ético, es una obligación jurídica del Estado que, como se ha puesto de manifiesto, el Poder Judicial sigue negándose a reconocer cuando desconoce el cambio de paradigma que vivió nuestro país con la reforma constitucional de 1994 y con la verdadera revolución en materia de seguridad social que vivimos entre 2003 y 2015.

El IBU sin duda será la herramienta adecuada para poner fin al flagelo de la pobreza estructural en la Argentina, siempre y cuando, sea aplicado como un verdadero derecho de la seguridad social, que les permita a todos los argentinos y argentinas en situación de vulnerabilidad contar con una acción reclamar que se le reconozca tal derecho, con todas y cada una de las características propias. Pero para ello, debemos trabajar fuertemente en que esos argentinos y esas argentinas, al momento de instar una acción judicial, no se enfrenten a una corporación judicial arcaica y conservadora que, como en 2006, decidió que el derecho de propiedad era más valioso que los principios de solidaridad y equidad, y le costó al sistema de seguridad social más de quince mil millones de dólares con los cuales se hubiese podido construir un país mucho más solidario y equitativo todavía.

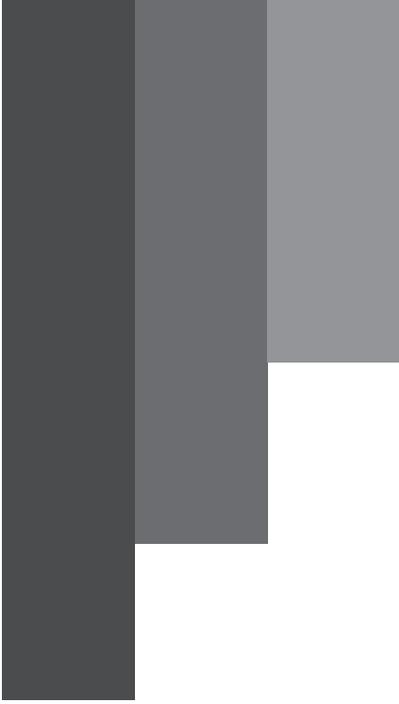
Bibliografía.

- Alfonsín, Raúl R. (2004). *Memoria política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Beveridge, William H. (2008). *Plan Beveridge*. México: Editorial del CIESS.
- Bregman, Rutger (2017). *Utopía para realistas*. Barcelona: Ediciones Salamandra.
- Chirinos, Bernabé L. (2005). *Tratado teórico-práctico de la seguridad social*. Buenos Aires: Editorial QOURUM.
- Convención Nacional Constituyente (1994). 22^a Reunión-3^a Sesión Ordinaria del 2 de agosto.
- Cortina, Adela (2005). *Ciudadanos del Mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. España: Alianza Editorial.
- Etala, Carlos A. (2008). *Derecho de la seguridad Social*. Buenos Aires: Editorial ASTREA.
- Fernández Pastor, Miguel A. y Marasco, Nora I. (2009). *La solidaridad en la seguridad social. Hacia una ciudadanía social*. México: Editorial del CIESS.
- Hernández Cervantes, Aleida (2008). *La Seguridad Social en crisis, el caso del seguro social en México*. México: Editorial Porrúa.
- Keynes, John M. (1974). *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Massa, Sergio T. y Fernández Pastor, Miguel A. (2007). *De la exclusión a la inclusión Social*. Buenos Aires: Editorial TELAM.

Meza Lago, Carmelo (2005). *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago de Chile: Naciones Unidas – CEPAL.

Sánchez, Mariano (2007). “Programas intergeneracionales. Hacia una sociedad para todas las edades”, *Colección Estudios Sociales*, Núm. 23, Fundación La Caixa, p.127.

Schwarzer, Helmut; Casali, Pablo y Bertranou, Fabio (coord.) (2014). *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT. El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Perú: OIT.



Trabajo Social

Prácticas de cuidado, mujeres y organizaciones comunitarias.

Silvana Rodríguez*
UNLu

Resumen: El presente trabajo tiene por objetivo general: Analizar las prácticas de cuidado que desarrollan las mujeres a cargo del centro comunitario (CC) “Mis Pasitos” a fin de reconocer su aporte a la organización social del cuidado a nivel territorial en el barrio Obligado, Bella Vista, San Miguel, durante el primer semestre del año 2020. Se propuso para el abordaje del objeto de investigación un estudio de caso, a través de una estrategia cualitativa, la cual implicó trabajo de campo, que se complementó con análisis documental del material vinculado con el tema a abordar, ya sea documentos institucionales, recursos audiovisuales, reseñas históricas de las organizaciones comunitarias, etc. El Trabajo está conformado por una introducción, un apartado orientado a la presentación de las nociones básicas vinculadas con la conceptualización de cuidados; luego otro apartado destinado al desarrollo de la presentación y análisis de lo hallado en la investigación; luego se presentan las reflexiones finales y, por último, las referencias bibliográficas.

Palabras claves: Cuidados, mujeres, organizaciones comunitarias.

Abstract: The present work has as general target: analyze the care practices developed by the women in charge at the community center “Mis pasitos”, with the purpose to recognize their contribution at the social organization of care in the neighborhood Obligado, Bella Vista (San Miguel) during the

* Licenciada en Trabajo Social y Especialista en políticas sociales urbanas. Docente de UNLu.

first semester of 2020. It is proposed to approach the research object with the study of a case, through a qualitative strategy involving a fieldwork and documentative material about the investigated topic like institutional documents, audiovisual resources, historical reviews of the community organizations, etc. The work consists of an introduction; a section oriented to the presentation of the basic facts associated with the conceptualization of cares; then another section with the developing of the presentation and analysis of the findings in the investigation; then the revelation of the final reflections and finally the bibliographic references.

Key words: cares, women, community organizations.

Introducción.

El contexto actual, en cuanto a los avances de la lucha por el reconocimiento de los derechos de las mujeres y la búsqueda de la igualdad de géneros y justicia social, interpela a la sociedad en general y a las Ciencias Sociales en particular. Así resulta que, en los últimos tiempos ha adquirido presencia y relevancia como objeto de estudio de varias disciplinas de las Ciencias Sociales, la organización social de los cuidados y sus conceptos asociados: cuidados, trabajo de cuidados, economía del cuidado, entre otros. En este marco entendemos que los cuidados se constituyen en una de las manifestaciones de desigualdad de género y social y en “tema” de agenda política a nivel mundial.

En este marco, el presente trabajo tiene por objetivo general analizar las prácticas de cuidado que desarrollan las mujeres a cargo del centro comunitario (CC) “Mis Pasitos”, a fin de reconocer su aporte a la organización social del cuidado a nivel territorial en el barrio Obligado, Bella Vista, San Miguel, durante el primer semestre del año 2020. Se propuso para el abordaje de este objeto de investigación un estudio de caso, a través de una estrategia cualitativa, la cual implicó trabajo de campo, que se complementó con análisis documental del material vinculado con el tema a abordar, ya sea

documentos institucionales, recursos audiovisuales, reseñas históricas de las organizaciones comunitarias, etc.

En este sentido, entendemos que atender a los cuidados como objeto de estudio y concretamente a las implicancias políticas, sociales y culturales que involucran al trabajo de cuidados en relación a la organización social de cuidados de un territorio en particular, es responder a la responsabilidad ética que tenemos quienes debemos/podemos producir conocimientos y aportar a la reflexión científica.

¿Cuáles son las prácticas de cuidado que desarrollan las mujeres a cargo de las organizaciones comunitarias?; ¿cuál es el aporte de estas prácticas de cuidado, a cargo de mujeres, a la organización social del cuidado?; ¿las Organizaciones comunitarias valoran y reconocen sus prácticas?; ¿las mujeres que cuidan puede reconocer que esas tareas son un trabajo y un aporte fundamental a la estructura social-económica de la sociedad?; ¿existen prácticas de autocuidado para estas mujeres en estas organizaciones?; ¿cuál es el papel que juega el trabajo de las mujeres en la organización social del cuidado en el marco de las Organizaciones de la Sociedad Civil? . Estos interrogantes serán entonces, los que guiarán la presente investigación.

Para responder a ellos, el trabajo se organizará de la siguiente manera, un apartado orientado a la presentación de las nociones básicas vinculadas con la conceptualización de cuidados; luego otro apartado destinado al desarrollo de la presentación y análisis de lo hallado en la investigación; luego se presentan las reflexiones finales y, por último, las referencias bibliográficas.

1. Cuidados: nociones generales.

Los cuidados como campo conceptual tienen su origen en la economía feminista, y, por tanto, en el marco del movimiento de mujeres. Los cuidados entonces, se constituyen como objeto de conocimiento (principalmente) y

de intervención de las Ciencias Sociales en los últimos 50 años. El cuidado, en tanto concepto social y parte constitutiva de la vida cotidiana y de la reproducción social, se presenta como una noción polisémica, y entonces con múltiples y diversas acepciones y perspectivas de análisis. Al respecto, Batthyány (2020) organiza dichas perspectivas en cuatro grupos: economía del cuidado; el cuidado como bienestar; el derecho al cuidado y la ética del cuidado.

Para el abordaje de este trabajo en particular, nos centraremos en conceptualizar la noción del cuidado (retomaremos para ello, elementos del enfoque de bienestar y de la economía del cuidado), en la perspectiva del cuidado como derecho y en las particularidades que adquiere el trabajo de cuidar.

1.1. Cuidados: su dimensión teórica.

De acuerdo a la reconstrucción conceptual que realiza Esquivel (2013), la variedad de conceptos asociados al cuidado refleja la evolución conceptual que se ha dado en la literatura de la economía feminista como también en el ámbito de las políticas sociales. En este sentido, el “cuidado” puede asociarse con otros términos semejantes como lo son: el trabajo de cuidados, el trabajo doméstico, el trabajo reproductivo, el trabajo no remunerado, la economía del cuidado, la organización social del cuidado, entre otros.

Partiremos de comprender al cuidado como bienestar, “como un concepto que está fuertemente entrelazado con lo “económico” –la forma en que las economías se benefician del trabajo que no es reconocido ni remunerado–; lo “social” –las relaciones de clase y género que definen la interacción social–; y lo “público” –las políticas que dan forma directa o indirectamente al suministro de cuidado” (Esquivel, 2013:11).

Ahora bien, ¿cómo se materializa ese cuidado?, Rodríguez Enríquez nos dirá:

El contenido del concepto refiere a todas las actividades y prácticas necesarias para supervivencia cotidiana de las personas en la sociedad en la que viven. Incluye el autocuidado, el cuidado directo de otras personas (la actividad interpersonal de cuidado), la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado (la limpieza de la casa, la compra y preparación de alimentos) y la gestión del cuidado (coordinar horarios, realizar traslados a centros educativos y a otras instituciones, supervisar el trabajo de la cuidadora remunerada, entre otros). El cuidado permite atender las necesidades de las personas dependientes, por su edad o por sus condiciones/capacidades (niños y niñas, personas mayores, enfermas o con algunas discapacidades) y también de las personas que podrían auto-proveerse dicho cuidado (2019:26-27).

Hablamos del cuidado entonces como asunto público y social, como responsabilidad social, como una cuestión de género y de clase, como manifestación de desigualdad social. Los cuidados como una práctica esencialmente de mujeres, invisibilizada y desvalorizada económicamente.

¿Por qué es una práctica invisibilizada? Porque el trabajo de cuidar es asumido –principalmente- por las mujeres en el marco de la naturalización de su rol de cuidadoras, lo que lleva a mantener la problemática en la esfera de lo privado, omitiendo así la responsabilidad también del Estado como actor social proveedor de cuidados. Podemos decir que el des-cubrimiento de los cuidados como una tarea esencialmente de mujeres y dentro del ámbito doméstico, como parte y reproducción de la división social y técnica del trabajo y desde la naturalización de su rol de cuidadoras “por deber y por amor”, se pone en evidencia a través de lo que han definido distintos/as autores/as como “crisis global de cuidados”.

La crisis de los cuidados se entiende como un complejo proceso de reorganización de los trabajos de cuidados, que continúa descansando mayoritariamente sobre las mujeres, pero que cada vez más es incapaz de responder a las necesidades de cuidados de las personas, estructurándose de forma precarizada y discriminatoria ya que mantiene la misma estructura de desigualdades sociales tradicionales (Perez Orozco, 2006, cit. en Carrasco-Borderías y Torns, 2011:55).

A partir de ello, se torna inevitable la interpelación de roles y responsabilidades en relación a las tareas de cuidado. Y en ese marco, es imprescindible retomar los aportes de Ravazi (2010), quien sostiene que las responsabilidades relacionadas con el cuidado están distribuidas entre los cuatro “pilares del bienestar”, lo que ella denomina la arquitectura del diamante del cuidado: las familias, el Estado, el mercado y la comunidad. En esta misma dirección Rodríguez Enríquez (2019) se refiere a ello como las redes de cuidado, “aludiendo a los encadenamientos múltiples y no lineales que se dan entre los actores que participan en el cuidado, los escenarios en los cuáles esto sucede, las interrelaciones que establecen entre sí y, en consecuencia, lo denso o débil que resulta la red de cuidados” (Pérez Orozco, 2009).

Para avanzar en el análisis de este concepto en el marco de la complejidad y dinámica que requiere e implica la materialización de los cuidados respecto a las relaciones entre actores sociales y estructuras intervinientes,¹ consideramos fundamental retomar el concepto de “organización social del cuidado”.

De acuerdo a los aportes de Batthyány (2015), Faur (2012), Rodríguez Enríquez (2017, 2019), este concepto tiene la capacidad de recuperar la dinámica relación entre sujetos y estructuras; entre actores sociales y políticas públicas; permite analizar la articulación y el entramado que se construye entre los distintos actores para garantizar cuidados, interpellando también en ese interjuego el rol del Estado como garante de derechos.

Entonces, cuando tenemos en cuenta el rol del Estado –ya sea por acción u omisión- lo estamos haciendo desde la concepción de los cuidados como derecho.

1 Nos referimos a la interacción entre políticas y sujetos, presencia/ omisión del Estado, organizaciones estatales y de la sociedad civil, en un marco estructural neoliberal y heterocispatriarcal

1.2. Cuidados: una cuestión de derechos.

En esta dimensión nos referimos a los cuidados entendiéndolos como derecho. Es decir, derecho a cuidar, cuidarse y ser cuidado.

El debate en torno a cómo incorporar la complejidad del cuidado en una lógica de derechos se relaciona con la igualdad de oportunidades, de trato y de trayectorias en el marco de un contexto de ampliación de los derechos de las personas que conduce a un nuevo concepto de la ciudadanía. El Estado se ha transformado en este marco en protector ante riesgos y contingencias que experimentan las personas a lo largo del curso de la vida. Así se introduce un nuevo enfoque de las políticas sociales de nueva generación, incluyendo los pilares clásicos del Estado del bienestar —salud, seguridad social y educación— el cuidado de los menores y de los mayores, no ya como excepción cuando no hay familia que pueda asumirlo, sino como nueva regularidad social. Esto implica una nueva concepción de la relación entre individuo, familia y Estado basada en la responsabilidad social del cuidado de las personas. El derecho al cuidado, a su vez, debe ser considerado en el sentido de un derecho universal de toda la ciudadanía, desde la doble circunstancia de personas que precisan cuidados y que cuidan, es decir, desde el derecho a dar y a recibir cuidados (Battyány Dighiero, 2015:11).

En relación con esta dimensión de los cuidados, puede señalarse que las políticas de provisión pública de cuidados son relativamente recientes. Éstas modifican la idea de que el cuidado es un tema privado que debe resolverse en el ámbito familiar y asumen que se trata de un problema social que requiere la intervención del Estado. Se trata de políticas impulsadas por la presión de las mujeres que acumulan las actividades derivadas de su participación social y laboral, así como las responsabilidades familiares. (Comas D´Argemir, 2014:1)

Es dable destacar que, en el caso de Argentina en el último período “los cuidados” se han constituido en intención de política pública. Materializándose, por ejemplo, en la creación de la Dirección Nacional de Cuidados Integrales en el año 2020. Sin embargo, aún no

se han implementado políticas que atiendan a esta demanda /problema/ necesidad que dependen de ella.

Así, cuando el Estado no cubre las necesidades de cuidados, cuando no es una opción acceder al mercado para su resolución, es la comunidad y particularmente, las organizaciones comunitarias, quienes se constituyen en un pilar nodal para sostener la organización social de los cuidados. Organizaciones que a nivel territorial y generalmente desde el trabajo en red, son quienes se encargan de hacer frente a las demandas y necesidades de las personas que el Estado decide omitir. De este modo, estos grupos se constituyen en un actor nodal a la hora de garantizar bienestar social, y, por tanto, cuidados. Organizaciones que en su gran mayoría son de mujeres para mujeres y sus núcleos de cuidado. En relación con ello, se acuerda con Tobío (2011) en que el tercer sector (organizaciones comunitarias, en este caso) siempre ha estado implicado en la organización de los cuidados, respondiendo generalmente a la escasa respuesta del Estado frente a esta necesidad o la inaccesible oferta del mercado para los sectores populares.

Ahora bien, ¿qué particularidades adquiere el trabajo de cuidados para estas mujeres en el marco de una organización comunitaria?, en el próximo apartado nos detendremos –brevemente- en esta dimensión.

1.3. El trabajo de cuidar.

El acto de cuidar es un trabajo. Y como tal, presenta determinadas características. Dentro del ámbito doméstico es una práctica invisibilizada, gratuita para la estructura económica - social, sumamente costosa para quienes cuidan. Fuera del ámbito doméstico – cotidiano, también es ejercido esencialmente por mujeres y, generalmente, en condiciones de extrema precariedad (Esquivel, 2015).

Como señaláramos anteriormente, el trabajo de cuidados adquiere ciertas particularidades, entre las que podemos mencionar:

Se trata de una relación interpersonal, generalmente cara a cara y, por tanto, cuerpo a cuerpo; implica un componente afectivo, en tanto que en ese vínculo se ponen en juego afectividades y emociones.

- Las prácticas de cuidado se desarrollan desde supuestos ideológicos y morales, los cuales conllevan consecuentemente a culpabilizar la posibilidad de que las mujeres interpelen la responsabilidad impuesta de hacerse cargo de las tareas de cuidar. Las tareas de cuidado son tareas realizadas “por amor” y a cargo de las mujeres por “ser “naturalmente mejores para cuidar”. Y asimismo es una manera más de seguir oprimiendo y restringiendo al ámbito doméstico no remunerado el desarrollo de las mujeres y femineidades.
- El trabajo de cuidados como manifestación de desigualdad social y de género en tanto expresión de la feminización de la pobreza y la precarización del tiempo de las mujeres.
- Cuidar implica consecuencias sociales, físicas, emocionales, económicas para la salud integral de quienes cuidan.
- Estas particularidades también se ven reflejadas y potenciadas cuando se trata de mujeres que cuidan en organización comunitarias. Si bien en este eje nos detendremos después, solo diremos que:

El cuidado a las personas —remunerado o no remunerado— posee algunas características relevantes de un bien público, ya que genera beneficios que van más allá del beneficiario inmediato de la asistencia y repercuten en el conjunto de la sociedad. (...) Como las entidades sin fines lucrativos y las asociaciones de la sociedad civil (que) desempeñan un papel cada vez más importante en la prestación de cuidados, el Estado tiene el deber de fijar normas claras sobre los derechos de los voluntarios (salud y seguridad en el trabajo, estipendios reglamentarios, etc.) y reconocerlos como trabajadores, habida cuenta de que cada vez son más numerosos dentro de la fuerza de trabajo de la economía del cuidado (Razavi & Staab, 2010:465).

2. Centro Comunitario “Mis Pasitos”: Prácticas de cuidado y autocuidado.

En este apartado nos proponemos avanzar en el análisis de las prácticas de cuidado que llevan adelante las mujeres a cargo de esta organización en particular. Para ello, y a fin de responder a los objetivos específicos propuestos, en primer lugar, describiremos las características del CC “Mis Pasitos” y su territorio de inserción; luego indagaremos en las prácticas de cuidados y autocuidados que se desarrollan en el CC “Mis Pasitos” a fin de identificar la concepción de cuidado subyacente, las actividades y tareas que conlleva cuidar; y, por último, se buscará reconocer el aporte de este centro comunitario a la organización de cuidados territorial.

Para avanzar con dicho análisis, es necesario señalar que la selección de este CC se debió a varias razones, en primer lugar, la facilidad de acceso por conocimiento de la organización y de las referentes; que esta organización sea parte de dos Redes, una barrial y otra zonal, lo cual permitió ahondar en el entramado que sostienen y sustentan las prácticas de cuidado desde una perspectiva territorial; que este CC esté inserto en el Barrio Obligado, en el cual se registran la mayor cantidad de organizaciones comunitarias del Partido de San Miguel; y que los cuidados hayan sido una motivación para el inicio de esta organización.

La información que se presentará en este trabajo, se relevó a través de la construcción de un espacio grupal, mediante las técnicas de entrevista grupal e insumos de la modalidad de taller. También se apeló a la observación participante y registro. Cabe señalar que estos espacios grupales se enmarcan en el Proyecto de Asignatura (PDA) desarrollado en la Asignatura Trabajo Social II de la Lic. en Trabajo Social de la Universidad Nacional de Luján, en la sede San Miguel. Y si bien se planificaron más encuentros grupales, las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio actuales en el marco de la pandemia COVID-19, han impedido la continuidad de los mismos. De este modo, solo se pudo concretar la realización de un encuentro de aquellos planificados por fuera del proyecto de investigación. Es por ello

que, además, se logró mantener entrevistas con las referentes para ampliar la información relevada.

2.1. Contexto socio – económico y político en el que se inserta la organización.

El Centro Comunitario “Mis Pasitos” es una organización comunitaria que se ubica en el barrio Obligado de la localidad de Bella Vista del Partido de San Miguel. San Miguel es uno de los partidos comprendidos en el conurbano bonaerense. En cuanto a las características socio económicas de este contexto,² y de acuerdo a lo informado por el INDEC, en el conurbano bonaerense la pobreza alcanzó el 40,3% durante el último semestre de 2019.³ Respecto a la situación de pobreza por grupos de edad, se define que más de la mitad (52,3%) de las personas de 0 a 14 años son pobres. Esto significa que uno de cada dos niños/as es pobre.

En relación al porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza (LP), según el INDEC alcanzó el 25,9%. Dentro de este conjunto se distingue un 5,7% de hogares por debajo de la línea de indigencia (LI). Es decir que, en la sumatoria de los 31 aglomerados urbanos de la EPH, por debajo de la Línea de Pobreza se encuentran 2.423.562 hogares que incluyen a 9.936.711 personas y, dentro de ese conjunto, 536.466 hogares se encuentran por debajo de la Línea de Indigencia, lo cual implica a 2.236.739 personas indigentes.

En cuanto a la desocupación, según datos del INDEC, avanzó 1,5 puntos en el primer trimestre de 2020 y volvió a ubicarse en dos cifras, con un total del 10,4% en todo el país y del 12,4% en el Conurbano.

A partir de lo expuesto, se puede hipotetizar que estas condiciones de vida, en el marco de la pandemia y el Aislamiento Preventivo Social y Obligatorio actual, se han complejizado y agudizado. Ello repercutiría

2 Los datos que se presentan a continuación, de acuerdo al relevamiento realizado, son los más actualizados según área temática.

3 Fuente: INDEC (2019): “Informes técnicos. Vol. 4, n° 53”. Recuperado de: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_4trim19EDC756AEAE.pdf.

directa y fuertemente en las condiciones de existencia de los sectores y población pobre, profundizando aún más las desigualdades sociales y las desprotecciones estructurales.

Estas características y condiciones de vida, se reflejan también en el Barrio Obligado. Territorio donde se encuentra inserto el CC “Mis Pasitos”, enclave territorial en donde nos detendremos a continuación.

Según el diagnóstico realizado por la “Red de instituciones de Obligado” (2019),⁴ la cantidad de habitantes en el barrio era de 25.068 personas (de acuerdo a los datos del INDEC, 2010), actualmente se estima que el número de habitantes ascendió a 33.000 personas en un radio de 140 cuadras.

En cuanto a los servicios públicos, se observan severas dificultades en el acceso a agua potable; inconvenientes en cuanto a la inestabilidad de la red eléctrica; malas condiciones de higiene y salubridad, ya que en diferentes puntos del barrio se observan grandes cantidades de basura, aguas estancadas tanto en las zanjas como también en aquellas calles sin asfaltar, cuestiones que afectan directamente en la calidad de vida de la población que habita el barrio. También se deben señalar las condiciones de hacinamiento crítico en las que vive la mayoría de la población.

Respecto a las organizaciones que componen el barrio y la Red de Instituciones del mismo, la mayoría trabajan con niños/as y jóvenes provenientes de familias de bajos recursos y, en algunos casos, se evidencian altos niveles de desocupación. Por otro lado, se observa el agravamiento de la feminización de la pobreza, en tanto que un gran porcentaje de las familias son monoparentales y están a cargo de mujeres que no cuentan con los recursos necesarios para afrontar económicamente el día a día, ya que los padres de los niños no se hacen presentes en la responsabilidad del cuidado de sus hijos.⁵

4 La información referida al barrio, salvo que se señale lo contrario, corresponde al Diagnóstico realizado por la “Red de Instituciones del barrio Obligado” (2019). Esta red nuclea a organizaciones del barrio (estatales y no estatales) que trabajan conjuntamente para abordar las problemáticas que se identifican en el barrio.

5 No se cuenta con datos cuantitativos que precisen esta información.

El CC “Mis Pasitos” es una de las organizaciones que componen la red y que trabaja con niños/as, adolescentes y sus familias en situaciones de vulnerabilidad y desprotección desde hace 24 años, y se constituye en un actor nodal para las mujeres que no cuentan con otras redes y recursos para el cuidado de sus núcleos de cuidado. Cuestiones que abordaremos en los próximos apartados.

2.2. CC Comunitario “Mis Pasitos”: breve caracterización de la organización.

Cuando nace un barrio de trabajadores, siempre es necesario pensar y resolver el cuidado de los más chicos. Así surgió [...] el Centro Comunitario Mis Pasitos, en simultáneo con la creación del Barrio Obligado. Primero fue una copa de leche y hoy es un espacio de educación comunitaria que contiene, estimula y acompaña tanto a los niños como a las familias de este rincón de San Miguel (UniTV, 2019).⁶

El centro comunitario nace en el año 1996, se ubica en las calles Santa Cruz y Florencio Varela en el barrio Obligado de la localidad de Bella Vista del Partido de San Miguel. En el mismo año de su fundación ingresa a la Red “El Encuentro” de la cual aún forma parte.⁷ Las referentes de la organización refieren que comenzaron siendo un grupo de vecinas, “éramos cinco mamás preocupadas por las necesidades de los chicos”. Actualmente el CC está integrado en sus diferentes espacios por 19 personas.

Los objetivos que busca alcanzar esta organización son: brindar un espacio de cuidado para los niños/as de las familias trabajadoras del asentamiento. Atender e integrar a las familias en situación de riesgo,

6 Recuperado en: <https://www.uni-tv.com.ar/ondemand/megafono/centro-comunitario-mis-pasitos>.

7 La red “El Encuentro” nuclea a 17 organizaciones comunitarias ubicadas en barrios periféricos de los partidos de: José C. Paz, San Miguel, San Fernando y Malvinas Argentinas. Para ampliar información, consultar: <http://redelencuentro.blogspot.com/>.

brindando a los niños/as un lugar de contención y recreación. Promover la formación de los niños/as y sus familias. Promover los derechos de los niños.

A este Centro concurren 220 niños/as desde 1 hasta 14 años. Entre las actividades que realizan pueden mencionarse las siguientes: estimulación a través del juego, educación física y arte para niños/as de 1 a 5 años (agrupados por edades); apoyo escolar y talleres para niños/as en edad escolar. Brindan desayuno, almuerzo y merienda. También hacen salidas recreativas, como ir al cine, participar de campamentos. Además, cuentan con un espacio para las mujeres, en el que trabajan las problemáticas que afrontan las mujeres a cargo de los niños/as que asisten al centro. Una de las principales problemáticas con la que se trabaja es la de violencia de género.

En cuanto a los recursos financieros: cuentan con las becas provenientes del Programa UDI (Unidad de Desarrollo Infantil) y el aporte del Programa PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) para la cobertura alimentaria.

2.3. Las Referentes y su historia con el CC “Mis Pasitos”.

Liliana y Norma son quienes participaron, como referentes del CC, en el espacio grupal propuesto para la realización de este trabajo. A continuación, conoceremos cómo se vinculan con la organización.

Liliana, es una de las fundadoras del Centro Comunitario, ella cuenta que como organización surgen hace 24 años, que empezaron con un grupo de vecinos, que eran cinco madres que se ocupaban de la copa de leche y de armar juegos para los niños/as. Narra que entre los vecinos juntaban leña para “hacer la leche” y que para ello cada una de esas cinco madres, traía la mercadería que tenía en la casa. Actualmente ella trabaja en el espacio para mujeres y en el apoyo escolar.

Norma, refiere que llega al centro comunitario “como mamá” y se quedó. Actualmente es la Coordinadora del centro. Ella cuenta que creció

mucho a partir de su participación en la organización. Norma llegó al barrio Obligado a los 16 años, venía de otra provincia. Hace 17 años que trabaja en “Mis Pasitos”. Está en el centro de 7.30 a 17 hs, que es el tiempo en que está abierto el centro comunitario.

Ambas son esenciales para la historia y sostenimiento del centro comunitario, para los cuidados de los niños/as del barrio Obligado y, por tanto, su trabajo es imprescindible para la organización y para garantizar adecuadas condiciones de vida, reproducción y existencia de las familias del barrio. Y junto a ellas, sus compañeras del Centro Comunitario que son las que resisten las desigualdades sociales y fragmentación estructural imperantes *desde* esta organización comunitaria.

Por lo expuesto hasta aquí, y retomando los aportes de Fournier (2017:105) podemos reconocer que:

El panorama presentado pone de relieve los escenarios en los que se despliega el trabajo de cuidados que realizan predominantemente las mujeres de sectores populares urbanos al asociarse con otras y otros. El componente asociativo, como resultado de la puesta en común de situaciones críticas compartidas, dio lugar a un tipo particular de institucionalidad, ascendente y en red, en la que las relaciones territoriales de vecindad y parentesco se fueron entremezclando con vínculos comunitarios y políticos, cuestión que redibujó lazos preexistentes y redefinió el espacio físico y simbólico en el que se ponen en juego los cuidados, haciéndolos menos privados, más públicos y contribuyendo a la construcción de agenda en torno a la cuestión.

2.4.Cuidados y Prácticas de cuidados en el CC “Mis pasitos”.

El propósito de este apartado es poder indagar sobre las prácticas de cuidado que se llevan a cabo en esta organización. Para ello, se trabajó con una técnica “El reloj”, gráfico el que las participantes debían volcar todas las actividades que realizan en el CC, para luego reconocer entre ellas cuáles correspondían a prácticas de cuidado. En base a lo graficado, las referentes

comentaron las actividades que desarrollan en el CC de lunes a viernes, y que se inician a las 7.30 hs. y finalizan a las 17 hs.

Durante el período de colonia,⁸ que es el momento en donde se relevó esta información, los/as niños/as ingresan al CC a las 8.30 hs., horario en el que se brinda el desayuno. A las 10 hs. ingresan a las “salas” donde se desarrollan distintas actividades educativas, lúdicas y recreativas. A las 11.30 hs. es el almuerzo.

La atención a las familias es constante, no existen horarios fijos. Ello implica, además de las actividades descriptas, “escuchar a las madres y ver a quien derivar visitas”,⁹ llevar a cabo asesorías, reuniones, talleres de las temáticas que lo requieran. Cabe señalar que el CC no cuenta con equipo técnico en la institución. También se suman actividades de la “Red El Encuentro” sobre capacitación, alfabetización; y a las actividades que se realicen en el barrio desde la Red barrial.

En primer lugar, si bien ambas referentes saben las actividades que realizan cotidianamente, les impactó ver graficada la superposición de las mismas y la carga horaria simultánea que implican su realización, como así también la diversidad de temáticas y problemáticas que pueden conllevar simultáneamente. De esta manera, estas mujeres pueden ocuparse en un mismo día de la búsqueda, selección y compra de alimentos necesarios para la realización de las comidas, como también de la organización de las actividades cotidianas, como a su vez, abordar alguna situación de violencia o demanda que transmitan las familias, principalmente las madres de los niños/as que asisten al CC.

Asimismo, debido al contexto en el que se encuentra inserta la organización, un contexto social y geográfico de extrema vulneración y vulnerabilidad, es una constante pensar cotidianamente en el modo de

⁸ Durante este período las actividades se estructuran de modo distinto al resto del año, en este tramo las actividades son esencialmente recreativas.

⁹ Con ello se refieren a articular con otras instituciones para resolver la situación problemática que presenta la familia. El Centro no cuenta con equipo técnico.

acceder a los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de las familias con las que trabajan. Más aun, en tiempos de pandemia que se dificulta más el acceso a garantizar las estrategias de supervivencia de las familias y, por tanto, crecen las demandas al CC vinculadas, esencialmente, con la alimentación.

Ahora bien, cuando se propuso identificar de estas actividades, cuáles de ellas reconocían como prácticas de cuidados, las referentes señalan que todas, en tanto que todas las actividades buscan satisfacer las necesidades de los niños/as y sus familias. Estas necesidades son identificadas en relación a la educación (desde una perspectiva de educación popular), a la alimentación y al amor.

Así, puede reconocerse una concepción de cuidados asociada al bienestar y a la cobertura de necesidades básicas, enmarcadas en lazos amorosos, haciendo especial énfasis en las niñeces.

En concordancia con ello, cuando se indagó sobre “¿cómo definirían los cuidados, el acto de cuidar?”, ellas enunciaron las siguientes palabras:

- Amor
- Acompañar
- Empatía
- Solidaridad

Estos supuestos pueden identificarse desde los inicios de esta organización. Como dijéramos anteriormente el CC “Mis pasitos” surge a partir de la preocupación por el cuidado de los niños/as del barrio y por la necesaria cobertura de sus necesidades básicas, como lo es la alimentación. De esta manera, los cuidados se constituyeron en los cimientos de este CC y desde la búsqueda de una solución comunitaria y barrial a esta necesidad. Por lo tanto, podríamos asociar la concepción de cuidados y prácticas de cuidados de las referentes, y por tanto de la historia de la organización, con el concepto de economía del cuidado que desarrolla Rodríguez Enríquez (2019:26-27):

El contenido del concepto refiere a todas las actividades y prácticas necesarias para supervivencia cotidiana de las personas en la sociedad en la que viven. Incluye el autocuidado, el cuidado directo de otras personas (la actividad interpersonal de cuidado), la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado (la limpieza de la casa, la compra y preparación de alimentos) y la gestión del cuidado (coordinar horarios, realizar traslados a centros educativos y a otras instituciones, supervisar el trabajo de la cuidadora remunerada, entre otros). El cuidado permite atender las necesidades de las personas dependientes, por su edad o por sus condiciones/capacidades (niños y niñas, personas mayores, enfermas o con algunas discapacidades) y también de las personas que podrían auto-proveerse dicho cuidado.

De esta manera, podríamos incluir en los cuidados y las prácticas de cuidados que se desarrollan en el CC “Mis Pasitos”, las actividades descritas por las referentes, sostenidas en supuestos de amor, sororidad y empatía.

Ahora bien, vinculamos el concepto de cuidados con la economía y el bienestar, y en estas prácticas en particular, asociadas también a la comunidad y, por tanto, a un enclave territorial. De modo que, para avanzar en esta línea de análisis, nos detendremos en la organización que establece este CC de esos cuidados, para luego ahondar en el valor de estas prácticas de cuidados y el aporte del trabajo de cuidar de estas mujeres a ese contexto particular.

2.5. Organización de los cuidados.

Desde los inicios de esta organización comunitaria se evidencia una constante, la búsqueda de respuestas a las necesidades de las familias del barrio desde lo grupal-asociativo-comunitario, siendo desde esos orígenes la provisión de cuidados uno de los motores para ello.

De este modo, los primeros lazos asociativos se construyeron entre las vecinas, las cinco mujeres que fundaron este CC; para luego llegar a conformar la red hacia/en el barrio, conformado la “Red de Instituciones del barrio Obligado”; y, asimismo -desde una mirada del territorio que trasciende

la delimitación espacial geográfica del barrio-, se lograron incorporar a la Red “El Encuentro”, que nuclea a organizaciones comunitarias de los partidos de Moreno, Malvinas Argentinas, José C. Paz y San Miguel. Así, “podemos constatar la inscripción del cuidado en las redes de *reciprocidad*. Estas lógicas dan cuenta de modos más centrados en el bienestar que en la acumulación, sin dejar de considerar las tensiones y conflictos de estos roles”. (De la Aldea, 2019:16)

De esta manera, estas mujeres logran construir un entramado político-social para proveer cuidados a los niños/as en distintos niveles de asociación:

- Interinstitucional: dentro de la organización, entre mujeres y para sostener los cuidados de niños/as que las mujeres no pueden sostener solas.
- Barrial: hacia/con las organizaciones del barrio.
- Zonal: desde el enlace territorial con otras organizaciones comunitarias que se insertan en otros partidos con características socio-económicas similares, con la misma búsqueda colectiva de resolución a las desprotecciones del Estado.

Cuando se indaga con las referentes sobre el papel del trabajo en red para la provisión de cuidados, ellas destacan la importancia de trabajar desde dicha modalidad: “o nos juntamos y resistimos o desaparecemos”, expresó Norma. Asimismo, señalan el espacio de la Red “El Encuentro”, como espacio de aprendizaje y formación, esencialmente en lo que respecta a la perspectiva de derechos con las que trabajan.

Así, los cuidados son resueltos desde esta doble implicancia a redes, con los recursos que gestionaron desde las mismas (becas y programas sociales que provienen de Provincia) y las donaciones con las que cuentan eventualmente, además de las distintas actividades que organizan para recaudar fondos.

La organización de los cuidados para este CC puede ser vista entonces, como una responsabilidad social y comunitaria, que trasciende y

rompe con la mirada privada e individual de los cuidados. Y estos últimos como un modo de resistir a las desigualdades sociales y fragmentación estructural imperantes. “Los cuidados son los modos a través de los cuales ese ligamiento social se crea y se repara. Trabajar sobre la restauración del valor primario de los cuidados, en diferentes esferas y modalidades, se hace imprescindible para recuperar las formas humanas de convivencia” (De la Aldea, 2019:19)

Esta perspectiva evidencia con claridad que, son estos grupos comunitarios quienes identifican las demandas que no logran cubrir las políticas sociales y actúan en consecuencia. Y en esas acciones, entendemos que la red es una de las claves para la efectividad y abordaje integral de una problemática social. Es ese interjuego-entramado de todas las organizaciones (estatales o no) que conforman y viven el territorio, el que construye y responde a las necesidades que el Estado omite. A decir de Tobar, entendemos que “en reconstruir el trabajo en el territorio reside el principal y mayor antídoto para la exclusión. En el territorio vivido se desvanece el sentido de las barreras políticas. Porque la contigüidad es más fuerte” (2010:19)

2.6. Trabajo de cuidado y Prácticas de autocuidado.

Como venimos diciendo, el acto de cuidar es un trabajo. Y a lo largo de este trabajo, vimos como las referentes y sus compañeras logran sostener, aun en contextos de precarización, vulneración y desprotección social, las prácticas de cuidado hacia niños/as que asisten al CC. Ahora bien, ¿qué características adquiere este trabajo para estas mujeres en esta organización?

El CC se sostiene por 19 personas de las cuales 18 son mujeres. Si bien cada una de ellas tiene tareas diferenciadas, todas coinciden en la tarea de cuidado de los niños/as. Eventualmente, también hacen lo suyo con las mujeres que asisten al Centro.

Las condiciones de contratación y trabajo son desde la precarización y su consecuente inseguridad social. Su jornada laboral se extiende desde

la apertura al cierre de las actividades, es decir, 9 horas aproximadamente. Además, dicha precarización también se refleja en lo que D' Alessandro (2016) definió como “pobreza de tiempo”. En tanto que, debido al entrecruzamiento de estas mujeres por ser trabajadoras de esta organización y también vecinas del barrio donde se inserta la misma, su jornada laboral no culmina al cierre de las actividades del Centro, sino que continúa en la medida que alguna situación problemática en el barrio así lo requiera. De esta manera, se ven reducidos sus tiempos para el descanso, el ocio, el auto- cuidado. Su tiempo se constituye entonces, en la variable de ajuste para responder a las diversas necesidades de los niños/as y sus familias.

De esta manera, estas tareas que también son prácticas de cuidado permanecen invisibilizadas –en términos de reconocimiento contractual y económico- y, naturalizadas como parte del quehacer diario.

En este sentido, Liliana refiere “deseo que nos reconozcan como trabajadoras” al mismo tiempo que habla de cómo garantizan desde su trabajo los derechos de los niños/as con los que trabajan. De esta manera puede observarse que la deuda social y estatal no es solo con las niñas, sino también con quienes cuidan a esos/as niños/as.¹⁰

En cuanto a los vínculos que se establecen con los niños/as y las familias (principalmente las mujeres a cargo de los niños/as), las referentes los identifican como *amorosos y gratificantes* por la *satisfacción y alegría* que implica acompañar el crecimiento de estas niñas. Otro aspecto que también destacaron, se vincula con los logros de las mujeres a cargo de los niños/as, principalmente a través del espacio de mujeres. Tanto Liliana como Norma coinciden en que pasar por el CC transformó y transforma sus historias de vida. Definitivamente, las emociones puestas en juego, el “cuerpo a cuerpo”, los lazos de afectividad y las implicancias en las vidas de las personas que cuidan, también son características de este tipo de trabajo.

10 Nos referimos a la vulneración constante de los derechos tanto de las niñas como de las trabajadoras de cuidados, a la desprotección estructural a las que se exponen a diario, a la escasa / falta o ineficiencia de las políticas sociales y públicas vigentes en relación a la provisión de cuidados.

En esta misma línea es necesario señalar que, si bien ellas logran identificar el aporte de su trabajo para la organización de las familias y del barrio, aun no logran reconocer el valor de su trabajo para el sostenimiento de la estructura económica y social de la sociedad, observándose así otra de las características que presenta este trabajo: La naturalización de la desvalorización de la tarea de cuidados.

Ahora bien, sabemos que cuidar es un derecho, pero el ser cuidado también lo es. En este sentido, se propuso pensar con las referentes sobre los espacios y prácticas de autocuidado que reconocen en su trabajo diario. Así, a través de un papelógrafo y mediante una “lluvia de ideas” las referentes expresaron que la Red es un espacio central de cuidado. El “juntarse”, encontrarse con otros/as, pensar con otros/as para resolver distintas situaciones, lo es. Este espacio, que identifican como espacio de cuidado, no solo lo vinculan con la socialización que allí puede desarrollarse, sino también por el espacio de formación y capacitación que brinda. Ellas lo reconocen como un espacio de aprendizaje conjunto. Articular con y desde otras redes, para Ellas, es la clave para cuidar y cuidarse.

Respecto a las formas/ recursos que encuentran para auto-cuidarse, señalan: la formación y capacitación vinculada con tener otras herramientas para abordar las problemáticas, por ejemplo, el psicodrama, la mediación para los conflictos. Asimismo, identifican la necesidad de espacios individuales como lo son las terapias “para poder sanar”, la construcción de esos espacios desde la delimitación de los propios límites. Y al respecto plantean la dificultad que implica para ellas delimitar su trabajo, los tiempos de su trabajo, y más aún, viviendo en el mismo barrio en donde se encuentra el CC. De este modo, la tarea de cuidar se vuelve una actividad inacabada.

También destacan como recurso fundamental la amistad con sus pares, el compañerismo, la solidaridad, el acompañamiento de las organizaciones, tener el espacio y la confianza para “hasta poder llorar”. Es decir, reconocen la necesidad de un espacio con otras/ otros que compartan las mismas preocupaciones, inquietudes, dificultades para abordar el trabajo

diario, un espacio para compartir las implicancias emocionales y afectivas que conlleva cuidar, y más aún, en contextos de pobreza y vulnerabilidad. Como sostienen Pautassi y Zibecchi (2010:58):

La capacidad para adaptarse a las problemáticas que el medio signado por la pobreza y la indigencia en el cual se desenvuelven las educadoras y cuidadoras también implica que sus funciones y roles que desempeñen se caractericen por una alta adaptabilidad a las necesidades que les impone el contexto y la dinámica de cada OSyC, aún en los casos que muestran un cierto nivel de formalización e institucionalización (claras reglas de funcionamiento, roles asignados, etc.). En algunos casos, son las cuidadoras las que se ocupan de llevar y traer los niños y niñas que, aparte de asistir a la guardería, van al jardín de barrio y a sus hermanos/as, que muchas veces cuidan en la misma guardería. Asimismo, frecuentemente, las cuidadoras, educadoras y encargadas, reemplazan a compañeras que hacen la limpieza o cocinan. También, de manera frecuente, las cuidadoras y educadoras se ocupan del mantenimiento del jardín o guardería (pinturas, arreglos, etc.), o bien las directoras cubren salas para que las educadoras puedan participar en alguna capacitación o hacer las planificaciones correspondientes. De hecho, casi con ironía, ellas mismas se denominan como mujeres “multifunción” en un contexto de relaciones que se caracterizan por cierta horizontalidad y cooperación.

A partir de lo expuesto y a modo de cierre de este apartado, podemos aseverar que las prácticas de cuidado que desarrollan estas mujeres en el marco de esta organización comunitaria, se constituyen en un pilar central a la hora de garantizar el derecho al cuidado de los niños/as del barrio Obligado. El trabajo de estas mujeres se constituye entonces como imprescindible para la reproducción cotidiana de esas familias.

Asimismo, las redes, son las estrategias que construyen desde esta organización para garantizar la provisión de cuidados y el auto-cuidado. La articulación con distintas organizaciones barriales como zonales, es el entramado que entretejen para sostener las prácticas de cuidado. Por ello es posible aseverar que, las organizaciones comunitarias son centrales para la organización social del cuidado del Barrio Obligado.

Finalmente, se debe destacar que los cuidados desde este contexto en particular, pueden observarse como una deuda social y estatal, como la vulneración del derecho a cuidar, cuidarse y ser cuidado tanto de los niños/as como de las referentes Institucionales.

3. Reflexiones finales.

En este trabajo se propuso analizar las prácticas de cuidado que desarrollan las mujeres a cargo del CC “Mis Pasitos” para así, reconocer su aporte a la organización social del cuidado en el barrio Obligado en el cual se inserta dicha organización.

De esta manera, a partir del intercambio con dos de las referentes de esta organización, el análisis de documentación, de recursos audiovisuales de la institución y, la lectura de literatura especializada, se pudo conocer y analizar dichas prácticas.

Se logró reconocer que las prácticas de cuidado que desarrollan estas mujeres implican una concepción de cuidado asociada al bienestar, a la cobertura de necesidades básicas, enmarcadas en lazos amorosos, haciendo especial énfasis en las niñas.

Todas las tareas y actividades relacionadas a la cobertura de necesidades básicas, especialmente vinculadas a educación, alimentación y amor, son parte de estas prácticas. Estas actividades y tareas, sostenidas en supuestos de amor, solidaridad, sororidad y empatía, son centrales a la hora de pensar los cuidados.

Respecto de la organización de los cuidados que construye este CC, puede observarse la provisión de cuidados como una responsabilidad social y comunitaria, que trasciende y rompe con la mirada privada e individual de aquellos. Los cuidados, como un modo de resistir a las desigualdades sociales y fragmentación estructural imperantes, implica la necesidad de articular con y desde otras redes. Para estas mujeres y su organización, esta es la clave para cuidar y cuidarse.

En cuanto al auto-cuidado, estas mujeres reconocen la necesidad de un espacio con otras/ otros que compartan las mismas preocupaciones, inquietudes, dificultades para abordar el trabajo diario, un espacio para compartir las implicancias emocionales y afectivas que conlleva cuidar, y más aún, en contextos de pobreza y vulnerabilidad. A la vez se destaca claramente, la necesidad de formación y capacitación para abordar las distintas problemáticas que se les presentan.

Por tanto, si pensamos en el papel del trabajo de estas mujeres en relación a las familias, podemos aseverar que es un pilar central e imprescindible para su reproducción y sostenimiento cotidiano. Si nos detenemos en el papel de esta organización comunitaria para la organización social de los cuidados a nivel territorial, estas mujeres se constituyen en un actor nodal para garantizar este derecho. Desde esta perspectiva es que se observa la marcada presencia de la comunidad y las familias como proveedores fundamentales de cuidados.

Ahora bien, si nos detenemos en su aporte para la estructura económica social de una sociedad, observamos una *práctica desvalorizada* tanto a nivel social, material como estatal. Esta práctica está también naturalizada por estas mujeres como invisible en relación a su aporte a nivel macro social.

Debido al contexto de pobreza en el que se inscribe esta organización, el mercado no es una posibilidad para la resolución de los cuidados; pero sí debería ser el Estado. De este modo, es el Estado el *gran ausente* para este “diamante del cuidado”, recayendo en las mujeres y a través de ellas en las organizaciones comunitarias y las familias, la responsabilidad social de cuidar.

En este sentido, nos parece nodal poder plantear algunos elementos necesarios para el diseño de una política social urbana vinculada a la provisión de cuidados. Cuando pensamos en una política social urbana, pensamos en determinado territorio y en él, en actores que se interrelacionan entre sí. Estos actores, muchas veces compuestos por grupos comunitarios, *esencialmente mujeres*, son quienes han desarrollado y aprehendido capacidades para lograr superar adversidades y resolver las necesidades de la población. Ese saber

tiene que ser reconstruido por quienes diseñen políticas sociales si pretenden su real efectividad y eficiencia.

En relación con ello, recordamos que un territorio es un ámbito de tensión, disputa y negociación. No entender que la legitimidad de una política se construye desde la lectura de esta dinámica y desde los actores que viven una política, es menospreciar no solo a los sujetos actores de la política, sino a la política misma. Así, el papel de estas mujeres y sus prácticas, es clave para materializar una política social vinculada a la provisión de cuidados. Ellas saben pensar y hacer, en y desde las redes, saben articular y entretejer recursos como alternativa y potencialidad ante la exclusión y como estrategia de efectividad para garantizar el derecho al cuidado en un marco de descuidados estructurales.

Finalmente, podemos sostener que el trabajo de estas mujeres son un “subsidio de abajo hacia arriba” (Fournier, 2017); que su tiempo es la variable de ajuste de las necesidades que hay que cubrir y las demandas urgentes que hay que atender. Sus cuerpos son un muro de escudos frente a las desprotecciones y vulneraciones de los niños/as con los que trabajan y su modo de resistir desde su organización. Sus cuerpos son el refugio amoroso, cuidadoso y cotidiano de esos niños/as.

Ellas son sus organizaciones. Sus organizaciones son un “micromundo mejor”. Ellas son el cuidado imprescindible para una vida posible. Sin cuidados no hay reproducción social, sin reproducción social no hay existencia. A Ellas es necesario reconocer. A Ellas es necesario en su trabajo reconocer. A Ellas, trabajadoras esenciales, hay que proteger con condiciones seguras y dignas de trabajo, y de vida. A ellas, “desconocidas gigantes”, es urgente cuidar.

Me estremecieron mujeres
que la historia anotó entre laureles
y otras desconocidas gigantes
que no hay libro que las aguante.
Silvio Rodríguez

Bibliografía.

- Barrientos, Armando (2012). “Dilemas de las políticas sociales fragmentadas: ¿hacia una protección social fragmentada?”, *Nueva Sociedad*, 239 (Versión electrónica).
- Batthyány, Karina (Coord.) (2020). *Miradas latinoamericanas a los cuidados*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores–CLACSO.
- Batthyány, Karina (2004). *Cuidado infantil y trabajo ¿Un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social*. Montevideo: Editorial Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Batthyány, Karina (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina Una mirada a las experiencias regionales*. Santiago de Chile: Editorial CEPAL.
- Blanco, Jorge (2009). “Redes y Territorios: Articulaciones y Tensiones”. Trabajo presentado al XII Encuentro de Geógrafos de América Latina, Montevideo, 3 al 7 de abril.
- Bonaldi, Pablo (2006). “La larga historia de una política social. disputas y tensiones en la ejecución del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios de la ciudad de Buenos Aires”, en Acuña, Carlos H.; Jelin, Elizabeth y Kessler, Gabriel (directores): *Políticas sociales y acción local. 10 estudios de caso*. Buenos Aires: IDES/UNDES/UNGS.
- Carrasco, Cristina; Borderías, Cristina y Torns, Teresa (2011). “Introducción. El trabajo de cuidados. Antecedentes históricos y debates actuales”, en: *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*. Madrid: La Catarata.

- Chiara, Magdalena (2016). “Territorio, políticas públicas y salud. Hacia la construcción de un enfoque multidimensional para la investigación”, *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 15(30), pp.10-22. Recuperado de <https://doi.org/10.11144/Javeriana.rgyps15-30.tpps>.
- Chiara, Magdalena y Ariovich, Ana (2013). “Luces y sombras sobre el territorio. Reflexiones en torno a los planteamientos de la OPS/OMS en América Latina”, *Cadernos Metrópol*, 15(29), pp.99-122. Recuperado de <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/15818>.
- Comas D’argemir, Dolors y Roca, Jordi (1996). “El cuidado y la asistencia como ámbito de expresión de la tensión entre biología y cultura”, en Contreras, J. (coord.): *Reciprocidad, cooperación y organización comunal. Desde Costa hasta nuestros días. Congreso de antropología social Volumen 4 de Simposio, VII Congreso de Antropología Social, Zaragoza*. España: Instituto Aragonés de Antropología.
- Comas D’argemir, Dolors (2014). “La crisis de los cuidados como crisis de reproducción social. Las políticas públicas y más allá”. XIII Congreso de Antropología, Tarragona.
- D’Alessandro, Mercedes (2017). *Economía feminista. Cómo construir una sociedad igualitaria (sin perder el glamour)*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- De la Aldea, Elena (2019). *Los cuidados en tiempos de descuido*. Santiago de Chile: Ediciones LOM.
- Dematteis, Giuseppe y Governa, Francesca (2005) *Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del Modelo SLOT*. Boletín de la A.G E., N° 39, pp.31-58.

- Di Virgilio, María Mercedes y Heredia, Mariana (2012). “Presentación del Dossier ‘Clase social y territorio’”, *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*. Buenos Aires: Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, pp.4-19.
- Dubet, François (2012). “Los límites de la igualdad de oportunidades”, *Nueva Sociedad*, 239, mayo-junio.
- Durán Heras, María Ángeles (2002). “La recepción de la demanda de cuidado no remunerado: el impacto sobre los cuidadores y los costes invisibles de la enfermedad”, en *Los costes invisibles de la enfermedad*. Bilbao: Fundación BBVA, págs. 251-237.
- Esquivel, Valeria (2010). “Trabajadores del cuidado en la Argentina. En el cruce entre el orden laboral y los servicios de cuidado”, *Revista Internacional del Trabajo*, (129)4.
- Esquivel, Valeria (2011). *La economía del cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*. El Salvador: PNUD. Recuperado en: http://www.americalatina genera.org/es/documentos/Atando_Cabos.pdf.
- Esquivel, Valeria (2013). “El cuidado en los hogares y en las comunidades. Documento conceptual”. Informes de Investigación de OXFAM.
- Esquivel, Valeria; Faur, Eleonor y Jelin, Elizabeth (edit.) (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el estado y el mercado*. Buenos Aires: IDES, UNFPA, UNICEF.
- Faur, Eleonor y Alcaraz, María (2017). “Una ética del cuidado popular”. Recuperado de: <http://revistaanfibia.com/ensayo/una-etica-del-cuidado-popular>.
- Faur, Eleonor (2012). *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Findling, Liliana y López, Elsa (coord.) (2015). *De cuidador y cuidadoras. Acciones públicas y privadas*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Fournier, Marisa (2017). “La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense ¿Una forma de subsidio de “abajo hacia arriba”?”, *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, N°28, pp.83-108.
- Fraser, Nancy & Linda Gordon (1992). “Contract vs Charity: Why is there no Social Citizenchip in the United States?”, *Socialist Review*, N° 22, pp.45-68.
- Gherardi Natalia; Pautassi, Laura y Zibechi, Carla (2012). *De eso no se habla: el cuidado en la agenda pública. Estudio de opinión sobre la organización del cuidado*. Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.
- Gilligan, Carol (2013). *La ética del cuidado*. Barcelona: Fundación Víctor Grífols i Lucas. Recuperado de: <http://www.secpal.com/%5CDocumentos%5CBlog%5Ccuaderno30.pdf>.
- Ierullo, Martín (2015). “La crianza de niños, niñas y adolescentes en contextos de pobreza urbana persistente”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(2), pp.671-683.
- Kornblit, Ana Lía (2007). *Metodologías cualitativas en ciencias sociales*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Moro, Javier (2012). “Un abordaje conceptual y metodológico para investigar la gestión sanitaria local”, en Chiara, M. (comp.): *Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Paura, Vilma y Zibecchi, Carla (2014). “Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social. Veinte años de investigación en la Argentina”, en Pautassi, Laura (directora): *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Biblos.
- Pautassi, Laura & Zibecchi, Carla (Coord.) (2013). *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Ed. Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.
- Pautassi, Laura (2010). “Cuidados y derechos: la nueva cuestión social”, en Montaña Virreira, Sonia y Calderón Magaña, Coral (coordinadoras): *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*. Santiago de Chile: Ed. CEPAL, Naciones Unidas, pp.69-92.
- Peña, Javier (2008). “Nuevas perspectivas de la ciudadanía”, en Quesada, Fernando (edit.): *Ciudad y ciudadanía. Senderos contemporáneos de la filosofía política*. Madrid: Trotta, pp.231-251.
- Pérez Orozco, Amaia (2006). “Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico”, *Revista de Economía Crítica*, N° 5, pp.7–37. Recuperado de: http://observatoridesc.org/sites/default/files/1_amenaza_tormenta.pdf.
- Razavi, Shahra y Staab, Silke (2010). “Mucho trabajo y poco salario. Perspectiva internacional de los trabajadores del cuidado”, *Revista Internacional del Trabajo*, 29(4), pp.449-467. Recuperado de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1564-9148.2010.00095.x/pdf>.
- Riveiro, Laura (compiladora) (2019). *Trabajo Social y feminismos: Perspectivas y estrategias en debate*. Colegio de Trabajadores/as Sociales de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <https://catspba.org.ar/wp-content/uploads/2020/01/FEMINISMO-Web.pdf>.

- Rodríguez Enríquez, Corina & Marzonetto, Gabriela L. (2016). “Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 4, N° 8. Universidad Nacional de Lanús.
- Tobar, Federico (2010). “Gestión territorial en salud”, en: Chiara, Magdalena y Moro, Javier (Compiladores): *Pensando la agenda de la política. Capacidades, problemas y desafíos*. Universidad Nacional General Sarmiento. Instituto del Conurbano, pp.15-44.
- OPS, CEPAL, PNUD (2011). *El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros*. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- Tobío, Constanza; Agulló, M. Silveria; Gómez, M. Victoria y Martín, M. Teresa (2011). *El cuidado de las personas. Un reto para el siglo XXI*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Vilas, Carlos M. (1997). “De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro)”, *Desarrollo Económico*, 144, pp.931-952. Recuperado en: www.isalud.edu.ar.
- Vilas, Carlos M. (2011). “De la focalización a la integralidad. Cambio de paradigma en las políticas contra la pobreza y la desigualdad”, en: *Después del neoliberalismo, Estado y procesos políticos en América Latina*. Lanús: UNLa, pp.147-164.
- Zibecchi, Carla I. (2013). “Organizaciones comunitarias y cuidado en la primera infancia: un análisis en torno a las trayectorias, prácticas y saberes de las cuidadoras”, *Trabajo y Sociedad. Sociología del trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias*, N° 20. Universidad Nacional de Santiago del Estero. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Instituto de Estudios para el Desarrollo Social, pp.427-447.



Cárceles y Saberes Criminológicos

Introducción a la *convict criminology*: aportes desde una perspectiva interna, crítica y autoetnográfica.

Francesca Costantini*

Resumen: Este artículo analiza el movimiento de la *Convict Criminology*, corriente criminológica que, desde su fundación en los años noventa, desafió a la Academia a prestar mayor atención a las voces de aquellos que vivieron en carne propia los fenómenos estudiados por las ciencias sociales y criminológicas. De hecho, los grupos de *Convict Criminology* están compuestos principalmente por académicos que en algún momento de su vida fueron privados de su libertad. Tanto la composición de este movimiento como su actitud crítica confieren relevancia e interés a sus investigaciones: antes de su fundación no era común encontrar propuestas de reformas o estudios académicos sobre la cárcel o la justicia penal escritas por personas que experimentaron directamente la privación de su libertad. Por lo tanto, este estudio analiza algunas de las principales contribuciones teóricas y prácticas que este grupo aporta a la criminología y a la justicia penal.

Palabras clave: Convict Criminology; perspectiva interna; cárcel; criminología crítica.

Abstract: This article analyses the Convict Criminology movement, which is a criminological straw of thoughts that, since the very moment of its foundation in the 90s, has been challenging the Academy to pay more attention to the voices of those who directly experienced the phenomena

* Università degli Studi di Padova, IT. Magíster en Crímenes Internacionales y Criminología (VU University of Amsterdam, NL) francesca.costantini94@gmail.com.

that are studied by social sciences. The groups of Convict Criminology mainly comprise PhD holders that directly experienced conviction. For the very nature of these groups and for their critical approach, the studies and contributions of Convict Criminologists result particularly fascinating. In fact, before its foundation, it was not common to come across neither reform proposals for the penitentiary, nor academic studies on prison and criminal justice, drafted by (ex)convicts. Thus, this article researches the theoretical and practical contribution of Convict Criminology within criminology and criminal justice.

Keywords: Convict Criminology; insider perspective; prison; critical criminology.

Introducción.

En los últimos siglos, y aún más en las últimas décadas, varias corrientes criminológicas se ocuparon de estudiar y definir los fenómenos delictivos y criminológicos, las penas y las dinámicas de poder en la administración de la justicia. Sin embargo, casi siempre, estos estudios fueron llevados a cabo por académicos que se limitaban a analizar el objeto de investigación sin tener experiencia directa de los fenómenos considerados (Richards y Ross, 2001:183). Una de las corrientes más jóvenes y provocadoras de la criminología, la *Convict Criminology* (nombre que podría traducirse con *Criminología del Confinamiento*, de aquí en adelante CC) fue fundada justamente para invertir esta tendencia. La CC nace para desafiar la justicia penal y las instituciones penales y penitenciarias desde la perspectiva de las personas que fueron condenadas o sujetas a penas privativas de libertad (Richards et al., 2012:16). Luego de su creación en los Estados Unidos en los años noventa, la CC se ha estado desarrollando también en Europa, Australia, Canadá y, más recientemente, en Latinoamérica (Ross y Darke, 2018).

Por la peculiaridad de la composición y del enfoque ‘interno’ de la CC, el objetivo de este artículo es el de analizar los principales aportes

que este movimiento lleva tanto en el marco académico de la criminología, como en las políticas y en la resolución de las problemáticas concretas de las instituciones penitenciarias y penales. Por ende, el presente artículo analiza la literatura de los exponentes de la CC y de otros autores relevantes del campo sociológico y criminológico con el objetivo de investigar la composición, la perspectiva teórica y la metodología del movimiento. Una vez llevado a cabo este análisis, será posible investigar los aportes de la CC a la criminología y a las ciencias sociales en general, y sobre todo a la realidad concreta de la justicia penal. Más en detalle, se analiza la contribución de la CC al ámbito académico, en la adopción de un lenguaje no-juzgante y en el trabajo de *mentoring* en las cárceles y en las universidades. Luego, se consideran los aportes del movimiento en el marco de las reformas penitenciarias y penales, y en el debate entre reformismo y abolicionismo carcelario.

1. Aproximación a la *Convict Criminology*.

La *Convict Criminology* nació con el objetivo de ofrecer espacios y ocasiones de escucha de la voz de las personas que sufren (o sufrieron) privación de su libertad, especialmente en el proceso de definición de conceptos como *crimen*, *criminal* y *pena*. Desde su fundación en los años noventa en los Estados Unidos (EE.UU.), la CC desafió las definiciones comúnmente atribuidas a estos conceptos por parte de la Academia, las clases políticas y los medios de comunicación (Jones et al., 2009:152; Richards et al., 2012:16). De hecho, según los exponentes de la CC, las opiniones mayormente reportadas en estos ámbitos eran las de los administradores de la cárcel y de la justicia, mientras se ignoraban totalmente (o casi) las experiencias de aquellos que padecieron condenas y/o privación de libertad, es decir, que conocen el crimen y las penas ‘desde adentro’ (Richards, 2013:377). Como afirma el Manifiesto de la *New School of Convict Criminology* (el primer grupo de CC), publicado en 2001 en la revista ‘Social Justice’ bajo el título de ‘*Introducing the New School of Convict Criminology*’, la producción científica en ámbito

criminológico y penal estaba normalmente llevada a cabo “por técnicos y teóricos *de salón* que tenían poco entendimiento práctico tanto del crimen y de aquellos que lo cometen, como de las penas” (Richards y Ross, 2001:183, traducción propia).

Esta falta comportaba una distorsión en la representación de dichos fenómenos, no solamente en la sociedad, sino también entre los académicos y en la misma literatura criminológica (Warr, 2012:143). Usando las técnicas de la observación directa y de la auto-etnografía, la CC fue fundada para invertir esta tendencia y para ofrecer un análisis científico y social del crimen, de la justicia penal y de la realidad penitenciaria, en el cual se atribuya una importancia central a la voz y a la experiencia de las personas que fueron privadas de libertad (Richards, 2013:380). Con la llegada de la CC, por primera vez en la historia de la criminología, aquellos que tuvieron experiencias de detención no estaban involucrados en los estudios criminológicos solo como *objetos* de conocimiento, sino también como *sujetos*: no solo como objetos de investigación sino también como investigadores.

1.1. La composición de los grupos de la *Convict Criminology*.

La CC se compone esencialmente por personas previa o actualmente privadas de su libertad que tienen un profundo conocimiento tanto teórico cuanto práctico en ámbito penal y penitenciario, y que completaron – o están completando – un doctorado u otro tipo de formación académica en sociología, criminología, ciencias penales o similares (Ross et al., 2014:121). Los fundadores de la CC declararon que los académicos que tuvieron experiencia de confinamiento ahora son “arquitectos del movimiento”, debido al profundo conocimiento del “daño penal” que llevan en sus cabezas y corazones, y de vez en cuando hasta en su propia piel bajo la forma de tatuajes y cicatrices (Richards y Ross, 2001:181). De esta manera, como sugiere Richards (2013:280), uno de sus fundadores: el análisis de la CC puede acercarse a ilustrar el

“pasaje forzado” que las personas tienen que padecer al ser condenadas a penas de encarcelamiento.

Cabe destacar que la CC no pretende ofrecer *la* verdad sobre el encarcelamiento, ya que según sus miembros sería equivocado pensar que haya una única verdad sobre el mismo. A medida que las experiencias directas de los individuos en el penal/penitenciario son variadas y muy diferentes, las opiniones sobre las mismas no pueden ser uniformes. Por lo tanto, los criminólogos de la CC no pueden decir como es el encarcelamiento en absoluto, sino como fue para ellos su experiencia del mismo con el fin de enriquecer el conocimiento para todos (Earle, 2014:436; Newbold et al., 2014:443; Grisby, 2012:81).

A pesar de que los referentes de la CC con experiencia de confinamiento sean la mayoría de sus referentes, cabe notar que sus grupos se componen también de académicos que no tuvieron ninguna experiencia directa en los procesos de la justicia penal. La perspectiva de la CC incluye también opiniones, percepciones y experiencias “originadas con los convictos, que están desarrolladas en un segundo momento por académicos críticos” (Jones et al., 2009:153, traducción propia). El requisito para que esos expertos puedan participar en la CC aunque no hayan experimentado directamente una pena o un proceso penal, es que compartan la visión de la CC, el enfoque crítico hacia la literatura criminológica tradicional y la adopción de la ‘*insider perspective*’ (perspectiva interna), concepto central de la CC que puede interpretarse como una *visión privilegiada desde adentro* de las realidades del penal y las instituciones penitenciarias. Dicha perspectiva interna es adoptada por académicos que nunca fueron detenidos en base al tiempo que estos han pasado en las cárceles compartiendo ideas, tiempo, clases y conocimientos con las personas privadas de su libertad.

Cabe observar que, a pesar del importante aporte de estos académicos a la CC, sigue habiendo un debate interno al mismo grupo, y una crítica desde afuera¹, sobre su aceptación como miembros de pleno derecho. Lo

1 Para mayores detalles sobre esta crítica y otras observaciones a la CC, ver Belknap, 2015.

que es cierto, es que los académicos que no tuvieron experiencia directa de encarcelamiento o de procesos penales no pueden ser mayoría en el grupo. De hecho, la finalidad primaria del movimiento no es la de hablar en nombre de aquellos que padecieron estas experiencias, sino la de facilitar la escucha de sus voces, experiencias y perspectivas analíticas (Ross et al., 2014:127).

1.2. Los grupos de *Convict Criminology* en el mundo.

Inspirándose en los ejemplos de Frank Tannenbaum y de John Irwin – académicos que experimentaron la privación de su libertad – el primer grupo de CC fue fundado por Jeffrey Ross y Stephen Richards, bajo el nombre de *New School of Convict Criminology* durante el encuentro anual de la Sociedad Americana de Criminología de 1997 en San Diego (Richards, 2013:375-377; Jones et al., 2009:155).

A raíz del éxito que tuvo el grupo norteamericano con sus publicaciones e investigaciones cada vez más notorias en el mundo académico criminológico, en 2011 un pequeño grupo de académicos de Inglaterra – Aresti, Earle y Darke – presentó durante la conferencia anual de la Sociedad Inglesa de Criminología (*British Society of Criminology*) su propuesta para la conformación de un grupo de CC del Reino Unido (Ross et al., 2014:122). El grupo de *British Convict Criminology* (BCC) fue formalmente establecido en enero de 2012 (Darke, 2012) y desde entonces fue paulatinamente creciendo en el panorama académico europeo.

En los últimos años, grupos de CC se han estado formando también en Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Italia, Francia y países escandinavos (Ross y Darke, 2018:109; Richards, 2013:382). Cabe destacar que más recientemente, en particular gracias a los enlaces y al trabajo de Sacha Darke y Jan Ross en Brasil, Ecuador y Chile, la CC llegó también a Latinoamérica (Ross y Darke, 2018; Piché y Walby, 2018). En 2018, con el ensayo *'Interpreting the development and growth of Convict Criminology in South*

America' (Interpretando el desarrollo y el crecimiento de la CC en América del Sur), Ross y Darke subrayaron la necesidad y relevancia de formar grupos latinoamericanos de CC.

A pesar de las diferencias entre los diversos grupos de la CC, debidas también a las diferencias sustanciales entre los modelos de justicia y de corrección de sus diferentes países, todos ellos comparten la misma metodología y perspectiva crítica.

1.3. Elementos básicos del marco teórico y metodológico de la *Convict Criminology*.

Por su misma naturaleza, la CC se ha desarrollado siguiendo dos tradiciones académicas: la criminología crítica y el método cualitativo de la (auto)etnografía (Jones et al., 2009:156; Kalica, 2018). Aunque la criminología crítica se componga de muchos enfoques epistemológicos diferentes, su núcleo conceptual es similar al de la CC. De hecho, como todas las corrientes de la criminología crítica, la CC no olvida el nivel 'micro' de análisis, sino que prefiere estudiarlo contextualizándolo en el marco más complejo y amplio de las relaciones de poder, tanto sociales como políticas y económicas (Jones et al., 2009:156). En efecto, la criminología crítica no se enfoca solamente en el estudio de los fenómenos delictivos, sino también en los procesos sociales de criminalización que llegan a definirlos como tales (Baratta, 1982). De la misma manera, la CC desafía los mitos y las convicciones comunes de la tradición positivista y clínica, y trata de deconstruirlos a favor de un enfoque menos juzgante y moralizante (Jones et al., 2009:156).

La afiliación con la criminología crítica hace hincapié en el nombre del primer grupo estadounidense de CC: *The New School of Convict Criminology*. Como declaran Richards y Ross (2001:180, 186), el uso de la denominación '*new school*' (nueva escuela) hace referencia a la obra '*The new criminology: for a social theory of deviance*' (La nueva criminología:

Contribución a una teoría social de la conducta desviada) publicada por Taylor, Walton y Young en 1973. Con esta obra maestra, los tres autores contribuyeron sustancialmente al inicio de una de las primeras corrientes críticas de la criminología, enfocada en la problematización de la desigualdad social y de la concentración de poder y riqueza como causas primarias de la criminalidad entre las franjas más marginalizadas de la sociedad. La palabra ‘*school*’ (escuela) remite a la Escuela de Fráncfort y a la *New School of Social Research* (Nueva Escuela de Investigación Social), para sugerir la idea de “un esfuerzo colectivo en el marco de un abordaje crítico y creativo” (Richards and Ross, 2001:186, traducción propia).

Aunque esta afiliación no sea abiertamente compartida por todos los referentes de la CC (Tietjen, 2019:109), Richards (2013:384) afirma que ni siquiera puede haber un debate entre criminología clásica y crítica en el marco de la CC. El autor declara: “*we know what side we are on*” (sabemos de qué lado estamos) en la medida en que “el camino para y desde la cárcel influye sobre nuestro conocimiento ontológico del horror del confinamiento” (Richards, 2013:384, traducción propia). El autor llega a afirmar que la criminología clásica es cómplice en el daño que padecen millones de vidas al ser encerradas en jaulas y sujetas a un control violento. Por el contrario, la criminología crítica desafía a la institución misma de la cárcel, y apoya y escucha a quienes la sufrieron (Ibíd.). De manera similar, por medio de su perspectiva interna, los autores de la CC denuncian tanto las políticas penales como la literatura clásica que frecuentemente legitiman el papel represivo carcelario y de la prisionización (Kalica, 2018:92).

La CC se apoya también en los estudios de Goffman sobre las instituciones totales y el concepto de estigma, evidenciando cómo el concepto de estigma puede ser clave en el trabajo de aquellos académicos que tuvieron experiencias de confinamiento, ya que ellos mismos se podrían considerar productos institucionales afectados por el mismo (Jones et al., 2009:159). De hecho, la CC hace de la auto-etnografía y de la vivencia directa de los objetos de estudio sus propios puntos de fuerza. Como ya

se ha mencionado, la CC adopta una perspectiva interna justificada por la convicción de que solo aquellos que viven una cultura y un grupo desde adentro pueden llegar a conocer y entender las normas, los hábitos y las experiencias del mismo (Earle, 2014:429). John Irwin reitera que los autores de la CC pueden entender los fenómenos criminológicos mejor que cualquier otro académico, en la medida que hablan ‘el mismo idioma’ y pueden acercarse más a la cultura y a la lectura del mundo de aquellos que lo viven diariamente (Jones et al., 2009:156-157). Además, algunos autores de la CC evidencian como las personas privadas de libertad están más disponibles y abiertas a hablar con un investigador con el cual puedan identificarse (Newbold et al., 2014:443).

Aunque por esta metodología la CC haya recibido varias críticas por falta de objetividad, sus referentes valoran la influencia que la experiencia directa les brinda, enriqueciendo sus estudios. En el artículo último referido, aunque reconociendo los posibles límites de esta metodología, varios autores de la CC sostienen que la experiencia directa y las emociones que esta provoca son factores relevantes para lograr una perspectiva más completa y compleja de las cuestiones criminológicas (Ibíd.:440-445).

Asimismo, otros referentes de la CC afirman que tomar una posición es fundamental e inevitable cuando un etnógrafo de la cárcel pasa mucho tiempo adentro de sus muros y con personas reclusas, viendo con sus propios ojos el dolor que la prisión inflige (Richards y Ross, 2001:185). Esta posición es anterior a la creación de la CC, como demuestran las obras de autores del calibre de Becker, que en 1967 publicó: ‘*Whose side are we on?*’ (¿De qué lado estamos?) afirmando que no es posible para quienes estudian contextos sociales no ser influenciados por los mismos, y tampoco que sus investigaciones no sean afectadas por sus propios valores y experiencias. Algunos miembros de la CC hasta evidencian que ningún académico puede considerarse objetivo en el estudio del mundo criminal y penal, en particular los ‘blancos’ de clase media que llevan adelante sus estudios en el interés del estado y de sus instituciones.

Es menester darse cuenta del sesgo en los estudios de tales académicos, debido a su pertenencia social y al correspondiente privilegio de clase: su distancia del objeto de estudio no los hace ni más neutrales y objetivos que los referentes de la CC (Jones et al., 2009:156-159). De hecho, la distribución del poder en la sociedad es uno de los principales objetos de la crítica de la CC. Compartiendo nuevamente lo planteado por Becker (1967), la posibilidad de cada individuo de ser escuchado y que su verdad depende directamente de su posición social. Esta es justamente la tendencia que se trató de invertir con la creación de los grupos de CC y con la aproximación (auto)etnográfica a la investigación por parte de sus miembros, individuos que normalmente tendrían un ‘bajo poder social’ y, por ende, niveles mínimos de escucha en la Academia.

Por medio de la adopción de esta metodología, los referentes de la CC tratan de mejorar tanto la literatura crítica sobre la cárcel, como los actuales modelos de justicia penal (Richards y Ross, 2001:183). Con esta finalidad, como será explicado más en detalle en los próximos párrafos, los autores de la CC combinan su actitud crítica en la búsqueda de reformas y cambios de la justicia penal con el activismo a través de campañas y del acompañamiento de las personas reclusas en sus estudios y en el retorno a la sociedad.

2. Los Aportes de la *Convict Criminology* en el Ámbito Académico.

Como venimos viendo, por su perspectiva única e interna, los exponentes de la CC pueden presentar propuestas particularmente significativas para reformar la justicia y las penas, como así también la manera en la cual estas se perciben y estudian. El primer aporte de la CC fue impulsar un cambio de paradigma en la Academia: el objetivo es el de llevar a un mayor involucramiento de las personas que sufrieron privación de libertad en la producción de conocimiento de las ciencias sociales, criminológicas y penales. En efecto, el intento de la CC es el de redefinir las categorías normalmente usadas en estos campos, con un enfoque no-juzgante

ni estigmatizante, y desde la perspectiva interna. La CC, por lo tanto, trata de promover en el ámbito académico la adopción de una cierta ‘sensibilidad penal’ hacia las personas privadas de libertad y hacia la misma temática del encarcelamiento, apuntando a formar una conciencia crítica y emancipadora basada en una nueva visión de la cárcel y de la misma sociedad (Costantini, 2016; Kalica, 2018:101).

A tal efecto, para reducir la reproducción clásica de una visión casi abstracta de *la prisión* (Jones et al., 2009:167), los miembros de la CC subrayan la importancia del uso de datos reales y actualizados en el proceso de investigación tanto como en el de formulación de políticas y reformas en el ámbito político y carcelario (Richards et al., 2012:16). Cabe destacar la propuesta de Kalica (2018:101), uno de los principales exponentes de la CC italiana. El autor pide empezar a mirar a la cárcel como un laboratorio donde se pueden observar dinámicas que son también comunes en la vida en libertad, en particular en cuanto a las desigualdades sociales y relaciones de poder. Este tipo de enfoque en la Academia podría contribuir a destacar los vínculos entre el orden social y las instituciones de venganza (como el mismo autor describe a las agencias penales y penitenciarias), a pesar de la legitimidad que se sigue confiriéndoles.

El aporte teórico de la CC es destacable si se considera que la literatura ha estado paulatinamente aceptando y apreciando el trabajo de los autores que tuvieron experiencias de confinamiento, realizado por medio de investigaciones empíricas dentro de las cárceles (Ibíd.:92). Además, la literatura producida en el marco de la CC sirve como referencia en muchos estudios y es citada en numerosas publicaciones académicas. Desde la creación de este movimiento, hubo una creciente disponibilidad por parte de varios editores académicos para publicar los escritos de personas privadas de su libertad, y una mayor apreciación de la perspectiva interna y del método (auto)etnográfico (Jones et al., 2009:167).

Para lograr una aún mayor incidencia política y social y una más amplia difusión de los trabajos del grupo, Grisby, miembro del grupo

estadounidense de CC, invita a volver más accesibles y comprensibles los resultados del trabajo y de los estudios de sus referentes y de la criminología en general (Grisby, 2012:86). Aportes particularmente relevantes de la CC en el mundo académico se pueden destacar también en la adopción de un lenguaje no estigmatizante y en el trabajo de *mentoring* y de docencia llevado a cabo por sus referentes en las cárceles y en numerosas universidades, como se evidencia en los siguientes párrafos.

2.1. Adopción de un lenguaje no juzgante ni estigmatizante.

En el intento de desafiar las definiciones comúnmente adoptadas en el marco académico de la criminología, la CC invita a abandonar el lenguaje estigmatizante de las categorías adoptadas por los administradores de justicia y por los que defienden los intereses del estado, a favor de la adopción de una terminología más neutral y menos juzgante (Jones et al., 2009:165; Richards, 2013:383, 384). De hecho, Richards (2013:384) sugiere que las “palabras de odio” adoptadas por las agencias penales y penitenciarias reflejan la herencia colonial y fortalecen implícitamente la criminalización, facilitando la adopción de políticas de marginalización y segregación de la pobreza.

En particular, Richards y Ross (2003:244), sugieren que las palabras ‘*offender*’ e ‘*inmate*’ (ofensor y preso), usadas por ejemplo por fiscales y jueces, tendrían que substituirse con ‘*prisoner*’ o ‘*convict*’ (recluso o convicto). Estas últimas resultan ser palabras menos estigmatizantes, no refiriéndose a criminales sino a personas con sus propias historias que fueron privadas de su libertad por un delito cometido (Jones et al., 2009:165). De hecho, los autores invitan a evitar hasta estas palabras y, de ser posible, hablar simplemente de personas, hombres y mujeres.

2.2. El *Mentoring*.

Numerosos estudios confirman la eficacia de la educación y capacitación de las personas privadas de su libertad en la reducción de la reincidencia (Richards et al., 2008:129). Por consiguiente, otro aporte particularmente significativo de la CC es el del acompañamiento académico – llamado *mentoring* – a las personas privadas de libertad que (re)toman el camino de los estudios académicos (Tewksbury y Ross, 2017:1). Los referentes de la CC consideran que:

el acceso a la educación para las personas condenadas o detenidas es una forma de acceso a la justicia. En este sentido, la capacitación de las personas privadas de libertad y la solidaridad son cruciales para la transformación de la autopercepción de cada uno, pero también para mantener las personas vivas, y construir comunidades cruzando las fronteras impuestas por los muros de la prisión (Piché y Walby, 2018:2, traducción propia).

Como sugiere Grisby (2012:84), todas las personas recién salidas de la cárcel necesitarían el apoyo de mentores que hayan pasado por la misma experiencia, y que puedan ser modelos positivos de la manera en la cual lograron salir adelante y reinsertarse en la comunidad y en el mundo del trabajo. De hecho, por medio del *mentoring* y de la asistencia para encontrar una posición en la Academia al acabar los estudios y al cumplirse la pena, los activistas de la CC pueden incidir fuertemente en la reintegración social y laboral de aquellos que sufrieron penas privativas de libertad. Como fue explicado detalladamente por Tewksbury y Ross (2017), es crucial que cada mentor sea adecuadamente capacitado y tenga siempre en cuenta las necesidades específicas de acompañamiento que puedan tener las personas con un recorrido en las instituciones de corrección y privación de libertad.

Tanto en EE.UU. como en el Reino Unido, los miembros de la CC han desempeñado actividades de supervisión y acompañamiento de las personas privadas de libertad que deseen seguir sus estudios, y han contribuido en la realización de numerosos cursos y carreras dentro de las cárceles (Jones et

al., 2009:162-165; Aresti y Darke, 2016:534; Richards et al., 2008; Ross et al., 2014:123). Sin embargo, el acceso a la educación no es suficiente si no se desafían las formas de poder y opresión que afectan a las personas que están privadas de libertad o que lo estuvieron en algún momento de su vida (Piché y Walby, 2018:2). A pesar de haber completado doctorados en Universidades prestigiosas y de haber cumplido la pena y de haber por lo tanto pagado por el delito cometido, muchas personas se encuentran rechazadas por el mundo académico, y en la posibilidad de empleo en el mismo, debido a sus antecedentes penales (Richards, 2013:381-382).

Algunos autores de la CC definen a las personas con antecedentes penales “minorías invisibles”, discriminadas por imposiciones de la misma ley y, por ende, excluidas de la admisión en universidades, en sus campus y en las respectivas oportunidades laborales (Richards et al., 2008:125). Prueba evidente de esta discriminación es que, en los EE.UU., la población carcelaria está desproporcionadamente formada por ‘personas de color’, mientras las universidades son casi exclusivamente ‘blancas’ (Richards et al., 2008:134). Por lo tanto, el acompañamiento de los referentes de la CC no termina con la salida de la persona de la cárcel; desafortunadamente resulta más bien necesario el desempeño de los mismos en la lucha por la igualdad y por similares oportunidades para aquellos que padecen las consecuencias del estigma causado por sus antecedentes. Por eso es particularmente relevante destacar el desempeño de la CC en sensibilizar el mundo, académico y no académico, sobre las discriminaciones y las violaciones de los derechos sufridas por las personas que tuvieron una condena penal o que, aunque no teniendo sentencias formales, pasaron por las instituciones penales y/o penitenciarias (Richards, 2013 y Grisby, 2012).

3. Los Aportes de la *Convict Criminology* a la crítica de la cárcel y al debate entre reformismo y abolicionismo carcelario:

3.1. La crítica a la cárcel.

La CC no apunta solamente a tener un impacto en la Academia, sino también en las políticas y en la misma realidad del penal y del penitenciario, empezando con una drástica crítica a la institución de la prisión. De hecho, los autores del mismo Manifiesto de la *New School of Convict Criminology* declaran que llevar adelante una crítica radical a la cárcel es uno de los objetivos primarios del grupo (Richards y Ross, 2001:183). Como sugirió Kalica (2018), según la CC, la justicia penal clásica no hace más que (re)producir mecanismos de venganza tanto a nivel individual como institucional. Prueba de esto es el fracaso de la prisión en cumplir con las funciones que en el curso de la historia se le atribuyeron para legitimarla: la utilitarista (de prevención), la de represión (paradigma retributivo) y la de re-socialización (paradigma correctivo) (Kalica, 2018:91). A este respecto, los autores del Manifiesto de la CC dedicaron una sección entera, intitulada ‘*The Failure of Prison*’ (El Fracaso de la Prisión), a las tres fallas principales de las instituciones penitenciarias. Según ellos, en primer lugar, el fracaso de la cárcel se ve en el número demasiado elevado de personas no violentas a las cuales se les priva de su libertad. La segunda falla se debe a los tiempos demasiado largos de reclusión. Finalmente, según los autores, la verdadera tragedia de la prisión es su incapacidad de ofrecer una alternativa a las personas reclusas, por la cual esta termina siendo un almacén para traficantes, minorías y delitos leves. Por ende, los escritores del Manifiesto de la CC concluyen que la cárcel no fue instituida para rehabilitar sino como depósito para punir (Richards y Ross, 2001:179; Richards, 2013:381).

Completando esta crítica, Richards (2013:380-381) sugiere las siguientes como las cuatro hipótesis que podrían guiar los estudios de la CC:

1. Cuanto más larga la estadía de una persona en la cárcel, tanto más alta la probabilidad de que esta vuelva a reincidir y a ser privada nuevamente de su libertad, siendo más alta la probabilidad de que el individuo se autoperciba conforme al estigma y a la identidad criminal que en ese contexto se le atribuye.
2. Cuanto más alto el nivel de seguridad del encarcelamiento, tanto más alta la probabilidad de que el individuo vuelva a ser encarcelado.
3. Cuantas más personas están privadas de libertad, tanto más alto será el nivel de desigualdad social: la pobreza no es solamente una causa de la criminalidad, sino también uno de los principales efectos de la privación de libertad.
4. Al aumentar el tiempo pasado en aislamiento, sube la probabilidad de que la persona padezca daños cerebrales o físicos.

En numerosas publicaciones de los exponentes de la CC hubieron varias denuncias sobre las condiciones de detención de las personas privadas de su libertad. Otra denuncia relevante de estos académicos es hacia el excesivo gasto en tecnologías de vigilancia en vez de utilizar los recursos para mejorar los servicios ofrecidos a las personas privadas de libertad (Richards y Ross, 2005:173).

3.2. La *Convict Criminology* en el debate entre abolicionismo y reformismo.

A pesar de la fuerte crítica hacia la cárcel y los modelos penales enfocados en la prisionización, entre los referentes de la CC no hay un frente único en el debate entre abolicionismo y reformismo carcelario, ni una toma de posición clara en el mismo por parte de todos los autores de la CC (Constantini, 2016). Cabe destacar que, como comentó Richards (2013:380), sería necesario un mayor desarrollo formal para poder definir a la CC como una teoría de las ciencias sociales. Por ende, sería más oportuno describirla

como una perspectiva teórica, un movimiento de académicos que comparten el mismo enfoque, la misma metodología y algunos principios comunes. Esta puntualización podría explicar, por lo menos en parte, la razón de esta falta de toma de posición.

De hecho, frente a la naturaleza incompleta de la CC como teoría a pleno derecho, la dificultad en tomar una posición clara en este debate podría explicarse con la complejidad y subjetividad de las visiones de cada académico involucrado en los grupos de CC, y en el hecho de que cada individuo vive la experiencia de prisionización de manera diferente, llegando a opiniones distintas sobre las resoluciones de sus problemáticas. Kalica (2018:91,94-95) subraya que compartir la experiencia de encarcelamiento no implica necesariamente compartir las mismas opiniones sobre las reformas del mismo, ni sobre la necesidad de su existencia. El autor observa que, aunque podría parecer obvio que las personas que padecieron privación de libertad no tomarían la justicia penal clásica como modelo preferencial de castigo, muchas veces las vivencias de detención orientan a aquellos que las experimentaron hacia posiciones pragmáticas de naturaleza reformista. Sin embargo, como ha sugerido Grisby (2012:81), aquellos que forman parte de la CC tienen la responsabilidad de unir sus esfuerzos a pesar de sus divergencias en el intento de abogar por cambios y mejoras reales. En efecto, muchos de sus referentes consideran que la finalidad de la CC es “la de humanizar el sistema, debatiendo los problemas con la perspectiva de aquellos que lo vivieron directamente y proponiendo soluciones concretas a los problemas que se encuentran en los institutos correccionales” (Jones et al., 2009:165, traducción propia); esta posición es compartida por los mismos autores del Manifiesto de la *New School of Convict Criminology* (Richards y Ross, 2001:183). Por ende, diferentes consideraciones sobre las posibles reformas carcelarias han sido formuladas por los académicos de la CC, desde los años de su fundación.

Los fundadores de la CC, Richards y Ross (2005:170), afirman que la mayoría de las reformas penales comúnmente propuestas no tienen

suficientemente en cuenta las opiniones de las personas reclusas sobre sus propias necesidades y deseos, y pueden hasta terminar empeorando sus condiciones de detención, ya que, a pesar de ser diseñadas con buenas intenciones, su finalidad real no es la de ayudar a las personas privadas de libertad. Por el contrario, las propuestas de la CC sobre las reformas penales y penitenciarias están redactadas entrando a la cárcel y preguntándoles a los que están encarcelados que es lo que quieren y necesitan, cuáles son sus mayores padecimientos y cómo viven los aspectos más críticos del encarcelamiento – como por ejemplo el hacinamiento.

Una formulación detallada de las reformas propuestas por el grupo estadounidense de CC, formuladas, siguiendo esta metodología y tras años de estudios y observación, fue publicada en 2012 en la revista *Journal of Prisoners on Prison*, revista que viene apoyando a la CC desde su fundación. Aunque sean reformas propuestas para el contexto estadounidense, hace unos años, estas sugerencias parecen todavía actuales y aplicables por lo menos a la mayoría de los modelos penitenciarios (Richards, et al., 2012). Los puntos centrales de las propuestas son:

- a. Reducir sustancialmente la población carcelaria por medio de una reestructuración de la administración de sentencias a favor de una mayor adopción de medidas alternativas a la privación de libertad. La reclusión debería usarse solamente como medida de último recurso para delitos violentos. Las personas con adicciones deberían ser cuidadas en comunidades terapéuticas (Ibíd.:18).
- b. Aumentar el recurso a los programas de Justicia Restaurativa, que puedan facilitar el debate sobre el hecho delictivo y su resolución entre la víctima, el ofensor y la comunidad. Si aplicar con todas las personas reclusas estos programas fuera imposible por los escasos recursos destinados a la justicia, los autores sugieren que, por lo menos, sean aplicados con los más jóvenes en el momento de su primer delito/arresto (Ibíd.:19).

- c. Acabar con la ‘war on drugs’ (*guerra al narcotráfico*), que en toda(s) América(s) ha causado miles de víctimas y que en los EE.UU. llevó a un dramático encarcelamiento masivo (Ibíd.:20).
- d. Desmilitarizar el ‘sistema’ penal y penitenciario. Los autores destacan que los penitenciarios de todo el mundo se han vuelto “regímenes autoritarios organizados duramente sobre el modelo militar y policial” (Ibíd.:20-21, traducción propia). Además, usar expresiones propias del vocabulario militar, como por ejemplo ‘guerra al narcotráfico’, fortalece esta tendencia, y termina fomentando el derecho penal del enemigo y prefiriendo lógicas de contención y control a las de corrección y rehabilitación (Ibíd.:21).
- e. Acabar con los ‘paquetes de penas’, o sea la condena a más de una pena por el mismo delito. Los autores admiten que solamente las sanciones económicas se podrían acompañar a la detención, pero únicamente en aquellos casos donde las personas sentenciadas tengan medios apropiados para pagarlas (Ibíd.).
- f. Restituir el derecho de votar a los que cometieron un delito y/o fueron privados de su libertad. Según los autores de la CC, si el Estado espera que por medio de la pena se responsabilice a las personas condenadas, tendría que dejar que las mismas usen responsablemente sus deberes y derechos democráticos (Ibíd.:22). Además, Richards y Ross (2005:173) destacan que, posiblemente, si las personas privadas de libertad pudieran votar, las reformas sugeridas por la CC tendrían una mayor probabilidad de aplicación, puesto que sus votos serían relevantes para los políticos.
- g. Cerrar las prisiones viejas y obsoletas, a favor de cárceles más pequeñas con celdas individuales o por lo menos construidas y organizadas según los estándares internacionales de bienestar y seguridad. En particular, los autores recomiendan cerrar los penitenciarios masivos, con celdas ultra hacinadas, que funcionan únicamente como depósitos, donde las condiciones de detención y de vida son deshumanizantes y degradantes y el riesgo de violencia aumenta considerablemente (Richards y Ross, 2005:172; Richards et al., 2012:22).
- h. Ofrecer posibilidades de educación superior para todas las personas privadas de libertad con recursos estatales. Cabe destacar que mayores niveles de educación implicarían mayores posibilidades

de encontrar un trabajo, poder pagar los impuestos y apoyar a las familias, y por lo tanto menores probabilidades de reincidencia – resultando también en un menor gasto público, que sería mucho más elevado en casos de recaídas y ulteriores procesos y reclusiones (Richards et al., 2012:23).

- i. Preparar a las personas privadas de libertad para el momento de su liberación desde los primeros días de su encarcelamiento. Las personas reclusas deberían, según los autores, ser parte de un ‘programa de liberación gradual’, en el cual pasarían paulatinamente de niveles de alta seguridad a los de mediana y baja. Por fin, al acercarse su salida, sería oportuno averiguar y garantizar que cada individuo tenga los medios y recursos oportunos para poder vivir los primeros meses de libertad tranquilamente hasta que pueda encontrar un trabajo, sin necesidad de reincidir (Ibíd.:24-25).
- j. Mejorar el servicio de salud para las personas privadas de libertad, y transferir aquellas que sufren de patologías graves a hospitales de la comunidad. Todas las personas privadas de libertad deberían recibir capacitación adecuada sobre las buenas normas de higiene, salud y nutrición (Ibíd.:25).
- k. Ofrecer centros residenciales de tratamiento, para que se trabajen también las causas del crimen, especialmente aquello relacionado con el narcotráfico. Las personas con problemáticas de adicción y abuso de sustancias como alcohol y drogas deberían recibir un tratamiento durante y después de – o en lugar de – su detención (Ibíd.:27).

Aunque no sea una afiliación reconocida por los académicos de la misma CC, las propuestas que se acaban de analizar parecen responder a la pregunta sobre la colocación de la CC en el debate entre abolicionismo y reformismo, ubicando por lo menos a la mayoría de sus autores en el reduccionismo o en el *minimalismo penal*. Este último propone un derecho penal mínimo, limitado por los derechos humanos, que disminuya el riesgo de la violencia estatal proponiendo alternativas a las penas privativas de libertad, admitidas solo en casos de delitos graves.²

2 Ver la obra de Alessandro Baratta, por ejemplo: Baratta, 1982 (2002).

El compromiso de los referentes de los grupos de CC con una reforma humanizante del penitenciario se denota también por su involucramiento y activismo en varias instancias de la sociedad civil en cada uno de sus países. A este respecto, Grisby (2012:81) resalta la importancia de un involucramiento social directo, enfocado en buscar un cambio real. El autor invita a sus compañeros a ser *criminólogos activistas*, desempeñados en buscar respuestas concretas a las problemáticas estudiadas, proponiendo y abogando por un cambio urgente en las políticas sociales, así como también en la práctica y en la realidad de quienes las viven en carne propia (Grisby, 2012:84-85). Ejemplos de este activismo son el desempeño de algunos autores de la CC con *UNLOCK* y *Prison Reform Trust* en el Reino Unido (Aresti y Darke, 2016:538) y con instancias de acompañamiento de las personas reclusas en su retorno a la libertad y a la vida en sociedad – como refiere el mismo Grisby (2012) en relación al trabajo hecho en el estado de Iowa (EE.UU.).

Sin embargo, la posición reformista no es compartida por todos los componentes de la CC, en vista de que algunos referentes del grupo prefieren perspectivas abolicionistas más radicales. Entre ellos, Kalica (2008:99) rechaza la hipótesis de humanizar a la cárcel, ya que la considera una institución patológica e incurable. Por lo tanto, ve como única posibilidad la de acabar con la penalización sistemática y de “apuntar a un horizonte cultural que rechace la cárcel como solución a los problemas y a la desigualdad” (Ibíd.:95, traducción propia). El mismo autor considera que el paradigma de la CC tiene el “potencial para producir narrativas que deconstruyen los lados más oscuros del sistema penal” y que, por ende, “puede dialogar bien con la lógica abolicionista” (Ibíd.:102, traducción propia). El autor sugiere, en particular, tomar en consideración el ‘tercer modelo’ de abolicionismo descrito por Mathiesen y Hjemdaly (2017:143). Estos dos autores, teorizan la posibilidad de un abolicionismo viable que combine “el paraíso seguro de la Academia” con una actitud crítica de rechazo de la cárcel y de las instituciones de la justicia penal, junto con “*expediciones* y acciones que contribuyan a un cambio en el mundo de afuera”, en particular en los ámbitos

carcelario, políticos y culturales (Ibíd). Mathiesen y Hjemdaly enfatizan que esta forma de abolicionismo solo es posible por medio de interacciones profundas con las personas que están (o estuvieron) sujetas a la justicia penal y al sistema penitenciario.

Aunque el debate interno a la CC entre abolicionismo y reformismo pueda resultar en una mayor debilidad de la CC como teoría social de pleno derecho, el mismo puede significar también un aporte significativo en el más amplio debate enmarcado en la criminología crítica. De hecho, las invitaciones y reflexiones propuestas por los referentes de la CC para contribuir al debate del grupo terminan enriqueciendo el debate más general sobre abolicionismo y reformismo. Sin embargo, para lograr un aporte y un impacto más substancial de la CC en este debate, así como en el camino hacia una justicia penal más humana, se precisaría una mayor atención de sus referentes a estas temáticas. Aunque las reformas propuestas constituyan un aporte interesante y relevante para futuras políticas, cabe observar que, frecuentemente, los esfuerzos transformadores de la CC parecen haber sido direccionados más al ámbito académico que al político.

La perspectiva de aportar a posibles reformas penitenciarias y penales, y al debate entre abolicionismo y reformismo, parecería ser frecuentemente postergada por parte de los miembros de la CC. Esta actitud termina generando una escasa atención y producción científica sobre estas temáticas y esfuerzos insuficientes en lograr una posición unívoca y clara en el debate sobre reformismo y abolicionismo y en sus consecuencias concretas. Por lo tanto, en este ámbito la CC termina debilitando su empuje innovador, sobre todo considerando que uno de los principales objetivos del movimiento es justamente el de criticar a la cárcel y de llevar adelante un cambio en la realidad que miles de personas viven ya que están sujetas a las instituciones penales y penitenciarias. En efecto, resulta particularmente relevante la invitación de Kalica (2018:95-101), que provoca a sus compañeros para que mediten sobre los reales objetivos de la CC. Si se quiere que la *Convict Criminology* no se limite a dar voz a los privados de libertad y que use su

potencial para lograr objetivos transformadores, hay que reflexionar más profundamente sobre su relación con ambas caras de la justicia penal – el crimen y la pena – y sobre hasta qué punto sus referentes quieren deconstruir el castigo.

4. Consideraciones finales.

El presente artículo analizó la *Convict Criminology*, enfocándose en particular en su composición, metodología, y perspectivas teóricas, para poder evaluar cuales aportes este movimiento lleva a la criminología, a la justicia penal y al mundo penitenciario. Cabe destacar que, por límites de espacios y recursos, la presente investigación no pudo analizar todos los aportes de la CC, siendo estos numerosos y variando mucho en sus grupos y referentes.

Los aportes en el ámbito académico resultan claros y destacables, en particular en el camino hacia una nueva sensibilidad y percepción del crimen, de la pena y de quienes los cometen y la sufren. Evidencias de estos cambios son la adopción de un lenguaje menos juzgante y estigmatizante, y la mayor inclusión de las personas que fueron privadas de su libertad en la Academia – objetivos logrados también por medio del activismo y del *mentoring* en el cual los referentes de la CC se desempeñan, acompañando a las personas privadas de su libertad en sus estudios y en su retorno a la sociedad.

Aunque la contribución de la CC a la crítica de la prisión sea indudable, analizar el trabajo de la CC en el marco del debate entre reformismo y abolicionismo carcelario fue más complejo. De hecho, la principal crítica que se pudo hacer a la CC es la de no haber tomado una posición clara en este debate. A pesar de la relevancia atribuida por sus miembros a la crítica de la prisión, esta carencia termina en la escasa producción de propuestas de alternativas concretas a los modelos más clásicos y punitivos de la justicia penal. Para generar propuestas más creíbles y viables, podría ser oportuno

que los diferentes académicos que forman parte de la CC formen un frente unido en su búsqueda. Al mismo tiempo, el debate interno a la CC puede llevar a aportes enriquecedores en el debate más amplio sobre los mismos temas que se presenta en el marco de la criminología crítica.

Por lo tanto, el presente artículo destacó como, aunque no sea una nueva teoría social de pleno derecho, la CC – debido a la uniformidad en la metodología adoptada, la actitud no juzgante y el enfoque ‘interno’ de sus referentes – logra proporcionar aportes sustanciales en el marco de la criminología y de la justicia penal, tanto desde una perspectiva teórica como práctica.

Bibliografía

- Aresti, Andreas (2012). “Developing a Convict Criminology group in the UK”, *Journal of Prisoners on Prisons*, (21)1&2, pp.148-165.
- Aresti, Andreas, & Darke, Sacha (2016). “Practicing Convict Criminology: lessons learned from British academic activism”, *Critical Criminology*, N° 24, pp.533–547.
- Aresti, Andreas; Darke, Sacha & Earle, Rod (2011). “Convict Criminology in Britain? Background, proposal and invitation”, *Convict Criminology*, online.
- Aresti, Andreas; Darke, Sacha & Earle, Rod (2012). “British Convict Criminology: developing critical insider perspectives on prison”, *Inside Time*, pp.158.
- Baratta, Alessandro (1982). *Criminologia Critica e Critica del Diritto Penale*. Bologna: Il mulino. [Baratta, Alessandro (2002). *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal. Introducción a la Sociología Jurídico-Penal*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores].
- Becker, Howard S. (1967). “Whose side are we on?”, *Social Problems*, 14(3), pp.239-247.
- Belknap, Joanne (2015). “The 2014 American Society of Criminology Presidential Address. Activist Criminology: Criminologists’ responsibility to advocate for Social and Legal Justice”, *Criminology*, N° 53(1), pp.1-22.
- Costantini, Francesca (2016). *Convict Criminology and the Critique of Prison* (Tesis de Licenciatura). Padova: Università degli Studi di Padova.
- Darke, Sacha (2012). *Insider Perspectives on Penal Reform* [Online], Disponible al enlace: <https://reclaimjusticenetwork.org.uk/2012/12/10/on-the-inside-insider-perspectives-on-prison-reform/>.

- Earle, Rod (2014). "Insider and out: reflections on a prison experience and research experience", *Qualitative Inquiry*, N° 20(5), pp.429-438.
- Grisby, Robert S. (2012). "Convict Criminology and social justice advocacy: toward radical change", *Journal of Prisoners on Prisons*, (21)1&2, pp.80-88.
- Jones, Richard S.; Ross, Jeffrey I.; Richards, Stephen C. & Murphy, Daniel S. (2009). "The first dime: a decade of Convict Criminology", *The Prison Journal*, N° 89, pp.151-171.
- Kalica, Elton (2018). "Convict Criminology and abolitionism: looking towards a horizon without prisons", *Journal of Prisoners on Prisons*, (27)2, pp.91-107.
- Mathiesen, Thomas & Hjemdal, Ole Kristian (2016). "A new look at victim and offender: an abolitionist approach", *Justice, Power and Resistance*, Foundation Volume, pp.137-150.
- Murphy, Daniel S.; Richards, Stephen C. & Fuleihan, Brian (2012). "Policy options to mitigate the criminal record barrier to employment", *Journal of Prisoners on Prisons*, (21)1&2, pp.90-104.
- Newbold, Greg; Ross, Jeffrey I.; Jones, Richard S.; Richards, Stephen C. & Lenza, Michael (2014). "Prison research from the inside: the role of convict autoethnography", *Qualitative Inquiry*, (20)4, pp.439-448.
- Piché, Justin & Walby, Kevin (2018). "Starting with prisoners' standpoints, following with action", *Journal of Prisoners on Prisons*, (27)2, pp.1-2.
- Richards, Stephen C. (2013). "The New School of Convict Criminology. Thrives and Matures", *Critical Criminology*, N° 21, pp.375-387.
- Richards, Stephen C.; Faggiani, Donald; Roffers, Jed; Hendricksen, Richard & Krueger, Jerrick (2008). "Convict Criminology, Voices from the Prison", *Race/Ethnicity: Multidisciplinary Global Contexts*, N° 2, pp.121-136.

- Richards, Stephen C. & Ross, Jeffrey I. (2001). "Introducing the New School of Convict Criminology", *Social Justice*, (28)1, pp.177-190.
- Richards, Stephen C., & Ross, Jeffrey I. (eds.) (2003). "Conclusion: an invitation to the Criminology/Criminal Justice Community", in: *Convict Criminology*. Belmont, California: Wadsworth, pp.347-353.
- Richards, Stephen C. & Ross, Jeffrey I. (2005). "Convict Criminology", in Bosworth, Mary (ed.): *Encyclopaedia of Prisons and Correctional Facilities*, pp.169-175.
- Richards, Stephen C.; Ross, Jeffrey I.; Newbold, Greg; Lenza, Michale; Jones, Richard S., Murphy Daniel S. & Grigsby, Robert S. (2012). "Convict Criminology, prisoner reentry and public policy recommendations", *Journal of Prisoners on Prisons*, (21)1&2, pp.16-34.
- Ross, Jeffrey I. & Darke, Sacha (2018). "Interpreting the development and growth of Convict Criminology in South America", *Journal of Prisoners on Prisons*, (27)2, pp.108-117.
- Ross, Jeffrey I. & Darke, Sacha; Aresti, Andreas; Newbold, Greg & Earle, Rod (2014). "Developing Convict Criminology beyond North America", *International Criminal Justice Review*, (24)2, pp.121-133.
- Ross, Jeffrey I. & Richards, Stephen C. (eds.) (2003). *Convict Criminology*. Belmont, California: Wadsworth.
- Taylor, Ian; Walton, Paul & Young, Jock (1973). *The New Criminology: for a Social Theory of Deviance*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Tewksbury, Richard & Ross, Jeffrey I. (2017). "Instructing and mentoring ex-con University students in Departments of Criminology and Criminal Justice", *Corrections: Policy, Practice and Research*, (4)2, pp.79-88.

Tietjen, Grant (2019). “Convict Criminology: learning from the past, confronting the present, expanding for the future”, *Critical Criminology*, 27, pp.101–114. Recuperado de: <https://doi.org/10.1007/s10612-019-09436-w>.

Zehr, Howard (2002). *The Little Book of Restorative Justice*. Intercourse, Good Books. [*El Pequeño Libro de la Justicia Restaurativa*, 2007. Good books].

Warr, Jason (2012). *The Prisoner*. Abingdon: Routledge.

Políticas agropecuarias y estrategias implementadas en el sector ganadero argentino. Un análisis comparativo entre períodos, 2015 -2019 vs 2020 a la actualidad.*

Samanta Villa*

Facultad de Agronomía, UBA. Departamento de Economía Planeamiento y Desarrollo Agrícola. Cátedra de Economía Agraria.

Mabel García*

Facultad de Agronomía, UBA. Departamento de Economía Planeamiento y Desarrollo Agrícola. Cátedra de Economía Agraria. Instituto de Ecología y Desarrollo Sustentable (INEDES- CONICET-UNLu). Departamento Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján, UNLu.

* Este trabajo ha sido financiado por el proyecto denominado “Transformaciones en la estructura agraria y uso relativo de los factores directos de producción. El factor tierra en las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero”. Secretaría de Ciencia y Técnica. UBA. Programación Científica 2020-2021. Código:20020190200088BA.

* Ing. Agr. Facultad de Agronomía UBA, Becaria UBA de Maestría en temas estratégicos agropecuarios. Docente autorizado UBA (título en trámite). Ayudante de investigación UBACyT. Ayudante de Primera en la Cátedra de Economía Agraria, Departamento de Economía, Planeamiento y Desarrollo Agropecuario de la FAUBA. Candidata al grado de MSc. de la UBA en la maestría en Economía Agraria de la Escuela para Graduados “Alberto Soriano”, EPG- FAUBA. Candidata al grado de Especialista en Fertilidad del Suelo y Fertilización de la Escuela para Graduados “Alberto Soriano”, EPG-FAUBA. villa@agro.uba.ar.

* Ing. Agr. Facultad de Agronomía UBA, Especialista y Magister en Ingeniería Ambiental Universidad Tecnológica Nacional -UTN- Regional Buenos Aires. Docente autorizado UBA. Aspirante al Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Nacional de Luján-UNLu-. Investigadora del Grupo Sustentabilidad Agropecuaria del Instituto de Ecología y Desarrollo Sustentable -INEDES-, unidad conjunta CONICET-UNLu. Investigadora UBACyT. Profesora Adjunta regular en la Cátedra de Economía Agraria del Departamento Economía Planeamiento y Desarrollo Agrícola, FAUBA y en el Departamento de Ciencias Sociales, UNLu. Docente de grado en las asignaturas Economía Agraria, para Ingeniería Agronómica FAUBA y UNLu, y Gestión de Proyectos para la Licenciatura en Ciencias Ambientales, FAUBA. Docente de posgrado en la Maestría en Economía Agraria y Maestría en Producción Animal de la Escuela para Graduados “Alberto Soriano” EPG, FAUBA. mabelg@agro.uba.ar.

Resumen: Históricamente, la política agropecuaria argentina tiene el objetivo de incrementar el ingreso de divisas aumentando el valor de las exportaciones del sector. Existen distintos instrumentos de política que, aplicados de forma conjunta, delimitan estrategias que son consideradas apropiadas o no, según los distintos modelos económicos hegemónicos. En el sector ganadero, además de los factores climáticos y biológicos que generan fluctuaciones de las existencias bovinas, los vaivenes de la demanda externa de carne, la crisis económica global ocasionada por la COVID 19 y las modificaciones en el consumo de alimentos, complejizan el diseño de estrategias. Además, la carne vacuna es un bien vinculado al Índice de Precios al Consumidor –IPC- por su participación en la canasta familiar, su consumo es sensible a las variaciones de precios. Desde 2015, el porcentaje de la producción de carne vacuna que se exporta viene aumentando y la tendencia del consumo por habitante/año es decreciente. En un contexto democrático capitalista, este trabajo intenta analizar comparativamente las principales políticas aplicadas en el sector agropecuario con implicancias en la producción ganadera bovina, en los períodos 2015-2019 y 2020 hasta la actualidad, teniendo en cuenta los distintos modelos económicos hegemónicos en cada uno de ellos. Se abordó una metodología descriptiva cualitativa y cuantitativa. Se realizó un análisis comparativo de las estrategias políticas implementadas en los períodos bajo estudio utilizando diversas fuentes de información secundaria. Se concluyó que la estrategia implementada entre 2015 y 2019 consolidó la concentración económica, tanto de la producción de carne como de las empresas vinculadas con las exportaciones, a partir de 2020, está centrada en mantener el consumo y los precios internos de la carne además de poner el foco en los distintos tipos de productores ganaderos que sustentan la producción.

Palabras clave: políticas agropecuarias, ganadería, demanda interna y externa de carne vacuna, estrategias según el modelo económico hegemónico.

Abstract: Historically, Argentina's agricultural policy has the objective of increasing foreign exchange earnings by increasing the value of the sector's exports. There are different policy instruments that, applied jointly, define strategies that are considered appropriate or not, according to the different hegemonic economic models. In the livestock sector, in addition to the climatic and biological factors that generate fluctuations in cattle stocks, the fluctuations in external demand for meat, the global economic crisis caused by COVID 19 and changes in food consumption, complicate the design of strategies. Furthermore, beef is a good linked to the Consumer Price Index – CPI- for its participation in the family basket, its consumption is sensitive to price variations. Since 2015, the percentage of beef production exported has been increasing and the consumption trend per inhabitant/year is decreasing. In a capitalist democratic context, this work attempts to comparatively analyze the main policies applied in the agricultural sector with implications for bovine livestock production, in the periods 2015-2019 and 2020 until the present, taking into account the different hegemonic economic models in each one of them. A qualitative and quantitative descriptive methodology was approached. A comparative analysis of the political strategies implemented in the periods under study was carried out using various sources of secondary information. It was concluded that the strategy implemented between 2015 and 2019 consolidated the economic concentration, both of meat production and companies related to exports, as of 2020, it is focused on maintaining consumption and internal prices of meat in addition to focus on the different types of livestock producers that support production.

Keywords: agricultural policies, livestock, internal and external demand for beef, strategies according to the hegemonic economic model.

Introducción, interrogantes y objetivo del trabajo.

La actividad ganadera vacuna constituye el sector más tradicional de la actividad económica Argentina. Sus orígenes se remontan a las vaquerías

del siglo XVII, las estancias coloniales del siglo XVIII y los saladeros del siglo XIX. En 1880, la aparición del frigorífico acompañó a otros desarrollos tecnológicos como el mejoramiento de las razas vacunas y la introducción de la alfalfa (Azcuay Ameghino, 2007, p.54). En la región pampeana, la dinámica expansiva del capital agrario evolucionó a través de los frentes ganaderos en el siglo XIX, la apertura de las fronteras agrarias durante la primera mitad del siglo XX, la “agriculturización” del área pampeana (1960-1990) y el boom de la soja transgénica (1990-2001). Según señala Martínez Dougnac, G. (2000:99), en la región pampeana desde comienzos de la década del ‘60 y hasta mediados de los ‘70 se necesitaban cada vez menos kilos de carne para igualar los ingresos obtenidos mediante la agricultura, situación inversa a la de las últimas décadas. El quinquenio 1970-1975 fue una época de expansión del stock bovino, los productores tenían el objetivo de aumentar la productividad por ello, la preocupación central fue el desarrollo tecnológico de la ganadería y los análisis económicos se basaban en las concepciones clásicas y neoclásicas de la “racionalidad económica”. Si bien la expansión de la superficie agrícola fue posible, a partir de mediados de los años 70 o comienzos de los 80, por las mejoras tecno-productivas (Ghersa y Ghersa, 1991:184), hasta fines de los años ‘80 la producción de vacunos en la pampa húmeda no ha superado un prolongado estancamiento, se observa un retroceso de la participación argentina en el mercado mundial de carnes, una relativa disminución del stock, además de bajos índices de productividad (Martínez Dougnac, 2000:104). En ese momento, en la ganadería vacuna aún predominaban los sistemas productivos extensivos a campo, con predominio de alimentación sobre la base de pasturas y escasa suplementación con granos y a corral, junto con deficientes manejos sanitarios. En los años ‘90 la irrupción de la gran distribución, grandes hipermercados con predominancia de capitales transnacionales, debilitó el poder relativo de las industrias agroalimentarias en el control y coordinación de las cadenas de alimentos, siendo que en muchos casos se transformaron en el núcleo de las mismas (Gorenstein, 1998:462). En este sentido Teubal (2001:50) menciona el

surgimiento de la gran empresa agroindustrial, el “supermercadismo”, y las formas de integración (especialmente vertical), como elementos destacables de este intrincado escenario. Murmis (1994:128), en cuanto al tema específico de la conexión del eslabón agrario con el complejo, plantea que, la diversidad interna de las cadenas, la variedad de los diferentes eslabones y su extensión, son aspectos que se relacionan con las asimetrías de poder entre el eslabón agropecuario y el resto de las fases. Steimbregger y Alvaro (2010:72), hacen eje en la integración vertical como mecanismo de articulación de los distintos sectores de la cadena que consolida la concentración y centralización del capital en un núcleo de poder representado por la gran empresa integrada -GEI-. Definen a las GEI como unidades de producción complejas que articulan de modo orgánico diferentes unidades agrarias, industriales y/o de comercialización, como si conformaran una única unidad de producción elemental (Steimbregger y Alvaro, 2010:75; Tsakoumagkos, 2006:65).

La producción de carne vacuna se ha destinado históricamente al mercado interno y externo, en proporciones variables. El mercado interno y externo hacen un contrapunto que afecta a toda la cadena cárnica, es complejo administrar desde las políticas públicas dicha proporción, pues involucra tanto a las políticas alimentarias, así como a las orientadas a la generación de divisas, además de impactar sobre un heterogéneo y tenso arco de actores sociales. La Ley 25.507 sancionada en 2001, crea al **Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina** –IPCVA- y en su artículo segundo define sus tareas prioritarias, “promover el aumento del consumo local de carne vacuna y el fomento de las exportaciones cárnicas, contribuyendo a aumentar la competitividad de las empresas del sector ganadero e industrial”. En el marco de un sistema agroalimentario globalizado, las proyecciones sobre la demanda de productos alimenticios de origen animal, indican que el consumo de carne a nivel mundial se duplicará en los próximos 20 años (Pérez Casar, 2016:241). Si bien el consumo per cápita ha caído a nivel mundial y nacional, es el crecimiento de la población mundial el que marcaría el crecimiento de la demanda total (Amurri, 2018:24). El consumo

interno, alrededor de dos millones y medio de toneladas anuales, es sensible a las variaciones de precios pues la carne es un típico “bien salario” por su participación en la canasta familiar. Representa el 5,5 % del total del Índice de Precios al Consumidor -IPC-¹. Su incidencia determina que, cuando los precios internos alcanzan un nivel relativamente alto, se generan problemas internos derivados de la pérdida del poder adquisitivo de los salarios. Por otra parte, hay que tener en cuenta los cambios de conducta alimentaria que, según señala Bifaretti (2020:5) a partir de relevamientos bimestrales de estudios de mercado del IPCVA, en argentina hay un 3 % de vegetarianos, un 2 % de veganos y casi un 30 % de flexitarianos.² Además, agrega que a raíz de la pandemia de COVID19, 7 de cada 10 personas, sufrió una reducción de sus ingresos y el consumo de carne en el mercado interno fue de 50 kg por habitante por año en 2020. Al poseer la carne una demanda inelástica, un aumento en su precio produce como consecuencia que los asalariados opten por disminuir el consumo de otros bienes cuya demanda es más sensible a la reducción de los ingresos reales, generándose complejos problemas distributivos y ocupacionales. Además, los aumentos de precios obligan al consumidor a elegir cortes más económicos, quedando un excedente de cortes exportables (IPCVA, 2005:72). La participación de las carnes en las exportaciones totales de la Argentina, que en la década del 60 giraba en torno al 21%, fue disminuyendo en las décadas siguientes llegando a representar 2,15% en el año 2016 (INDEC). Su importancia como proveedor de divisas fue disminuyendo, sin embargo, en 2018 las exportaciones de carne bovina alcanzaron el 18% de la producción nacional y el 82% restante se destinó al consumo doméstico (Halle, 2019:3). Es así como durante 2020, con el incremento de precios internos de la carne, acoplado al aumento de los precios internacionales, surgen interrogantes en torno a las consecuencias sobre el acceso a la alimentación para gran cantidad de sectores sociales, así como también sobre la calidad y naturaleza de la alimentación a nivel

1 Índice de Precios al Consumidor -IPC- Gran Buenos Aires (INDEC).

2 Gente que por algún motivo está atenuando el consumo de carne vacuna -IPCVA-.

nacional. Además, de la competencia entre ambos mercados que, como señalamos, adquiere particulares características debido al rol de la carne vacuna como proveedor de divisas y base de la alimentación nacional, la situación se complejiza debido a la existencia de ciclos ganaderos con fases de retención y liquidación del stock bovino y de una amplia gama de políticas que, implementadas por el Estado, impactan sobre los distintos actores de la cadena cárnica.

Es así como los cambios globales operados desde las demandas externa e interna de carnes, se entrelazan con otros elementos globales y locales que operan en la etapa primaria de la cadena. Desde la década de los 90' hasta la actualidad, el estado ha desempeñado un importante papel en la consolidación del agronegocio en la argentina. Los enfoques de agronegocios y de cadenas suponen que las agroindustrias armonizan los intereses entre los diferentes agentes socioeconómicos, coordinando las actividades agropecuarias y de transformación industrial, no reparan en las relaciones contradictorias/antagónicas que se establecen entre los agentes sociales que integran los diferentes componentes y en la transferencia de excedentes (Vertiz, 2017:61). Craviotti (2014:23) señala que, desde la perspectiva de los agronegocios, en el caso de actividades agroindustriales surgen inconvenientes para estudiar sistemas productivos locales que involucran distintas etapas y agentes localizados en las zonas donde se genera la materia prima, como así también, en producciones perennes con largos ciclos productivos que involucran la inmovilización de capital, como la producción ganadera. Por ello, es necesario marcar algunas diferencias entre las políticas públicas aplicadas en períodos históricos definidos por modelos socioeconómicos basados en diferentes paradigmas. Por ejemplo, el período 2015-2019 bajo la presidencia de Mauricio Macri, de corte netamente neoclásico propone el crecimiento económico a partir de la oferta, caracterizado por la apertura económica, disminución paulatina de los derechos de exportación de los commodities, desregulación del mercado cambiario, endeudamiento y disminución de la inflación vía reducción de

subsidios, muy distinto al paradigma nacional-populista que caracteriza a la presidencia de Alberto Fernández iniciada en 2020 y que continúa hasta la actualidad y propone crecimiento a partir de incrementos en la demanda, con medidas como el establecimiento de derechos de exportación, la desdolarización de los combustibles y de las tarifas de los servicios públicos y el desendeudamiento.

Retomando el tema de las políticas aplicadas en el sector agropecuario, existen distintos instrumentos que pueden influir en la actividad ganadera y, por ende, en la producción de carne. En el caso de la política cambiaria el tipo de cambio puede alentar o desalentar la exportación, desde la política fiscal los impuestos aplicados, tanto los generales como ingresos brutos, impuesto inmobiliario, impuesto a las ganancias, impuesto al valor agregado, etc; como los específicos del sector impactan en la producción de carne y en la alimentación de la población. Con el objetivo de desacoplar los precios internos de los externos y alcanzar una mayor recaudación fiscal, pueden aplicarse derechos de exportación, conocidos como retenciones. Desde la política de precios, la fijación de precios mínimos en los mercados de hacienda por debajo de los cuales no se puede vender ni comprar, o de precios máximos, que, por el contrario, obligan a que no pueda venderse por encima del máximo fijado. También puede aplicarse política crediticia para que los productores agropecuarios puedan invertir en plantales de reproductores para ampliar la capacidad productiva, para inversiones fijas como en mejoras ordinarias, o para la incorporación de tecnologías. Además de estos instrumentos existen otros que, desde la perspectiva de atenuar los ciclos ganaderos o de mantener el stock, impactan sobre la oferta y la demanda de carne vacuna, por ejemplo, en 2005 el cambio del peso mínimo de faena (Res.645/2005 y sus modificatorias) en 2010 el cambio del peso mínimo de faena (Res. 88/2010 modificando la Res. 68/2007) y, en 2019 el peso base de faena para las hembras en 250 kilos (Res 74/2019).

Debido al devenir histórico de la ganadería pampeana, su concentración e intensificación actual, vinculado con la transnacionalización

de los complejos agroindustriales, en este artículo, para analizar las políticas agropecuarias con influencia en la actividad ganadera argentina, tiene particular relevancia la concepción de O'Donnell (2010:78) sobre las políticas públicas como resultado de la conjunción de fuerzas sociales y distintos poderes, “el Estado procesa y condensa poderes que emergen de la sociedad (a nivel local, internacional y transnacional) así como también genera sus propios poderes, como resultado de lo cual devuelve a la sociedad diversos tipos de políticas públicas, y a veces también importantes omisiones)”, Según Califano (2015:263), la política es el resultado de la interacción entre distintos actores e instituciones, cuyos intereses, saberes y concepciones condicionan las elecciones de los cursos de acción a seguir, así como también, a medida que aparecen resistencias, efectos no previstos o nuevas posibilidades que llevan a la definición de nuevos objetivos, estas decisiones se van modificando. “Al procesar los poderes que emergen de la sociedad, el Estado los materializa en acciones, omisiones, impactos y en diversas políticas públicas” (Ibíd.).

A partir de todas las cuestiones mencionadas anteriormente cabe preguntarse, ¿Cómo han sido aplicados algunos de estos instrumentos de política para la carne vacuna durante el período 2015-2019 y a partir de 2020 a la actualidad? ¿Cómo fueron cambiando los niveles de los derechos de exportación a la carne durante ambos períodos? ¿Se vio favorecida la producción de carne? ¿El foco de las políticas consideraba a todos los tipos de productores ganaderos? ¿Y los productores familiares? ¿Hubo un impacto en las exportaciones? ¿Qué sucedió con el consumo interno en Argentina en cada período?

En un contexto democrático capitalista, este trabajo intenta analizar comparativamente las principales políticas aplicadas en el sector agropecuario con implicancias en la producción ganadera bovina, en los períodos 2015-2019 y 2020 hasta la actualidad, teniendo en cuenta los distintos modelos socioeconómicos hegemónicos en cada uno de ellos. Intenta aportar, rescatando las rupturas y continuidades de las distintas estrategias que supone

el cambio de paradigma entre los períodos bajo estudio, y caracterizando elementos que posibiliten la comprensión de algunas de las razones que han determinado el avance y/o retroceso del sector ganadero argentino.

Para alcanzar el objetivo de este trabajo se abordó una metodología descriptiva, cualitativa y cuantitativa, utilizando diversas fuentes de información secundaria, tales como publicaciones científicas y académicas, información periodística de diarios y revistas, informes del Instituto para la Promoción de la Carne Vacuna Argentina –IPCVA-, datos del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria–SENASA- y de los Censos Nacionales agropecuarios 1988, 2002 y 2018 proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INDEC-. Dichas fuentes se analizan y sistematizan para comparar las principales políticas agropecuarias que particularmente tienen implicancias en la producción ganadera bovina pampeana y su vinculación con los modelos antagónicos de crecimiento económico en los períodos bajo estudio.

El artículo se encuentra estructurado en cuatro apartados. En primer lugar, se presentan las transformaciones que ha sufrido el agro pampeano en las últimas décadas, con énfasis en las ocurridas en los sistemas de producción de carne bovina de la región pampeana. En el segundo, se analizan los vaivenes de las exportaciones de carne desde una perspectiva histórica. Luego, se analizan las principales herramientas de política aplicadas en el sector agropecuario con implicancias en la producción ganadera bovina pampeana durante el período 2015-2019, en el marco de modelo económico netamente neoclásico. Finalmente, el último apartado trata de sintetizar el giro de las políticas agropecuarias con implicancias en el sector ganadero a partir de 2020 hasta la actualidad.

1. Principales transformaciones de la actividad ganadera pampeana.

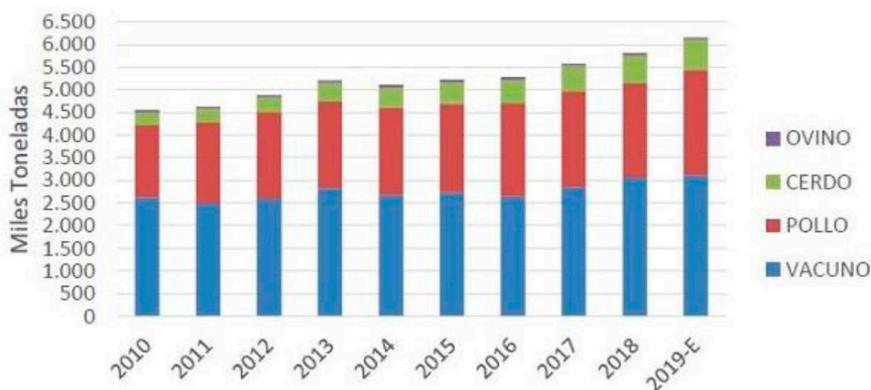
En los últimos 30 años, como consecuencia de múltiples factores, la producción primaria en general se transformó, dando lugar a los fenómenos de

corrimiento de la frontera agrícola e intensificación productiva. El proceso de agriculturización, entre las décadas del 60' y 90', disminuyó significativamente la superficie destinada a la ganadería bovina (Rearte, 2007:45) y modificó los sistemas de producción de carne. Frente al achicamiento de la superficie, y ante la necesidad de aumentar la productividad/hectárea, los productores ganaderos modificaron sus estrategias productivas incrementando el número de cabezas/hectárea (García et al., 2011:7). Luego, con el boom de la soja transgénica (1995-2001), paulatinamente se reemplazan sistemas extensivos de alimentación a pasto por sistemas con diferentes niveles de intensificación desde la suplementación al engorde a corral (Teira et al., 2006:182). La reubicación de gran parte de la actividad ganadera hacia zonas extra pampeanas, logró mantener relativamente estable el stock bovino (Nigro y Rodríguez, 2014:10). Así, después del reordenamiento de la ganadería, la cuenca del Salado incrementó la concentración de vacas de cría (Vázquez y Rojas, 2006:3; Monzón, 2016:23). Analizando la tecnología, fue posible mantener las existencias totales por la intensificación de la ganadería relacionada con la introducción del engorde a corral y la suplementación forrajera a base de productos de la agricultura, principalmente grano y silaje de maíz (Bilello, 2013:25; Callegaris, 2017:5; Melo, 2004:2). Desde el punto de vista de los ciclos ganaderos, Brusca y Bisang (2013:21) realizan comparaciones de los ciclos más cercanos en el tiempo con los acontecidos en la década del 50 y 60 y concluyen que los ciclos más recientes tienen fases contractivas y expansivas más cortas, con menores dispersiones de precio que el promedio, debido a las transformaciones que ha experimentado la ganadería bovina en las últimas décadas.

Según datos de los CNA, en 1988 en la región pampeana el 76% de las EAP producían carne bovina, en 2002 el 74% y en 2018 el 63%. Además, la cantidad de cabezas promedio por EAP, en la misma región, aumentó desde 253, a 364 y 462 para los mismos años. Estos ratios señalan el proceso de concentración e intensificación de la producción ganadera pampeana. Entre 2010 y 2018, la producción de carne (gráfico 1) manifestó un crecimiento

cercano al 25%. Sin embargo, este aumento en el caso de la carne bovina, se consolidó sobre la base de una disminución del número de explotaciones ganaderas y un aumento en el número de cabezas por EAP.

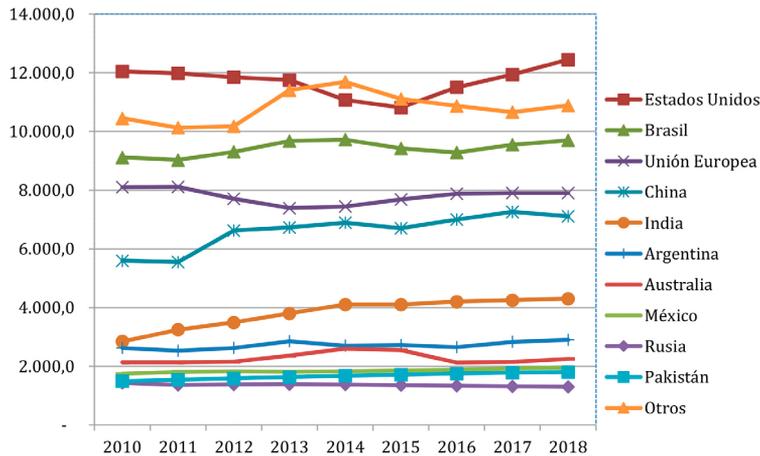
Gráfico 1: Evolución de la producción de carne argentina.



Fuente: Mesa de las Carnes (2019).

En el gráfico 2 elaborado con datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos -USDA-, se puede observar la evolución de la producción a escala internacional. India y China se destacan por los mayores incrementos de producción entre 2010 y 2018. Además de coincidir con el crecimiento productivo de carne bovina del gráfico 1, se puede ver que al año 2018 Argentina produjo el 4,63% de la producción mundial, ubicándose en el sexto lugar del ranking mundial.

Gráfico 2: Producción mundial de carne bovina (miles de toneladas).



Fuente: Elaboración propia basada en los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos -USDA-

3. Los vaivenes de las exportaciones de carne bovina en Argentina.

En Argentina, desde 1880 a 1930 tuvo lugar un gran crecimiento de la producción de carne vacuna, transformándose en el principal exportador mundial. En esa época se instalaron los frigoríficos ingleses y estadounidenses en el país coexistiendo con terratenientes ganaderos vinculados con los intereses dominantes y dirigentes del país (Azcuy Ameghino, 2000:221). En la década del veinte, la producción ganadera no era absorbida por el mercado interno y externo. A esto se suma que Alemania y Francia, luego de la primera guerra mundial, para favorecer la recomposición de sus existencias, cerraron las importaciones de carne bovina, así como también de animales en pie. En 1927 Estados Unidos, argumentando que corría el riesgo de introducir fiebre aftosa, cierra sus importaciones utilizando una barrera paraarancelaria. En Argentina, la disminución de las exportaciones cárnicas ocasionó un gran impacto tanto en el gobierno como en los productores ganaderos

pampeanos. A raíz de esta situación, en 1933, se firmó el Acuerdo Roca-Runciman, donde Gran Bretaña se comprometía a no aplicar restricciones adicionales a las carnes enfriadas argentinas y a evitar el ingreso de carnes congeladas de otros orígenes. En ese mismo año con la Ley 11.747 se creó la Junta Nacional de Carnes cuyos objetivos eran controlar a la industria, el comercio de carnes y promover la producción. En 1967, la fiebre aftosa determinó la aplicación del rifle sanitario en Gran Bretaña, y al mismo tiempo, el cierre del mercado para las naciones con aftosa endémica, entre ellas la Argentina. En 1972, aumenta el precio del petróleo y la Comunidad Europea redujo sus importaciones de productos agrícolas y comienza a exportar sus carnes, fuertemente subsidiadas. Dado que a principio de los 80', nuevamente por la existencia de aftosa cesan las exportaciones de carne y cae el precio internacional del ganado en pie, el stock vacuno nacional se contrae y descienden las exportaciones un 43% entre 1980-1986. Siguiendo a Martínez Dougnac (2000:110) Argentina pasó de una participación de aproximadamente un 60% del mercado mundial de carne vacuna a mediados de la década del '20, a un 30% en 1960 y un 7% hacia finales de los '80. Luego, entre 1986-1995, en un contexto de suba de precios internacionales, junto con la mejor situación en relación a la aftosa, la argentina recupera sus valores históricos de exportación (Santarcángelo y Fal, 2009:10). Hacia fines de 1991, la desaparición de las Juntas Nacionales de Granos y Carnes, y con ellas, la eliminación del control de precios, comienza una etapa de libre mercado para las exportaciones. Entre 1995 y 2001, mientras tenía lugar el boom de la soja transgénica, descienden las exportaciones de carne, en un marco de caída de precios del ganado y de aumentos en la rentabilidad de los cultivos agrícolas. Durante la etapa denominada postconvertibilidad, en 2001, debido a una política de tipo de cambio alto y al cierre de los mercados externos de carne vacuna por un nuevo brote de aftosa, el sector ganadero se debilita hasta que a fines de 2002 recupera rentabilidad absoluta con la reapertura de los mercados externos, aunque no su rentabilidad en relación a los commodities agrícolas. El stock vacuno entre 2003-2006 aumento

aproximadamente un 8%, siendo 2005 el año en que los envíos al exterior alcanzaron los valores históricos más altos desde 1980 pero así también fue un año de quiebre para el comportamiento tradicional de la demanda interna de carne ya que el consumo se redujo un 4% sobre el total producido si lo comparamos con el año 2004 (Santarcángelo y Fal, 2009:18).

Con respecto a las exportaciones argentinas, un lugar destacado lo constituye la Cuota Hilton, un contingente arancelario de exportación de cortes bovinos conocidos como cortes³ Hilton, sin hueso, de alta calidad y valor, que otorga la Unión Europea -UE- a países productores y exportadores de carnes. El sistema de distribución de la Cuota ha sufrido varias modificaciones tanto en los criterios de asignación como en las autoridades de aplicación. La UE exige que la institución encargada de distribuirla y de expedir los Certificados de Autenticidad ofrezca la garantía de funcionamiento del sistema. En 1980 la Junta Nacional de Carnes -JNC-, se hizo cargo de estas exigencias conformando un directorio con productores, consignatarios y frigoríficos. El cupo de la Cuota Hilton, obtenido por primera vez para Argentina en 1979/1980, fue de 5.000 tn, otras tantas obtuvieron Australia, 10.000 tn. Estados Unidos y, por último Uruguay 1.000 tn. Canadá se acoplo a la cuota de EE. UU. y más tarde, Brasil logró una asignación menor (CCPP, 2005:14). En 1991 se disolvió la JNC y la responsabilidad quedó en manos de la Secretaria de Agricultura -SAGPyA- sin un directorio participativo, las decisiones toman un carácter más político (CCPP, 2005:22). A partir de 1995 el total de la Cuota a nivel mundial asciende a 57.750 tn que se distribuyeron entre 7 países: Argentina: 28.000 tn.; Australia: 7.000 tn.; Uruguay: 6.300 tn; Brasil: 5.000 tn.; Nueva Zelanda: 4500 tn.; y, por último, Estados Unidos y Canadá: 11.500 tn. en conjunto. En 2004 la función de distribución de la cuota la continúa la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario -ONCCA-, luego la Unidad de Coordinación y Evaluación de

3 La carne bovina debía provenir de animales de entre 22 y 24 meses con dos incisivos permanentes, alimentados exclusivamente a pasto y de un peso no mayor a 460 kilogramos (kg) vivos.

Subsidios al Consumo Interno -UCESCI-, disuelta en 2017. En 2008/2009, con una alta oferta de hacienda debido a sus bajos precios, impulsada por el inicio de la fase de liquidación y la sequía, se cumplió la totalidad de los envíos de la Cuota. A partir del ciclo 2011/2012, Argentina cuenta con una cuota permanente de 29.500 toneladas anuales que llegó a 30.000 tn para los ciclos 2012/2013 y 2013/2014. Argentina, para esas campañas, tenía la mayor Cuota Hilton existente, seguida por Estados Unidos/Canadá con 11.500; Brasil con 10.000, habiendo logrado otras 5.000 a causa del ingreso de Rumania y Bulgaria; Australia con 7.150; Uruguay con 6.300; Nueva Zelanda con 1.300; y Paraguay con 1.000 toneladas (De las Carreras, A. y Gorelik, M., 2012:58).

4. Un acercamiento a las exportaciones del período 2015-2019.

Con respecto a la participación de la Argentina en las exportaciones mundiales, nuestro país muestra un proceso histórico de estancamiento del complejo exportador de carne con algunas variaciones leves entre 2010 y 2016, observándose paulatinos incrementos durante 2017 y 2018 como muestra el cuadro 1.

Cuadro 1: Participación de la Argentina en las exportaciones mundiales de carne (en %), 2010-2018.

Carne bovina	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Argentina /mundo	3,50	2,60	2,00	2,03	1,94	1,94	2,30	2,94	4,80

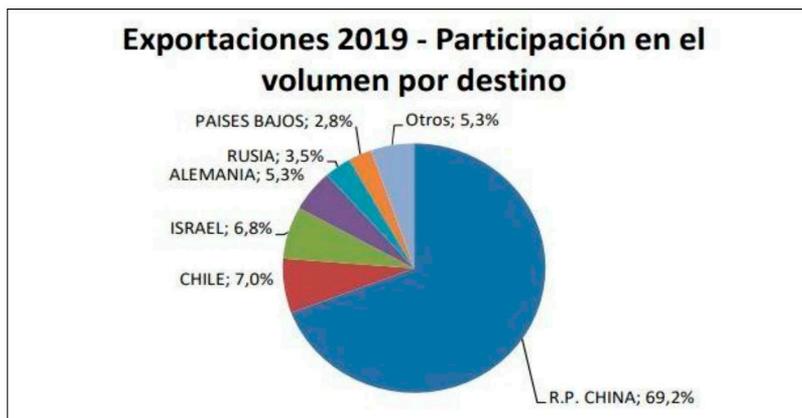
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de exportación de la DGA, INDEC.

En 2016 el Presidente de la Nación, Mauricio Macri, tal como había adelantado durante su campaña presidencial, apenas comenzada su gestión

le puso fin a los derechos de exportación para la carne vacuna y removió los cupos de exportación. Hasta ese momento, este impuesto llegaba al 15% del precio total de las exportaciones que, además, estaban cuotificadas en 200.000 toneladas (La Nación digital, 2000). Argentina pasó de ser el décimo mayor exportador de carne bovina al quinto. En septiembre de 2018 reimplantó los derechos de exportación con un esquema de \$3 por dólar exportado. Eso equivalió, hasta diciembre de 2019, a un porcentaje efectivo de algo más del 5%. En 2019 solo en carne vacuna se alcanzaron ventas récord por 831.000 toneladas -un registro superior al máximo de 1969 con 775 mil toneladas- y con un valor de casi US\$2800 millones. La Cámara de la Industria y el Comercio de Carnes y Derivados -CICCRA, 2019, p.29-, analiza que durante 2019, el precio promedio de los cortes vacunos se incrementó un 63,4% mientras que el precio de la hacienda en pie aumentó 89,2% en promedio. En el caso del pollo la suba fue de 53,1% y los cortes porcinos el 72,4%. En el mismo período el nivel general del Índice de Precios al Consumidor; -IPC, INDEC- creció alrededor del 52,9%.

Según un informe del Instituto de la Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPCVA, 2019, p.1), las exportaciones de carne vacuna argentina (enfriada, congelada y procesada, sin incluir menudencias) fueron en el año 2019, 844 mil toneladas equivalente res con hueso. Durante 2019, la República Popular China resultó el principal destino en volumen para la carne vacuna argentina, aproximadamente 427 mil toneladas (IPCVA, 2019, p.2), seguido por Israel y luego por Chile (figura 1). En cuanto al valor de las divisas ingresadas, el principal mercado ha sido China (que representa un 54,4% del valor total exportado de carne vacuna enfriada, congelada y procesada en el periodo), seguido por Alemania (11,1%) e Israel (9,9%).

Figura 1: Distribución de las Exportaciones de carne argentina, según destino. 2019.



Fuente: IPCVA (2019:3).

Durante la campaña 2018-2019, Argentina completó los envíos del 100% de la cuota Hilton,⁴ luego de 10 años de no alcanzar a exportar el total asignado. En 2017, por el decreto 444/2017, se disuelve la UCESCI y el Ministerio de Agroindustria se convierte en la Autoridad de Aplicación de la distribución del cupo entre empresas frigoríficas, grupos y asociaciones de productores ganaderos. A partir de ese momento, los postulantes conforme lo determinado por la Reglamentación del Concurso y el Pliego de Bases y Condiciones para cada ciclo comercial se postulan y un Tribunal de Evaluación y Seguimiento determina el orden de mérito para la asignación de la Cuota; y la Secretaría de Mercados Agroindustriales es responsable de la administración del cupo tarifario Hilton -29.500 toneladas anuales peso producto con un arancel preferencial del 20 %- . Para el ciclo comercial 2018/2019, se distribuyeron 28.355 toneladas mientras que para el ciclo 2019/2020 se distribuyeron 29.467 toneladas.

⁴ Acuerdo comercial dado en el marco de las Negociaciones Multilaterales Comerciales del GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) en la llamada Ronda Tokio, en el año 1979.

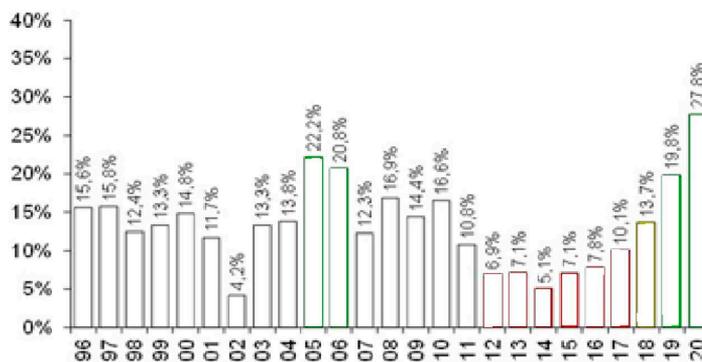
Los cortes de carne vacuna de calidad superior se obtendrán de animales provenientes de establecimientos inscriptos en el “Registro de Establecimientos Rurales proveedores de ganado para faena de exportación con destino a la Unión Europea”. Aproximadamente el 30% de la faena se realiza en Frigoríficos Exportadores o Frigoríficos de Clase A, especialmente aprobados por la UE y EE.UU, con alto nivel higiénico-sanitario y cámaras frías para abastecer también al mercado interno con productos refrigerados, están sujetos a los mayores controles y costos sanitarios. Estos frigoríficos tienen una mayor proporción de la cuota y, si no llegan a cumplirla “venden” esa parte de cuota a otros frigoríficos o a los productores que están asociados. Estos frigoríficos se encuentran constantemente en una pelea interna para obtener mayor o menor cantidad de cuota. En 2017, el 72,5% de los embarques estuvo en manos de frigoríficos argentinos, siendo 15 de los 20 principales exportadores de origen local, mientras que otros 3 son brasileros y los restantes 2 de origen chino (Grazzini, 2018:19).

En el marco del biotipo establecido por el Reglamento de Ejecución UE N° 481/2012, se estableció para argentina la cuota 481. En esta cuota, los cortes no están especificados como en la Hilton, pero deben provenir de medias reses de menos de 30 meses que, en los 100 días previos al sacrificio, como mínimo, únicamente han sido alimentados con raciones constituidas por no menos del 62 % de concentrados o con productos de cereales o piensos cuyo contenido de energía metabolizable sea igual o superior a 12,26 megajulios por kilogramo de materia seca. A partir de 2014 y hasta diciembre de 2019, la argentina, referente a la exportación de carnes deshuesadas “High Quality Beef” procedentes de establecimientos de engorde a corral -Feed-lot-, obtuvo un cupo anual de 45.000 toneladas repartidas trimestralmente en sub-cuotas de 11.250 toneladas de peso producto, con destino la Unión Europea.

Entre 2015 y 2019, en el gráfico 3 se puede observar los menores niveles de producción destinados para consumo interno, siendo en este periodo entre 55-60 kg de carne vacuna/habitante/año, sumado a la carne

aviar y porcina, el consumo interno es de aproximadamente 120 kg carne total/habitante/año, siendo similar al consumo de los norteamericanos.

Gráfico 3: Porcentaje de la producción de carne destinada a exportación, 1996-2020.



Fuente: CICCRA (2021:16).

5. Un giro en la Política sectorial a partir del gobierno de Alberto Fernández.

El 29 de agosto de 2019, siendo aún candidato, Alberto Fernández se reunió por primera vez con la Mesa de Enlace compuesta por los titulares de la Sociedad Rural Argentina, Coninagro, Confederaciones Rurales Argentinas y Federación Agraria. En diciembre de 2019, el discurso como presidente se refiere al Proyecto Nacional de Desarrollo, señalando que su objetivo es que “la agroindustria, la industria manufacturera, los servicios basados en conocimiento, las PyMEs, las economías regionales y el conjunto de actividades productivas, sean capaces de agregar valor a nuestras materias primas para exportarlas y potenciar un robusto mercado interno”.

Las políticas públicas comienzan a girar en torno a la Agricultura Familiar, que necesita estrategias de intervención concretas para lograr su

incorporación a la economía formal e incentivos orientados hacia los sistemas de producción de alimentos sanos. Por ello, en una reunión del Consejo Nacional de la Agricultura Familiar, donde se presentó un plan de inversiones de más de 12.781 millones de pesos para el fortalecimiento del sector y el proyecto de decreto para reglamentar la Ley 27.118, sancionada en 2015, de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar -AF- para la Construcción de una Nueva Ruralidad. En el marco de la implementación de la mencionada ley que considera la AF, Campesina e Indígena, el presupuesto para el área de agricultura familiar del ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca pasó de 1305 millones de pesos en 2019 a 1918,9 millones en 2020 y se estima que, en 2021, tenga mayor incremento además de financiamiento internacional. Las estrategias para apoyar a la AF implementadas son continuar con el Registro y Formalización de la AF fortaleciendo el Programa Nacional de Registración para los Núcleos de AF, organizaciones de la AF, desarrollando una incubadora de cooperativas productivas de la AF, Campesina e Indígena, definiendo el otorgamiento de créditos productivos a tasa subvencionada y, por último, con la implementación de un programa integral de protección social, acceso a la salud, jubilación y ART. También se diseñó un Programa Nacional de Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local -Protaal-, que busca la consolidación, el desarrollo y el crecimiento de los mencionados Núcleos y la creación de nuevas Unidades Productivas Asociativas de la AF para la creación de nuevos puestos de trabajo; un Programa de Asistencia Crítica y Directa -PACyD-, resolución 138/20, como mecanismo de asistencia extraordinaria frente a contingencias climáticas, sociales, situaciones de aislamiento geográfico, accidentes y otras siniestros excepcionales, y el Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural -Prontar-, resolución 449/13, que contribuye a la regularización dominial de tierras tradicionalmente ocupadas por agricultores/ras familiares, campesinos y campesinas, pueblos indígenas y pescadores/ras artesanales que no puedan efectuar la titulación con recursos propios. Este último plan, busca otorgar títulos de propiedad comunitaria a las 1500 comunidades originarias relevadas en Argentina y

promueve continuar relevando las que aún faltan. Hacia finales del 2020, desde la Unión de Trabajadores de la Tierra -UTT-, se elaboró un proyecto de ley que propone la creación de un fondo de financiamiento administrado por el Banco de la Nación Argentina, el Estado otorgaría líneas de créditos blandos a los productores de la agricultura familiar destinados a la producción de alimentos agroecológicos y a la construcción de una vivienda propia. En febrero de 2021 los ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca, y de Desarrollo Productivo, junto con el Banco de la Nación Argentina, lanzaron una línea de asistencia financiera por \$ 500 millones para microempresas incluidas en el Registro Nacional de AF -Renaf-, se estableció un plazo de 36 meses, con una tasa de interés de 21%, para unidades productivas lideradas por mujeres. Los objetivos de estos programas coinciden en fomentar que la población no tenga que abandonar su territorio y en la necesidad de que los pequeños productores puedan iniciar una transición hacia producciones que usen menos agroquímicos y que los reemplacen por bioinsumos. Sin embargo, el trigo HB4, híbrido tiene incorporados genes que le confieren resistencia a la sequía y al glufosinato de amonio, fue aprobado en 2020 por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Podrá ser cultivado en zonas áridas y semiáridas con consecuencias sociales y ambientales. Además, se operacionalizó una baja en los aranceles para la compra de *monoisopropilamina* y de *dimetilamina*, insumos para la fabricación de herbicidas como la atrazina y el glifosato. También a fines del 19, en la Cámara de Diputados, se plantea un proyecto de ley de registro y comercialización de fitosanitarios.

Ahora bien, es importante considerar que los estados capitalistas democráticos se hallan inmersos en un conjunto de relaciones de mutua influencia con la sociedad civil y el mercado (Acuña, 2011:11), caracterizados idealmente por tener poder coactivo y regulador, sin embargo, en palabras de Mann (2011:57) “son débiles en relación con los grupos dominantes”. En ese sentido, en julio 2020, se conformó el Consejo Agroindustrial Argentino -CAA-, 42 cámaras, asociaciones y entidades del sector que

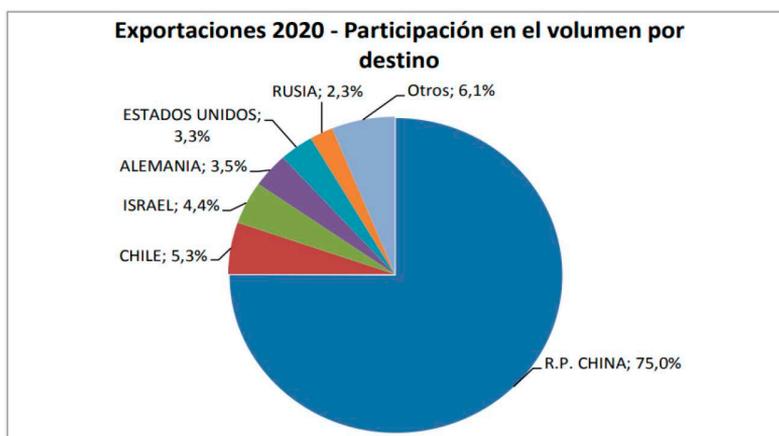
presentaban un plan que se propone aumentar las exportaciones hasta los US\$ 100.000 millones y crear 700.000 puestos de trabajo. El CAA elaboró un plan quinquenal hasta el 31 de diciembre de 2026. Entre las medidas que contempla se incluye la posibilidad de que los productores descuenten de Ganancias un porcentaje de 120% de las facturas relacionadas a la compra de fertilizantes, y de 150% las que están relacionadas con seguros y semillas fiscalizadas. También se plantea un plan canje de maquinaria agrícola, vehículos e implementos, entre otros incentivos. Como vemos, existen numerosos actores e intereses que influyen sobre la implementación de políticas públicas en la “agenda institucional” (Cobb y Elder, 1983:238). Por lo tanto, como afirman Lagroye et al, (2002:545), el Estado es múltiple, no es un “árbitro imparcial” de los conflictos sociales, actuando bajo un interés general superior, proponiendo soluciones racionales a los problemas que debe enfrentar.

En cuanto a los derechos de exportación, bajo el gobierno del presidente Alberto Fernández, aumentaron las retenciones aduaneras a las exportaciones agrarias dejando sin efecto el esquema impositivo establecido por el anterior presidente. Para la soja, al 18% que ya estaba en vigor se le agregó un 9% por lo que el total retenido a los exportadores ascendió al 27%. Luego, en 2020, para generar divisas y fomentar la liquidación de los stocks de soja de los exportadores, bajó el arancel aduanero de la soja de 33% a 30% y de la carne de 9% a 5%, durante 90 días. Los fondos recaudados engrosaron el Fondo de Compensación para cancelar los pagos atrasados de compensaciones a los pequeños y medianos productores⁵. En diciembre 2020, para alentar el aumento de la producción y la exportación desde las economías regionales, mediante el decreto 160 se eliminan los derechos de exportación de productos agroindustriales que tienen menor impacto en los precios internos de los alimentos y en las cadenas de valor asociadas, como la carne ovina y caprina, huevos, productos hortícolas, legumbres, papa y

5 Explotaciones que producen menos de 1.000 toneladas de soja, que según cálculos oficiales serían unos 42.406 productores, equivalentes a un 74 % del total (LBO, agosto de 2020).

mandioca, frutos secos, cítricos y otras frutas. el 73% del incremento de las ventas al exterior de carne bovina observado a lo largo de los doce meses del año 2020 tuvieron como destino a China, con relación al mismo periodo del año 2019 (IPCVA, 2021, p.2).

Figura 2: Exportaciones de carne enfriada, congelada y procesada, enero-diciembre 2020, según destino.



Fuente: IPCVA (2021:3).

Retomando las políticas ganaderas, Alberto Fernández comienza el mandato con un record en exportaciones de carne bovina debido al aumento de la demanda China, pero también con una fuerte retracción del consumo. Las exportaciones de carne en 2020 reportaron al país alrededor de U\$S 3.000 millones. Aunque, no hay que perder de vista que, el incremento en las compras de carne de China presiona al alza el precio internacional, por lo tanto, si bien aumenta la rentabilidad de los exportadores locales también impulsa el incremento de los precios internos afectando el consumo interno. En términos de indicadores ganaderos, la faena 2019 fue de 13,9 millones de animales, y paso a 14,2 millones de animales al año 2020. El stock bovino cayó a 54,5 millones de animales en el año 2020, y podría descender a 54,1 millones para el año 2021. La relación entre la cantidad de animales faenados

y el stock, tasa de extracción, en el año 2019 fue de 25,3%, y en 2020 fue del 26,1%. Además, en los últimos años, el stock de vacas ha descendido, en el año 2019 era de 23,5 millones, en el año 2020 fue de 23,0 millones, con estos guarismos podríamos inferir que en el corto plazo obtendríamos menos terneros. Dada la baja rentabilidad en la cría⁶ en 2020, muchos ganaderos liquidaron parte del stock de vientres, si la oferta de terneros se ubica por debajo de la demanda, los precios aumentarán en 2021. Esto es importante porque, en parte, el precio de la carne surge del valor del ternero, más el alimento necesario para engordarlo de 180 a 400 kilos. Si en Argentina hay menos terneros y menos maíz -porque se exporta gran cantidad de la producción-, la consecuencia será un mayor precio de la carne en la carnicería. Dado que no se deberían cerrar las exportaciones de carne, por factores geopolíticos y la gran necesidad de ingreso de divisas del país, para que baje el precio de la carne se necesita aumentar la oferta de terneros, más producción de maíz disponible en el mercado local, mayores exportaciones de carne y una política de beneficios fiscales para alentar la inversión en las explotaciones agropecuarias dedicadas a la ganadería. Por ello, con el objetivo de asegurar el abastecimiento interno de maíz hasta que ingrese la cosecha de la nueva campaña, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca a partir diciembre 2020 intentó suspender temporalmente el registro de Declaraciones Juradas de Venta al Exterior -DJVE- de maíz con fecha de embarque anterior al 1 de marzo próximo, se esperaba que con esta medida los costos internos de producción bajaran para los sistemas productivos en los que el maíz es un insumo, como carne de cerdo, pollo, huevos, leche y carne bovina de feedlot. En ese sentido, surgen aquí dos cuestiones importantes, por un lado, el agregado de valor transformando la producción forrajera y agrícola en carne, y por otro que los bovinos transforman celulosa en proteína animal, siendo esta esencial para la dieta humana.

Retomando el tema de las exportaciones de carne, en 2020 se posicionaron un (+8,5%) en volumen por encima de las del año 2019; y, sin

6 Actividad ganadera que consiste en tener vacas y vender terneros.

embargo, resultaron un (-12,5%) inferiores en valor a las del año anterior, ya que el precio medio del año 2020 resultó (-19,4%). (IPCVA, 2021, p.7). En relación a la Cuota Hilton, durante el ciclo 2019/20, se embarcaron más del 94% del tonelaje asignado por la UE, aún en el contexto de la Pandemia COVID 19, que afectó los mercados de exportación. La resolución 130/20 introduce dos modificaciones en la distribución de la cuota Hilton 2020/21. Por un lado, si bien tendrá en cuenta los antecedentes de exportación de 2017, 2018 y 2019, no solamente los referidos al 80% de los embarques de Hilton y el 20% de todas las otras ventas de carne fuera de ese cupo. Por otro, incorpora la potestad del Poder Ejecutivo para aplicar algún mecanismo de regionalidad a la hora de disponerse del cupo reservado en el fondo de libre disponibilidad. Para el ciclo 20/21, según la resolución 151/2020, 32 empresas y/o grupos económicos han sido beneficiarios en la categoría Industria, de ellas 1 accede por primera vez a la Cuota; también son 31 los Proyectos Conjuntos para esta categoría de exportación, de los cuales seis acceden a la cuota por primera vez. Además, este año, se les descontaron 86 toneladas de la Cuota Hilton a seis frigoríficos que no lograron cumplir con el 60% del cupo asignado al 1 de febrero y pasaron a formar parte del “fondo de libre disponibilidad” dónde los operadores que hayan cumplido con el 100% del cupo asignado, podrán solicitar al Ministerio de Agricultura tonelaje Hilton adicional. Tanto las firmas frigoríficas como los Proyectos Conjuntos podrán visualizar en el Sistema de Administración de Cupos de Exportación -S.I.A.C.E.- la evolución del fondo de libre disponibilidad al momento de ingresar electrónicamente su Declaración Jurada y solicitar la emisión de los Certificados de Autenticidad ante la Subsecretaría de Mercados Agropecuarios (resolución 20/20).

En relación a la cuota 481, durante 2019, el Consejo Ejecutivo de la UE revisó el acuerdo comercial con los Estados Unidos. A partir de enero de 2020 la cuota se definió en 4.625 toneladas trimestrales para este país, mientras que los restantes países -Uruguay, Australia y Argentina- deben repartirse las 6.625 toneladas restantes. La cuota irá aumentando para

EEUU hasta llegar en 2027 a 8750 toneladas anuales y disminuyendo para el resto de los países hasta 2500 toneladas a abastecer entre todos.

Durante 2020, los aumentos del precio de la carne fueron de aproximadamente el doble del porcentaje de inflación general, por ello, en enero de 2021 se realizó un acuerdo que estuvo vigente hasta el 31 de marzo, con los diferentes representantes del sector cárnico para vender cortes de la canasta básica a precios hasta un 30% más bajos que en diciembre de 2020 (El Cronista digital, 2021). El 18 de mayo, para detener el incremento de precios en el mercado interno, el gobierno resuelve suspender por 30 días las exportaciones de carne bovina a los mercados asiáticos, sin cerrar temporalmente las exportaciones a Europa, Estados Unidos y Colombia. Es así que mediante la resolución 75/2021 del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, se suspendieron por este plazo las aprobaciones de solicitudes de Declaración Jurada de Operaciones de Exportación de Carne (DJEC). Además, mediante la Resolución General 4998 se actualizan los valores referenciales fijados por la Dirección General de Aduanas para los cuartos traseros y delanteros, la bola de lomo y el asado, con destino a China, Japón, Hong Kong, Tailandia, Corea del Sur, Filipinas y Taiwán. Actualmente, la ronda de negociaciones entre el Ministerio de Desarrollo Productivo, el Consejo Agroindustrial y el Consorcio de Exportadores de Carnes ABC, continúa mientras que las estimaciones de la CICCRA para 2021 resultan descendentes en términos de consumo (gráfico 4).

Gráfico 4: Consumo de carne vacuna, promedio móvil en Kg/año, por habitante en argentina, 2005- 2020 y estimado 2021.



Fuente: CICCRA (2021:18).

6. Algunas reflexiones.

Argentina tiene un gran potencial de crecimiento debido al aumento global del consumo de proteína animal, principalmente de los mercados asiáticos. El desafío de lograr incrementos de las exportaciones cárnicas, sin descuidar el abastecimiento del mercado interno en cantidad, calidad y precio, presenta al Estado, en términos de una relación social, como escenario en el que intervienen diversos actores, fuerzas políticas, grupos sociales e individuos, cada uno de los cuales intenta favorecerse y para ello negocia en ámbitos políticos cuyos lineamientos fundamentales se modifican según el modelo económico hegemónico. Dichas directrices necesitan utilizar un conjunto de herramientas específicas para el sector cárnico, incluidos los productores ganaderos, dentro de un adecuado marco de políticas públicas agropecuarias.

Los dos períodos analizados con mayor profundidad, manifiestan modelos económicos contrapuestos, pero el objetivo fue, para ambos,

incrementar el ingreso de divisas mediante aumentos, tanto de la producción como del volumen de las exportaciones de carne. Sin embargo, al analizar comparativamente las políticas públicas aplicadas para lograr ese mismo objetivo, se ponen de relieve dos estrategias. Entre 2015 y 2019, la actividad ganadera mostro un crecimiento respecto de periodos anteriores a raíz de la consolidación de la concentración de capital en los establecimientos inscriptos en el “Registro de Establecimientos Rurales proveedores de ganado para faena de exportación con destino a la Unión Europea”, modificando el peso base de faena para las hembras y bajando la tasa de los derechos de exportación. A partir de 2020, con el gobierno actual, la política agropecuaria comienza a girar en torno a la Agricultura Familiar, con énfasis en cuestiones de índole socioeconómico de campesinos y pueblos indígenas, poniendo de relieve la problemática de tierras, la radicación de población en todo el territorio nacional, la producción de alimentos sanos y el incremento del empleo. Particularmente en lo referido a la política de exportaciones, la idea de regulación de los mercados utilizando tanto derechos de exportación como cupos de exportaciones está vinculada al concepto de acople de los precios internacionales con los internos, cuestión teórica debatida por las propuestas económicas de índole liberal. Lo cierto es que, empíricamente, analizando los vaivenes históricos de las exportaciones de carne, siempre que las exportaciones aumentan, también aumentan los precios de la carne en las carnicerías con la consecuente caída del consumo. Además, en un contexto de crisis económica consolidada por los impactos del COVID 19, la caída del consumo se acentuó. Bajo estas circunstancias, se intenta mantener el precio y el consumo de carne bovina implementando políticas de acuerdo de precios para algunos cortes y de cupos de exportación de maíz, insumo principal en la producción de carne cuya terminación se realiza a corral. En el ámbito de las disputas por la Cuota Hilton se incorporan modificaciones en la normativa tendientes a incorporar nuevos actores en la negociación, además de incorporar el criterio de regionalización en la distribución del cupo.

Por otra parte, es necesario analizar que el desafío de incrementar las exportaciones de carne se ha transformado. La crisis sanitaria global afectó los mercados internacionales desde diversas perspectivas como la búsqueda de sostenibilidad agroambiental, inocuidad y bienestar animal, aspectos que podrían transformarse en barreras para-arancelarias al comercio internacional, como la aftosa. También los sistemas electrónicos de comercialización y certificaciones de calidad y marca, junto con la inocuidad en el envasado y el sistema de cadena de frío, se han convertido en elementos de gran relevancia en el mercado internacional de carne, a raíz de la pandemia. Otro aspecto es la incorporación en el mercado de la carne artificial o a base de vegetales.

Bibliografía

- Acuña, C. H. (2011). Introducción. En su: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (p.11-16). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado.
- Amurri, Ch. (2018). “El Mercado de la Carne Bovina en Argentina -Análisis Macroeconómico de la Actividad”. Trabajo final para la obtención del título de Licenciado en Economía. Universidad de Belgrano. Recuperado de: https://www.consejo.org.ar/storage/attachments/Christian_Amurri_tesis_2018.pdf-BmpW7AA0o2.pdf, 1-44 pp.
- Azcuy Ameghino, E. (2007). “La carne vacuna argentina, historia, actualidad y problemas de una agroindustria tradicional”. 320 pp. Imago Mundi. Bs. As.
- Bifaretti A. (2020). “La carne vacuna en la postpandemia”, *Ganadería y Compromiso*, Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPCVA) N° 144, septiembre, pp.4-9.
- Bilello, G. (2013). “Transformaciones productivas de la ganadería vacuna a partir de la expansión agrícola. Su impacto en la demanda de mano de obra y la explotación familiar.” Tesis doctoral en Ciencias Agropecuarias (FAUBA). Buenos Aires. 150 pp.
- Brusca, E. & Bisang, R, (2013). “Cambios Estructurales en el Ciclo Ganadero Argentino”, *Revista Argentina de Economía Agraria*, 14(1), 7-29.
- Califano, B. (2015). “Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación”. *Austral Comunicación*, 4(2), pp.251-286.

- Callegaris, P. (2017). “Un análisis de la composición y estructura de la cadena de carne bovina argentina: procesos y actores”, *Apuntes Agroeconómicos*, FAUBA; 16, pp.1-35.
- Cámara de la Industria y Comercio de Carnes y Derivados de la República Argentina -CICCRA-, (2019). Informe Económico Mensual. Documento N° 227- Diciembre 2019, 33 pp.
- Cámara de la Industria y Comercio de Carnes y Derivados de la República Argentina -CICCRA-, (2021). Informe Económico Mensual. Documento N° 240- Enero 2021, 35 pp.
- Cobb, R. W. y Elder, C. D. (1983). *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. 2nd ed. Baltimore: John Hopkins University Press. 357 pp.
- Craviotti, C. (2014). “Agricultura familiar-Agronegocios: Disputas, interrelaciones y proyectos”, *Territorios*, 30, pp.17-37.
- Centro de Consignatarios de Productores del País (CCPP), (2005). Cuota Hilton. Su origen y evolución dentro de las exportaciones cárnicas Argentinas. Lara Producciones Editoriales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires-Marzo del 2005, pp.7-39.
- De las Carreras, A. y Gorelik, M., (2012). *El País de la Carne. Ideas para recuperar la ganadería argentina-Buenos Aires*. Editorial Dunken, págs. 27-39, 57-62, 73, 76-78, 153-157, 165-169, 213-226.
- García, M. (2020). “Una mirada cuantitativa de la estructura agraria argentina a través de los censos nacionales agropecuarios 1988, 2002 y 2018”, *Redes Revista de Ciencias Sociales*, UNLu, 7(06), 63-84.
- García, M. (2015). “Agriculturización y pampeanización argentina. Políticas públicas para el desarrollo rural y territorial en la provincia de Santiago del Estero”. Presentado en Congreso de la Asociación de Economía Agraria Argentina.

- García Mabel, Roberto Fiadone y Francisco Pescio. (2011). “Transformaciones de la ganadería pampeana. Una visión por deciles de superficie agropecuaria, 1988-2002”. III Congreso Regional de Economía Agraria, XVI Congreso de economistas agrarios de Chile XLII Reunión Anual. Asociación Argentina de Economía Agraria. *Revista Argentina de Economía Agraria*. 9-11 de noviembre, Valdivia, Chile. 20 pp.
- García, M., y Puppi, N. (2007). “Tenencia de la tierra y tecnología en productores de soja de Santiago del Estero. Comparación con productores bonaerenses”, *Revista Facultad de Agronomía UBA*, 27, pp.155-171.
- Ghersa, C. M., & Ghersa, M. A. M. (1991). “Cambios Ecológicos en los Agroecosistemas de la Pampa Ondulada. Efectos de la Introducción de la Soja”, *Ciencia e Investigación*, 5, pp.182–188.
- Gorenstein, S. (1998). “Sector agroalimentario: las relaciones industria/gran distribución”, *Desarrollo Económico*, pp.457-476.
- Grazziani, S. M. (2018). “Cambios en los niveles de exportación de carne en la Argentina”, *Trabajo de tesis de maestría*. Universidad Nacional de Rosario, 42 pp.
- Halle, A. (2019). “Esa gran falacia; el peso mínimo de faena”. *Econoagro*, 1-5 pág. Recuperado de: <http://www.econoagro.com/ganaderia/ganaderia-informes-tecnicos/item/795-esa-gran-falacia-el-peso-minimo-de-faena>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS –INDEC-.
Censo Nacional Agropecuario, 1988.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS –INDEC-.
Censo Nacional Agropecuario, 2002. www.indec.mecon.ar
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS –INDEC-.
Censo Nacional Agropecuario, 2018. www.indec.mecon.ar

- Instituto para la Promoción de Carne Bovina -IPCVA-. (2005). “Lineamientos para la formulación de escenarios del mercado de Carne Vacuna en la Argentina”, Doc. trabajo N° 1.
- Instituto para la Promoción de Carne Bovina -IPCVA-. (2020). “Argentina Exportaciones de Carne Vacuna”. Informe diciembre 19. 7 pp.
- Instituto para la Promoción de Carne Bovina -IPCVA-. (2021). “Argentina Exportaciones de Carne Vacuna”. Informe diciembre 20. 7 pp.
- Lagroye, J.; François, B. y Sawicki, F. (2002). “L’action publique”, en Lagroye, J. (ed.): *Sociologie politique*. 4e. ed. (pp.501-551). Paris: Presses de Sciences Po; Dalloz.
- Mann, M. (2011). “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en Acuña, C. H. (ed.): *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp.55-77). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado.
- Martínez Dougnac, G. (2000). “Estancamiento, crisis y concentración. Reflexiones acerca de algunos indicadores estadísticos de la evolución reciente de la ganadería vacuna bonaerense”, *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 10(20), pp.95-112.
- Melo, E. (2004). Análisis crítico de la ganadería bovina Argentina. Jornada el Negocio de la carne. INTA 2 pp.
- Monzón, J. (2016). “Consecuencias de la intensificación productiva sobre la pequeña ganadería de cría en la provincia de Buenos Aires”. Capítulo III, página 47 y 49. Tesis presentada para optar al título de Magister de la Universidad de Buenos Aires, Área de Desarrollo Rural. Facultad de Agronomía, UBA, Buenos Aires.15.
- Murmis, M. (1994). “Incluidos y excluidos en la reestructuración del agro latinoamericano”, *Debate Agrario*, 18(101), pp.101-133.

- Nigro, V. y Rodríguez, M. (2014). Impacto de las políticas estatales en la evolución de la actividad ganadera: el caso de Argentina y Uruguay entre 2002 y 2010, Vol. 8. 3-15 pp.
- Pérez Casar, M. L. (2016). Generar conocimiento para la sustentabilidad. Gerencia de Comunicación e Imagen Institucional, DNA SICC, INTA. ISSN: 0325-8718. Vol. 42. N°3. 239-243 pp.
- Rearte, D. (2007). Distribución territorial de la ganadería vacuna. Programa Nacional de Carnes INTA. Noviembre. 60 pp.
- Santarcángelo, J. E., y Fal, J. (2009). “Producción y rentabilidad en la ganadería argentina. 1980-2006”, *Mundo agrario*, vol.10, N° 19. 22pp.
- Steimbregger, N. y Alvaro, M. B. (2010). “Vinculación contractual en el agro. Dinámicas entre la movilidad del capital global y las respuestas locales”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 33, pp.47-86.
- Teira, G., Perlo, F., Bonato, P., y Tisocco, O. (2006). “Calidad de carnes bovinas: Aspectos nutritivos y organolépticos relacionados con sistemas de alimentación y prácticas de elaboración”, *Ciencia, docencia y tecnología* (33), pp.173-193.
- Teubal, M. (2001). “Globalización y nueva ruralidad en América Latina”, *Una nueva ruralidad en América Latina*, pp.45-65.
- Tsakoumagkos, P. (2006). “Contratos frutícolas y mediación estatal en Río Negro. Una propuesta teórico-metodológica para el estudio de relaciones contractuales en cadenas agroindustriales”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, Vol. 26. pp.49-68.
- Vázquez, P; Rojas, M. (2006). “Aspectos relevantes para la toma de decisiones en la cría bovina en la Cuenca del Salado”. Publicación Técnica N° 4. INTA 24 pp.

Vértiz, P. (2017). “La cúpula agroindustrial del complejo lácteo argentino: integración subordinada de la producción primaria a la dinámica del capital industrial”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 46, pp.59-103.

Páginas WEB consultadas:

Diario La Nación (enero 2020): <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/carnes-piden-eliminar-retenciones-puedan-ingresar-divisas-nid2325415>.

Diario Página 12 (mayo 2021): <https://www.pagina12.com.ar/343883-nuevas-medidas-de-control-a-la-exportacion>.

El Cronista digital, (febrero 2021): <https://www.cronista.com/economia-politica/acuerdo-con-frigorificos-supermercados-ofrezeran-cortes-de-carne-hasta-30-mas-baratos/>.

Mesa de las Carnes, (2019): <https://www.agrositio.com.ar/noticia/207942-el-crecimiento-de-las-carnes-para-un-desarrollo-sustentable-de-toda-la-argentina>.

Proyecto Prontar (enero 2021): <https://www.argentina.gob.ar/presentar-proyectos-en-el-marco-del-programa-nacional-de-titulacion-y-arraigo-rural-prontar>.

<http://www.saij.gob.ar/programa-asistencia-critica-directa-para-agricultura-familiar-campesina-indigena-programa-asistencia-critica-directa-para-agricultura-familiar-campesina-indigena-nv24390-2020-06-17/123456789-0abc-093-42ti-lpssedadevon?&o=18&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema%5B25%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n/Novedad%7CColecci%F3n%20tem%Etica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento&t=20911>

De la Carta de La Habana al Acuerdo sobre Agricultura. Una reconstrucción documental de los sucesivos fracasos de las negociaciones multilaterales sobre el comercio internacional de productos primarios que consolidan el desarrollo geográfico-histórico desigual (1946-2020).

Elda Viviana Tancredi*

UNLu, Programa de Investigación Redes Epistémicas.

Resumen: Terminada la segunda guerra mundial en 1945 y establecida la Organización de Naciones Unidas, se dan significativos intentos de reorganización del sistema internacional bajo el impulso de las ideas keynesianas, con la creación de nuevas instituciones organizadas en el marco del Acuerdo de Bretton Woods y con la propuesta de una organización para el comercio internacional. Ella tendría como fin el transformar, hacia su liberalización, las políticas proteccionistas adoptadas desde 1930, para lograr un orden comercial más justo solucionando los problemas relativos al comercio internacional vinculados con el empleo, el desarrollo económico, la política y prácticas comerciales, y la política en materia de productos básicos. En este trabajo se reconstruye el camino de las negociaciones comerciales multilaterales sustentado en el análisis de documentos oficiales. Se inicia con la presentación ante la ONU en 1947 y su desarrollo en 1948, de la Conferencia Internacional

* Profesora y Licenciada en Geografía. Magister en Políticas ambientales y territoriales. Doctora en Ciencias Sociales. Profesora Asociada en el Departamento de Ciencias Sociales de UNLu. Desde 2011 dirige el Programa de Investigación Redes epistémicas: enlaces entre el conocimiento y la toma de decisiones políticas, UNLu.

sobre el Comercio y el Empleo donde quedan explícitas las dificultades especiales que atraviesan los países exportadores de productos básicos. A continuación, se presenta lo que se ha denominado “la voz del Norte” reflejada en la firma del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) en 1947 y las excepciones a la liberalización del comercio para los productos agrícolas, de fuerte impacto sobre la inserción comercial de los países en desarrollo; para luego caracterizar la “voz del Sur” que se expresa en las sucesivas Conferencias de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) desde 1964. Finalmente se describen los procesos de negociaciones internacionales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), continuadora del GATT desde 1995, y los mecanismos establecidos en el Acuerdo sobre Agricultura sobre los tres pilares de la reforma hacia un mercado mundial liberalizado. Este recorrido muestra los sucesivos fracasos de las negociaciones multilaterales sobre el comercio internacional de productos primarios que consolidan el desarrollo geográfico-histórico desigual.

Palabras clave: Negociaciones comerciales internacionales; Comercio de productos primarios; Desarrollo geográfico-histórico desigual.

Abstract: After the Second World War ended in 1945 and the United Nations was established, significant attempts were made to reorganize the international system under the impulse of Keynesian ideas, with the creation of new institutions organized within the framework of the Bretton Woods Agreement and with the proposal of a new organization for international trade. This organization would aim to transform, towards liberalization, the protectionist policies adopted since 1930, to achieve a fairer commercial order by solving problems on international trade related to employment, economic development, trade policy and practices, and politics on commodities. This article reconstructs the path of multilateral trade negotiations based on the analysis of official documents. It begins

with the presentation to the UN in 1947 and its development in 1948, of the International Conference on Trade and Employment, where the special difficulties faced by commodity-exporting countries are made explicit. It is presented, then, what has been called “the voice of the North”, reflected in the signing of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in 1947 and the exceptions to the liberalization of trade for agricultural products, which have a strong impact on the commercial insertion of developing countries at international trade; to later characterize the “voice of the South” that is expressed in the successive United Nations Conferences for Trade and Development (UNCTAD) since 1964. Finally, there are described the international negotiation processes within the framework of the World Trade Organization (WTO), a continuation of the GATT since 1995, and the mechanisms established in the Agreement on Agriculture on the three pillars of the reform towards a liberalized world market. This path shows the successive failures of the multilateral negotiations on the international trade of primary products that consolidate the uneven geographical-historical development.

Key words: International trade negotiations; Trade in primary products; Uneven geographical-historical development.

Introducción.

Los Miembros reconocen que las condiciones que rigen la producción, el intercambio y el consumo de algunos productos básicos son tales que el comercio internacional de dichos productos podría verse sujeto a dificultades especiales, como la tendencia hacia el desequilibrio persistente entre la producción y el consumo, la acumulación de existencias gravosas y las pronunciadas fluctuaciones de precios.
(Carta de La Habana 1948, Artículo 55)

Los productos básicos, y en particular los agrícolas, son fundamentales en el tipo de inserción que Argentina sostiene en el comercio internacional, desde el modelo agroexportador del siglo XIX hasta los procesos de reprimarización de la economía en el siglo XXI. Los datos más actuales del año 2019 de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) sobre la canasta exportadora nacional, señalan que el 61% de las exportaciones son productos agropecuarios (tanto productos agrícolas –alimentos y materias primas– como manufacturas de origen agropecuario), el 6% son combustibles y productos extractivos, y un 28%, manufacturas (OMC, 2020:22).¹ Mantiene, por contrapartida, una estructura de importaciones de manufacturas (bienes intermedios y de capital fundamentalmente) que constituye más del 80% del total. Este tipo de estructura comercial basada en los bienes primarios es similar a la presentada por el conjunto de los países en desarrollo (PED), bienes que representan el 70% de las exportaciones de América del Sur, Central y Caribe y de África, el 75% de las exportaciones de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y el 73% de Oriente Medio. Por el contrario, las manufacturas (que constituyen el 70% del intercambio

¹ Cabe aclarar que se clasifican como Otros (no especificadas en los grupos anteriores), el 5% de las exportaciones argentinas. En el caso del INDEC, ambos grupos (Manufacturas y Otros) se suman en la categoría Manufacturas de origen industrial (MOI), marcando así un peso del 33% sobre el total de las exportaciones.

mundial de mercancías), representan el 72% de las exportaciones de América del Norte, el 78% de las de Europa y el 82% de Asia.² La concentración geográfica del comercio internacional es muy marcada en términos de países (las cinco principales economías comerciantes –China, Estados Unidos, Alemania, Japón, Países Bajos- representan el 38% del comercio mundial) como de regiones (Europa, América del Norte y Asia representan el 82,1% del comercio mundial de mercancías); y se verifica en todas las mercancías, inclusive en los productos primarios (por ejemplo en las exportaciones de productos agrícolas Europa representa el 39,90% del total, Asia representa el 23,62% y América del Norte el 15,53%, sumando el 79,05% mundial) aunque más intensa en el caso de las manufacturas (Europa aporta el 41,44% de las exportaciones, Asia el 39,12% y América del Norte el 13,70%, representando este conjunto el 94,26% del total). En este contexto, Argentina tiene una participación marginal, que ha disminuido constantemente desde un peso del 2,8% sobre el total de exportaciones mundiales de 1948 al 0,32% en el 2018(OMC, 2019).

Todos estos datos estadísticos muestran, por un lado, que el peso principal del intercambio de mercancías y servicios se verifica entre los principales países y regiones desarrolladas del mundo (con creciente participación de algunas economías en desarrollo emergentes en particular

2 A lo largo del tiempo en que la Organización Mundial del Comercio publica sus estadísticas, se van modificando las regiones constituidas para esta sistematización de datos, siendo el último cambio en el año 2005, regionalización que se respeta en este trabajo a efectos de comparación. Se han intercambiado los datos de CEI por los de URSS (que se señalan específicamente en el cuadro estadístico tomado de base para la elaboración de estos mapas, previo a su disolución en 1991). Queda obsoleta la clasificación anterior que abarcaba los países de Europa Occidental y Europa Central y Oriental, los Estados Bálticos y la Comunidad de Estados Independientes (agrupadas bajo la denominación “economías en transición”); en consecuencia, se crean dos grupos: Europa y la Comunidad de Estados Independientes. El nuevo grupo Europa se subdivide en Países de la Unión Europea (25) y otros países de Europa. México ha sido incluido en América del Norte, por su alto grado de integración económica como miembro del NAFTA y el efecto distorsionante en las cifras totales de América Latina por el predominio de las corrientes comerciales de México con Estados Unidos. El grupo América Latina ha sido sustituido por uno nuevo, denominado América del Sur y Central y el Caribe, que no incluye a México. En las demás regiones (África, Oriente Medio, Asia –incluidos el Pacífico y Oceanía-) no ha habido cambios respecto de años anteriores.

del sudeste asiático, y principalmente de China)³ con un predominio intra-sectorial industrial, en el marco de la nueva división internacional de la producción que incentiva el comercio intra-firma ante el predominio de las empresas transnacionales y la conformación de cadenas globales y regionales de valor. Por el otro, expresan la permanencia de una geografía del comercio que mantiene desigualdades y dinamisismos diferenciados entre países, donde las presiones hacia la polarización entre economías exportadoras de manufacturas y economías primarizadas siguen marcando las relaciones económicas mundiales en este nuevo siglo XXI.

Sin embargo, terminada la segunda guerra mundial en 1945 y establecida la Organización de Naciones Unidas (ONU), se dan significativos intentos de reorganización del sistema internacional bajo el impulso de las ideas keynesianas, con la creación de nuevas instituciones globales organizadas en el marco del Acuerdo de Bretton Woods (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento), y de propuesta de una organización para el comercio internacional con el fin de transformar, hacia su liberalización, las políticas proteccionistas adoptadas desde la Gran Depresión de la década de 1930, que lleve a un orden comercial más justo dando solución a los problemas relativos al comercio internacional en lo concerniente al empleo, al desarrollo económico, a la política comercial, a las prácticas comerciales y a la política en materia de productos básicos (Carta de La Habana, 1948:11).

La reconstrucción del camino transitado por las economías en estos últimos setenta y cinco años desde los procesos de negociaciones multilaterales comerciales de posguerra, y sustentado en un análisis

3 Si bien China se ha transformado en la primera economía exportadora mundial aportando en el 2018 el 13,1% del total, y las Seis economías comerciantes de Asia Oriental (República de Corea, Malasia, Singapur, Tailandia, Taipei Chino, Hong Kong China) el 9,9% de las exportaciones totales, con una composición de exportaciones prioritariamente de manufacturas, siguen siendo auto-designadas como “país en desarrollo” (PED) (OMC, 2019). Se consideran Países desarrollados en las negociaciones de la OMC y de la UNCTAD a: los países de América del Norte (excepto México), los que componen la Unión Europea (27), grupo AELC (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza), Australia, Japón y Nueva Zelanda.

de documentos oficiales,⁴ comienza, entonces, con la presentación de la organización desde la ONU en 1947 y su desarrollo en 1948 de esta Conferencia Internacional sobre el Comercio y el Empleo tendiente a la concreción de una Organización Internacional del Comercio, donde quedan explícitas las dificultades especiales que atraviesan los países exportadores de productos básicos. A continuación, se presenta lo que se ha denominado “la voz del Norte” que se refleja en la firma del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) en 1947 y las excepciones a la liberalización del comercio para los productos agrícolas con los impactos que ello genera sobre la inserción comercial de los países en desarrollo; para luego caracterizar la “voz del Sur” que se expresa en las sucesivas Conferencias de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) desde 1964. Finalmente se caracterizan los procesos de negociaciones internacionales comerciales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), continuadora del GATT desde 1995, y los mecanismos establecidos en el Acuerdo sobre Agricultura sobre los tres pilares de la reforma hacia un mercado mundial liberalizado. Este recorrido muestra, como indica el título de este trabajo, y se tratará de demostrar a continuación, los sucesivos fracasos de las negociaciones multilaterales sobre el comercio internacional de productos primarios que consolidan el desarrollo geográfico-histórico desigual.

4 Este artículo retoma resultados de diferentes proyectos de investigación sobre la geografía del comercio internacional radicados en el Departamento de Ciencias Sociales, UNLu, bajo la dirección de Dra Elda Tancredi, obtenidos de un análisis documental oficial (reconstrucción desde los documentos del Acuerdo General de Tarifas y Comercio –GATT, de la Organización Mundial del Comercio –OMC- y de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo –UNCTAD-. Estos proyectos son: “Crisis Alimentaria Global y Comercio Internacional de Productos Agrícolas: un estudio del procesos de negociaciones en la OMC e incidencia del Acuerdo sobre Agricultura” I parte (2010-2011) y II parte (2012-2013); “Multipolaridad, emergencia y reprimarización: un estudio de la geografía del comercio internacional del siglo XXI” (2014-2015); “Problemas ambientales y comercio internacional: un estudio exploratorio de la relación entre el transporte marítimo de mercancías y el cambio climático global” I parte (2016-2017), II parte (2018-2019) y III parte (2020-2021).

1. El inicio de las negociaciones comerciales de posguerra: la Organización Internacional del Comercio (OIC) y las dificultades especiales de los productos básicos.

Apenas establecida la ONU, en febrero de 1946 su Consejo Económico y Social decide establecer un Comité Preparatorio para una nueva agenda de negociaciones que conduzca a la realización de una conferencia internacional sobre el comercio y el empleo, previendo el establecimiento de una Organización Internacional del Comercio. La Primera Sesión de este Comité se desarrolla en Londres del 15 de octubre al 26 de noviembre de 1946; la Segunda Sesión se reúne en Ginebra desde el 10 de abril de 1947 (E/PC/T/EC/4, 17 octubre 1946). Las negociaciones comprenden básicamente dos partes: las referidas a la reducción de tarifas y barreras comerciales y las referidas concretamente a la esperada Organización Internacional del Comercio (OIC). De acuerdo con las palabras de Mr. White,⁵

las negociaciones se han desarrollado en una velocidad y ritmo que corresponde con lo establecido en el programa. Para el 5 de julio... se han iniciado no menos de 101 negociaciones individuales; 5 se han completado; al menos 21 informes muestran un progreso satisfactorio y se espera que se completen en un periodo razonable de tiempo; y existen otras 5 negociaciones en avance, aunque no se han completado tan rápidamente como las otras 21... No quiero dar la impresión de que no hay dificultades y que todo marcha suavemente y la vida es hermosa. De hecho, no serán muy virtuosas las negociaciones simples. La virtud se encuentra en concluir negociaciones que son dificultosas. Mirando las negociaciones sobre aranceles en su total, diría yo, que sería bueno ser capaz de decir que hubo algún progreso y que las cosas marchan rápidamente, pero en un balance y teniendo todos los factores en cuenta, las cosas no están marchando tan mal” (Information centre, Press Release 234, July 11, 1947:2-3).

⁵ Eric Wyndham-White fue el Secretario Ejecutivo y luego Director General del GATT entre 1948 y 1968.

Estas negociaciones en Ginebra tienen dos resultados significativos. En primer lugar, se completa el borrador de la Carta de acuerdo, que pasa a consideración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, que inicia sus deliberaciones en La Habana el 21 de noviembre de 1947. En segundo lugar, se firma el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) y un Protocolo de Aplicación Provisoria, acordado por veinte y tres países que representan en esa fecha alrededor del 70% del comercio mundial (European Office of the United Nations, 1947), donde se define que, “el objetivo general de las negociaciones han sido responder tan lejos como sea posible al Artículo 17 del borrador de la Carta, que establece que ellas deben conducir directamente a una reducción sustancial de las tarifas y otros cargos sobre las importaciones y exportaciones, y a la eliminación de preferencias sobre una base de ventajas recíprocas y mutuas” (Information centre, Press Release 469, October 27, 1947:4).

La Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Empleo se realiza en La Habana del 21 de noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948,⁶ con “el propósito de favorecer la expansión de la producción, intercambio y consumo de mercaderías” (E/CONF.2/78:1), y para negociar las formas de regulación del comercio internacional desde una Organización Internacional del Comercio (OIC) vinculada a Naciones Unidas como un organismo especializado; intentando con ello “realizar los objetivos enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, especialmente el logro de niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social” (E/CONF.2/78:11). Participan en la Conferencia cincuenta y seis países, algunos de ellos bajo dominio colonial (formal o informal), que están señalados en el siguiente cuadro.

6 Recuperado de https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/havana_s.pdf.

Cuadro 1. Países participantes de la Conferencia de La Habana.

Países de América Latina	Países de América del Norte	Países de Europa	Países de Asia y Oriente	Países de África
Argentina	Canadá*	Austria	Afganistán	Egipto
Bolivia	Estados Unidos	Checoslovaquia	Birmania*	Liberia
Brasil	de América	Dinamarca	Ceilán*	Rhodesia del
Chile		Gran	Commonwealth	Sur*
Colombia		Ducado de	de Australia*	Unión
Costa Rica		Luxemburgo**	Filipinas	Sudafricana*
Cuba		Francia	India*	
Ecuador		Grecia	Indonesia	
El Salvador		Irlanda	Irak	
Guatemala		Italia	Irán	
Haití		Noruega	Nueva	
México		Polonia	Zelandia*	
Nicaragua		Portugal	Paquistán*	
Panamá		Reino de	República de	
Perú		Bélgica**	China (Taiwan)	
República dominicana		Reino Unido de	Siria	
Uruguay		Gran Bretaña	Transjordania	
Venezuela		e Irlanda del	Unión Líbano-	
		Norte*	Siria	
		Reino de los		
		Países Bajos**		
		Suecia		
		Suiza		

*Miembros de la Commonwealth Británica

**Miembros de la Unión Aduanera BENELUX

Fuente: elaboración propia sobre listado de países en el Acta de la Conferencia (1948) (E/CONF.2/78: 1-3).

Una amplia mayoría de los países presentes (53 sobre 56⁷) acuerdan con la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio, que fuera luego sometida a los Gobiernos representados en ella para su ratificación. Esta Carta, consecuencia efímera del *New Deal*, organiza sus contenidos en nueve capítulos y ciento seis artículos, señalando que su propósito es realizar los objetivos enunciados en la Carta de las Naciones Unidas. Su primer objetivo busca “asegurar un volumen considerable y cada vez mayor de ingreso real y demanda efectiva; aumentar la producción, el consumo y el intercambio de bienes y contribuir así al equilibrio y a la expansión de la economía mundial” (E/CONF.2/78: 11).⁸

Es en el Capítulo VI donde se aborda uno de los temas centrales para los PED: los convenios intergubernamentales sobre productos básicos. Aquí los Miembros reconocen las dificultades especiales a que puede verse sujeto el comercio internacional de dichos productos. En el artículo 56 se define “producto básico” como producto agrícola, forestal, pesquero o cualquier mineral, en su forma natural o, bien, después de haber sido elaborado en la forma habitualmente requerida para su venta en un volumen substancial

7 No puede identificarse en el documento cuáles son los tres países presentes en la Conferencia que no firman la Carta de La Habana.

8 Y avanza más allá del comercio internacional, con los siguientes objetivos:

“- Fomentar y ayudar el desarrollo industrial y el económico en general, especialmente en aquellos países cuyo desarrollo industrial está aún en sus comienzos; y estimular la corriente internacional de capitales destinados a inversiones productivas.

- Ampliar para todos los países, en condiciones de igualdad, el acceso a los mercados, a los productos y a los medios de producción necesarios para su prosperidad y desarrollo económicos.

- Promover, sobre una base de reciprocidad y de ventajas mutuas, la reducción de los aranceles aduaneros y demás barreras comerciales, así como la eliminación del tratamiento discriminatorio en el comercio internacional;

-Capacitar a los países, dándoles mayores oportunidades para su comercio y desarrollo económico, para que se abstengan de adoptar medidas susceptibles de dislocar el comercio mundial, reducir el empleo productivo o retardar el progreso económico.

-Facilitar, mediante el estímulo de la comprensión mutua, de las consultas y de la cooperación, la solución de los problemas relativos al comercio internacional en lo concerniente al empleo, al desarrollo económico, a la política comercial, a las prácticas comerciales y a la política en materia de productos básicos” (E/CONF.2/78:11).

en el mercado internacional”.⁹ Mientras que el artículo 57 reconoce la importancia de los convenios intergubernamentales sobre estos productos, como un medio adecuado para alcanzar, entre otros, los objetivos de evitar las graves dificultades económicas que pueden surgir cuando no sea posible lograr el ajuste entre la producción y el consumo únicamente por las fuerzas normales del mercado; permitir el desarrollo de industrias de transformación basadas en la producción nacional de productos básicos; evitar o moderar fluctuaciones pronunciadas en el precio de un producto básico, en especial de los productos alimenticios esenciales y evitar su escasez; finalmente, mantener y desarrollar los recursos naturales del mundo y protegerlos contra un agotamiento innecesario, garantizando, en palabras actuales, su sustentabilidad.

La Carta de La Habana pretende situar los acuerdos comerciales en un contexto macroeconómico expansivo al reconocer los vínculos existentes entre las condiciones del mercado de trabajo, la desigualdad y el comercio, reclamando mejoras en los salarios y las condiciones de trabajo de acuerdo con los cambios en la productividad; propone impedir las prácticas comerciales por parte de empresas comerciales públicas o privadas que afectan al comercio internacional y que “restringen la competencia, limitan el acceso a los mercados o favorecen el control monopolista” (artículo 46); y sobre todo, insiste en las múltiples vías de desarrollo para armonizar objetivos locales con la integración en la economía mundial, e insiste también en que los países debían disponer de suficiente espacio de políticas para llevar a cabo una experimentación pragmática que garantizara esa relación armoniosa (UNCTAD, 2018). La Carta será ratificada únicamente por Liberia, por lo que *nunca entra en rigor*.

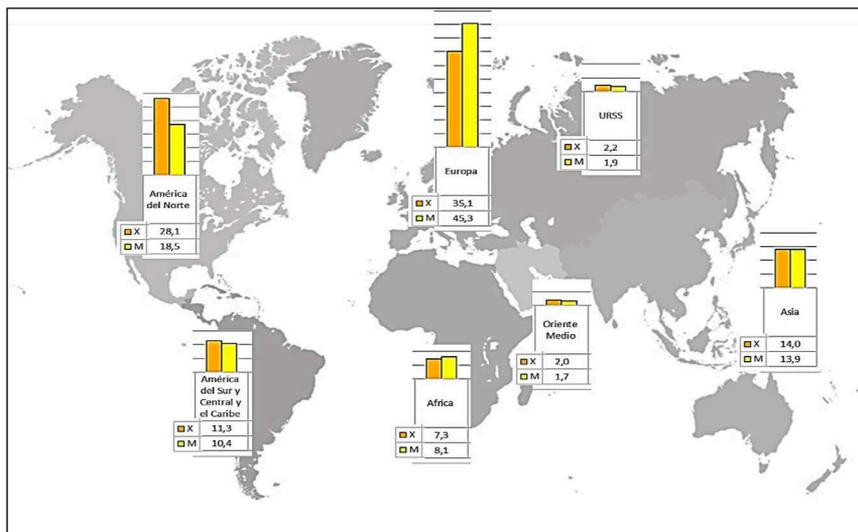
9 Se incluyen en esta categoría: los aceites vegetales, incluidos el aceite de oliva y las semillas oleaginosas, el algodón y los hilados de algodón, el azúcar, las bananas, la bauxita, el cacao, el café, la carne, el caucho, el cobre, el estaño, las fibras duras y sus productos, los fosfatos, las maderas tropicales, el manganeso, el mineral de hierro, el té, y el yute y sus productos.

2. La voz del Norte: el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) y las excepciones a la agricultura.

La Carta de La Habana, como mencionado, nunca entra en rigor, y por lo tanto tampoco se establece la Organización Internacional del Comercio. Lo que sí se sostiene a lo largo del tiempo, y se constituye en el marco normativo internacional para el comercio global, es el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT), surgido del marco de las reuniones de 1946 y firmado por veintitrés países de este Comité preparatorio¹⁰, que representan el 70% del comercio mundial, del cual el 30,75% corresponde a los países miembros de la Commonwealth Británica, seguido por Estados Unidos. El GATT sin dudas, refleja estos intereses comerciales. El siguiente mapa muestra acabadamente la concentración tanto de las exportaciones como de las importaciones en Europa (en particular representando el 35,1% de las exportaciones y el 45,3% de las importaciones del mundo) y en América del Norte (participando del 28,1% de las exportaciones y del 18,5% de las importaciones). Este mapa señala también la importancia de América del Sur y Central en el comercio internacional en los primeros años de posguerra; así como el peso de Asia, particularmente Japón.

10 Los países firmantes son: Estados Unidos de América; países de la Commonwealth británica (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Commonwealth de Australia, Birmania, Canadá, India, Nueva Zelandia, Ceilán, Paquistán, Rhodesia del Sur, Unión Sudafricana); países de la Unión aduanera BENELUX (Reino de Bélgica, Gran Ducado de Luxemburgo, Reino de los Países Bajos); Estados Unidos del Brasil; República de Chile; República de Cuba; República Checoslovaca; República Francesa; Reino de Noruega; República de China (Taiwan); Unión Líbano-Siria. Ellos serán conocidos también como los “miembros signatarios del Acta Final de la Segunda Sesión de la Comisión Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo”

Mapa 1. Comercio mundial, 1948 (valores porcentuales de exportación y de importación de mercancías por regiones).



Fuente: elaboración propia de acuerdo con datos disponibles en https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts19_toc_e.htm.

El GATT entra en rigor el 1 de enero de 1948, cuando los 23 miembros originales se reúnen en el Palacio de las Naciones en Ginebra; mientras que la primera sesión de las Partes contratantes se va a realizar en el mes de febrero de 1948 durante el desarrollo del último día de la Conferencia en La Habana. En su texto original de 1947, este Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio establece su misión en la reducción de las barreras al comercio en la industria de bienes y servicios en sucesivas rondas de negociación:

Reconociendo que sus relaciones comerciales y económicas deben tender al logro de niveles de vida más altos, a la consecución del pleno empleo y de un nivel elevado, cada vez mayor, del ingreso real y de la demanda efectiva, a la utilización completa de los recursos mundiales y al acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos... se busca contribuir al logro de estos objetivos, mediante la celebración de acuerdos encaminados

a obtener, a base de reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción substancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional (GATT, 1947:1).

Las disposiciones del GATT resultan perjudiciales en general para los países en desarrollo. Ello queda claramente visible en el momento en que los países asiáticos logran expandir sus exportaciones de productos textiles a bajo costo, siendo entonces amenazados por realizar “dumping” por Canadá, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos; y se ven obligados a aceptar “restricciones voluntarias a la exportación” en un Acuerdo a Plazo sobre los Textiles de Algodón (iniciado en 1962). El otro tema central en las discusiones que reflejan los intereses contrapuestos entre los miembros del GATT y los países en desarrollo, refiere a los productos primarios, en particular los agrícolas, ya que se establece en su artículo XI como excepción a su principio de eliminación de restricciones comerciales a:

- Prohibiciones o restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales para la parte contratante exportadora; y a
- Restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe éste, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales.

Ello va a permitir la amplia protección de los países desarrollados al sector primario, particularmente desde la creación del Comité Económico de la Comunidad europea para proteger a la agricultura de la competencia de países en desarrollo y otros países, lo que reduce el acceso al mercado de países fuera de esta comunidad. Ello se ha realizado a partir del argumento del “modelo europeo de agricultura” y luego del de “multifuncionalidad rural” con tres razones que explican el apoyo y la protección que conceden a sus agricultores: asegurar la producción de alimentos suficientes para

satisfacer las necesidades del país; proteger a los agricultores de los efectos de condiciones meteorológicas desfavorables y de las fluctuaciones de los precios mundiales; y preservar a la sociedad rural; política que ha tenido un papel fundamental en el equilibrio territorial, la mejora de la agricultura y la cohesión socioeconómica de los países europeos (Tancredi, 2009).

El conjunto de medidas proteccionistas (amparadas por excepciones en la liberalización del comercio agrícola), la inelasticidad de su demanda y el deterioro de los términos del intercambio, tal como va a sostener Raúl Prebisch desde la CEPAL, así como Aldo Ferrer en su clásico texto sobre la economía argentina publicado en su primera edición en 1963, explican

en el plano del comercio internacional...el deterioro de la participación relativa de la agricultura. En la Comunidad Económica Europea, por ejemplo, los derechos sobre la importación de trigo blando son de 90%, en manteca de 214% y en azúcar refinada del 155%. Los Estados Unidos siguen también una fuerte política proteccionista en el campo agrícola. El comercio internacional registra plenamente el impacto de las políticas comerciales de los países industrializados y de los cambios en la composición de la demanda (Ferrer, 1980:161).

Sin embargo, y aun siendo considerado como el “club de los ricos”, durante la vigencia del GATT (1948-1994) van sumándose otros países desarrollados, países en desarrollo y economías planificadas socialistas, llegándose a un total de ciento veintiocho (128) partes contratantes;¹¹ inclusive la Argentina firma su adhesión el 11 de octubre de 1967. Todos ellos serán integrantes plenos de la Organización Mundial de Comercio, que lo reemplaza en 1995. Pensado como un arreglo temporario, el GATT perdura con modificaciones periódicas durante cuarenta y seis años: “No hay nada más durable que un acuerdo provisorio” (UNCTAD, 2014:3).

11 [Información recuperada de https://www.wto.org/english/thewto_e/gattmem_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/gattmem_e.htm).

3. La voz del Sur: la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).

Desde la decepción experimentada después de la Conferencia de La Habana, los PED recorren una distancia considerable en términos políticos. La Conferencia de Bandung de países afro-asiáticos en 1955, el surgimiento del Movimiento de Países No Alineados en la Conferencia de Belgrado (1961), la Conferencia de El Cairo sobre los problemas del desarrollo económico (1962) y la definición de la década de 1960 como el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹² donde se reconoce que “a pesar de los esfuerzos efectuados, las diferencias entre los ingresos per cápita de los países económicamente desarrollados y los de los menos desarrollados han aumentado y que el ritmo de crecimiento dista todavía de ser satisfactorio” (A/RES/1710 (XVI), establecen hitos sustantivos en el proceso de maduración del Sur¹³ al mostrarles la posibilidad de distanciarse de los límites establecidos por el mundo bipolar y de pedir con más fuerza una acción internacional sobre el comercio y el desarrollo:

Su número había aumentado con la descolonización, habían ganado una especie de aliado en la Unión Soviética, habían fortalecido su propia solidaridad y, bajo el liderazgo de Prebisch,¹⁴ tenían tanto

12 Las Naciones Unidas dedican determinados días, semanas, años y décadas internacionales a acontecimientos o temas específicos con el fin de promover, mediante la concienciación y la acción, los objetivos de la Organización, propuestos por los Estados Miembros o declarados por los organismos especializados. <http://www.un.org/es/sections/observances/united-nations-observances/index.html>.

13 Esta división de los países Norte-Sur es permanente cuestionada por los países socialistas, en especial por la URSS, al expresar claramente que “La Unión Soviética jamás ha explotado, ni explota actualmente en forma alguna, a los países en desarrollo, y por consiguiente no tiene, ni puede tener, ninguna responsabilidad moral ni material por la grave situación económica de los países en desarrollo. En este orden de ideas, la delegación de la Unión Soviética no está de acuerdo con la idea de dividir a todos los países entre «ricos» y «pobres», o entre «los países ricos del Norte» y los «países pobres del Sur»” (UNCTAD II, 1968:68).

14 Raúl Prebisch se desempeña, desde su creación, como Director de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) establecida por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en febrero de 1948. Sus ideas culminan con la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1958, como un instrumento para apoyar el desarrollo de la región; la creación del Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico, para

una doctrina económica como un conjunto de ideas políticas (...) Se encontraban al borde de una nueva era en el comercio y el desarrollo. Al mismo tiempo que sabían que podrían enfrentar la posibilidad de una falla sombría, dado la profunda indiferencia - si no hostilidad activa - de los Estados Unidos a sus ideas políticas. Prebisch al menos creía que aún había mucho por lo que jugar. La sensación de injusticia que los países en desarrollo sentían acerca de los arreglos “provisionales” para la gobernanza del comercio mundial y la desconexión del GATT de los objetivos de desarrollo económico (...) fue la fuerza imparable que estaba en camino de colisionar con un inamovible objeto en Ginebra, Suiza (UNCTAD, 2014:14).

Habiendo sido designado en 1962, director responsable de la organización de la primera UNCTAD,¹⁵ Prebisch organiza una ronda previa de consultas para definir la lista de problemas que vinculan el comercio con el desarrollo.¹⁶ Esta lista está organizada en cinco ítems, e incluye los principales interrogantes a ser discutidos en la agenda de la Conferencia, el primero de los cuales refiere a los problemas internacionales que plantean los productos básicos.¹⁷

satisfacer una demanda de los PED que solicitaban una medida similar a la creación del Plan Marshall para los países europeos y asiáticos; y la creación de institutos de investigación y asesoría como el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

15 En su 1328° sesión plenaria (del 10 de febrero de 1965), la Asamblea de Naciones Unidas confirma el nombramiento de Prebisch como Secretario General de la UNCTAD, cargo que mantiene hasta 1969 cuando presenta su renuncia.

16 Visita París, Bruselas y Londres, Canberra, Tokio, Bangkok, Nueva Delhi, Karachi, Moscú, Varsovia, Belgrado, Bonn y Washington, D.C Esta agenda queda plasmada en las Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Vol. VIII) de junio de 1964, en su Parte II “Lista de Cuestiones; nota del Secretario General de la Conferencia”.

17 Los otros ítems se relacionan con el comercio de manufacturas y semi-manufacturas; el fomento del comercio invisible de los PED (sector servicios, turismo, pagos por concepto de transporte, seguro y gastos similares); las disposiciones institucionales, métodos y organismos para aplicar medidas relativas a la expansión del comercio internacional; la expansión del comercio internacional y su importancia para el desarrollo económico, y sus relaciones con la planificación política e instituciones del desarrollo nacional y los problemas comerciales entre países que están en una etapa similar de desarrollo, que están en distintas etapas de desarrollo y que tienen sistemas económicos y sociales diferentes.

Es en este ítem donde se realiza un examen de las tendencias y perspectivas a largo plazo de los países de producción primaria (incluida la relación de intercambio) que indica:

- a. la lentitud con que aumenta la demanda;
- b. el descenso que experimenta la participación de los países en vías de desarrollo en el comercio mundial de estos productos;
- c. la tendencia al debilitamiento en sus precios en relación con los de las manufacturas;
- d. la incapacidad de los países en vías de desarrollo de financiar con sus exportaciones la creciente necesidad de importaciones de manufacturas.

Estos son los elementos centrales que definen la ya clásica Teoría Prebisch-Singer del Deterioro de los Términos del Intercambio, trasladando a la UNCTAD y al conjunto de los PED, la visión centro-periferia que sostiene que América Latina carece de una auténtica autonomía, y que su evolución y desarrollo económicos dependen de factores externos y de manera más precisa de los acontecimientos y políticas de los países desarrollados. En estos procesos de negociaciones, los países son agrupados en tres regiones (que no sólo organiza la forma en que se presentan los diagnósticos y las estadísticas sino también, desde la aplicación del Principio de Naciones Unidas de Distribución Geográfica Equitativa, la representación en los órganos de conducción): economías de mercado desarrolladas; países en desarrollo (de Europa, de Asia, de África, de América Latina, de Oceanía); países socialistas de Europa del Este y Asia. Mientras que los grupos de negociaciones conformados son: Grupo A (compuesto por 61 países en desarrollo de Asia, de África y de Oceanía), Grupo B (29 economías de mercado desarrolladas), Grupo C (22 Países en desarrollo de América Latina y Caribe), Grupo D (9 países socialistas de Europa del Este y Asia).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se desarrolla finalmente entre marzo y junio de 1964, en Ginebra,¹⁸ siendo

18 La serie de reuniones son: UNCTAD I (Ginebra, Suiza, 1964), UNCTAD II (Nueva Delhi, India, 1968), UNCTAD III (Santiago, Chile, 1972), UNCTAD IV (Nairobi, Kenia, 1976),

para esa fecha la conferencia más grande con la participación de cuatro mil delegados de ciento diecinueve países y observadores de organizaciones de la sociedad civil. Según afirma el Secretario General de las Naciones Unidas U. Thant, ella marca

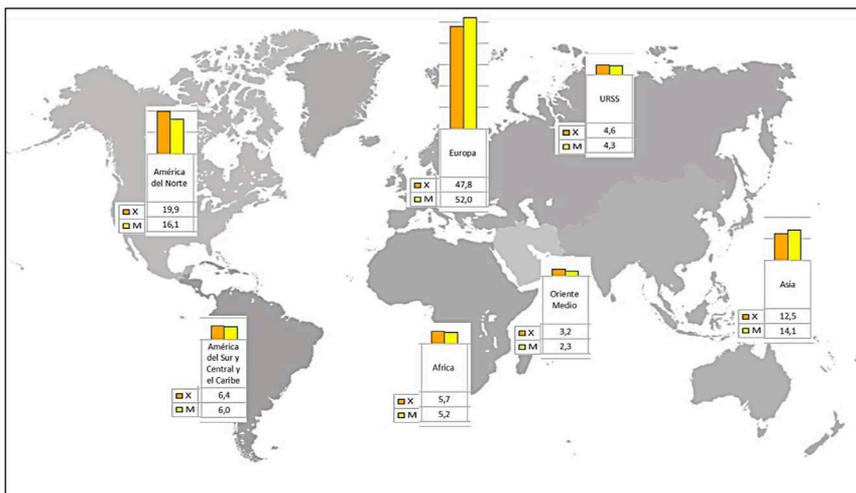
el comienzo de un nuevo capítulo en la historia de los esfuerzos de las Naciones Unidas para acelerar el desarrollo económico de los países en desarrollo. La Conferencia ha mostrado el camino hacia un orden económico internacional más justo y racional en el cual las naciones pobres, que hacen la gran mayoría de la humanidad, por fin podrán tener una participación adecuada en los frutos del progreso económico y tecnológico (...) dio los primeros pasos hacia el establecimiento de una nueva política comercial para el desarrollo (...) a pesar de las diferencias de opinión sobre muchos problemas” (E/CONF.46/141, I:iii).

Se constata que, si bien el comercio mundial se ha expandido en los últimos años impulsado principalmente por la expansión general de la economía mundial de posguerra, la acción nacional e internacional y el enorme progreso técnico-científico, los países del mundo no comparten proporcionalmente esta expansión comercial. La participación de los PED en las exportaciones mundiales disminuye constantemente desde casi un tercio en 1950 a solo un poco más de una quinta parte en 1962 (agravado por un constante deterioro de los términos del intercambio y por medidas aplicadas por ciertos países desarrollados que tienen efectos discriminatorios o proteccionistas), mientras que las economías de mercado desarrolladas aumentan su parte de tres quintos a dos tercios (representando el 68% del total mundial), y las economías de planificación central del 8% a 13%, como se verifica en el mapa 2 en su comparación con el anterior. Además, ya comienza a marcarse claramente que el comercio mundial de manufacturas aumenta a

UNCTAD V (Manila, Filipinas, 1979), UNCTAD VI (Belgrado, Serbia, 1983), UNCTAD VII (Ginebra, Suiza, 1987); UNCTAD VIII (Cartagena, Colombia, 1992), UNCTAD IX (Midrand, Sudáfrica, 1996), UNCTAD X (Bangkok, Tailandia, 2000), UNCTAD XI (San Pablo, Brasil, 2004), UNCTAD XII (Accra, Ghana, 2008), UNCTAD XIII (Doha, Qatar, 2012) y UNCTAD XIV (Nairobi, Kenia, 2016).

un ritmo anual superior al de los productos primarios; y el crecimiento de la producción de productos primarios en los países avanzados como resultado tanto de las políticas nacionales, reforzadas por barreras protectoras (tales como apoyo de precios; derechos de aduana e impuestos internos y cargas fiscales impuestos sobre el consumo de productos tropicales; subvenciones a la exportación de productos básicos de interés para los países en desarrollo, y niveles más altos de aranceles impuestos a los productos elaborados en relación con los aplicados a dichos productos cuando se exportan en su forma natural), así como de un aumento general en productividad derivada del progreso tecnológico.

Mapa 2. Comercio mundial, 1963 (valores porcentuales de exportación y de importación de mercancías por regiones).



Fuente: elaboración propia de acuerdo con datos disponibles en https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts19_toc_e.htm.

El Acta final aprobada el 15 de junio de 1964 incluye treinta y cinco Principios Generales y Especiales “para gobernar las relaciones comerciales internacionales y las políticas comerciales que conduzcan al desarrollo” y cincuenta y siete Recomendaciones, que son aprobados por votación nominal

(no por el mecanismo de consenso) con el voto mayoritario de los PED y con muchas reservas por parte de las economías de mercado desarrolladas (que votan en contra o se abstienen de hacerlo en casi todos los casos),¹⁹ y de las economías socialistas (en especial en el caso de la propuesta de un acuerdo de desarme global y completo). El Principio 7, por ejemplo, que sostiene que

La expansión y diversificación del comercio depende de un mayor acceso a los mercados, y de precios remunerativos para las exportaciones de productos primarios. Los países desarrollados deben progresivamente reducir y eliminar barreras y otras restricciones que obstaculizan el comercio y el consumo de productos de países en desarrollo y tomar medidas positivas para crear y aumentar los mercados para las exportaciones de países en desarrollo. Todos los países deberían cooperar mediante acuerdos internacionales adecuados, ordenadamente, en la aplicación de medidas destinadas a aumentar y estabilizar la exportación de productos primarios ganancias, particularmente de los países en desarrollo, a un nivel equitativo y precios remunerativos para mantener una relación aceptable entre los precios de productos manufacturados y aquellos de productos primarios.

Va a contar con 87 votos a favor (todos PED); pero con los votos en contra de Australia, Canadá, Dinamarca, Liechtenstein, Sudáfrica, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos; y con las abstenciones de Austria, Bélgica, Brasil, República Federal Alemana, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo. Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, San Marino, España y Suecia.

La Conferencia culmina, entonces, sin acuerdos sobre la mayoría de las propuestas específicas en el informe Prebisch para cerrar la brecha comercial entre los países. El conjunto de países desarrollados no acepta ninguna fórmula general para la creación de un acuerdo internacional sobre productos básicos (aunque expresan su “voluntad de negociar”). Ellos

¹⁹ Estados Unidos no vota a favor en 11 de los 15 Principios: vota en contra de los Principios 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 11 y 12; y se abstiene de votar los Principios 5 y 14. Mientras que Reino Unido vota en contra en los Principios 3, 7, 8, 11 y 14 y se abstiene en los Principios 1, 2, 4, 5 y 12).

insisten, además, en una negociación individual en el marco de la Ronda Kennedy del GATT para las reducciones arancelarias a las manufacturas exportadas por los PED e invitan a los que no son Partes Contratantes (o signatarios) del GATT a serlo, para asegurar su plena y activa participación en las negociaciones. Pero, como va a sostener el mismo Prebisch en su discurso inaugural de la UNCTAD III en 1972 (en ese entonces Secretario General Adjunto de la ONU, Director General del ILPES, y exsecretario General de UNCTAD):

Veamos el GATT. ¿Acaso había en su concepción una noción clara y vigorosa de los intereses y de las exigencias de los países en desarrollo? ¿Acaso aquel concepto geocéntrico no ha rebotado con fuerza en la Ronda Kennedy? Todos reconocen que ha sido una operación sumamente eficaz para el mundo desarrollado, pero muy poco ha dejado para los países en vías de desarrollo cuyos problemas no ha sabido abarcar el GATT con equidad y justeza (UNCTAD III, 1972:392).

La Conferencia de Ginebra de 1964 produce finalmente pocos cambios concretos en la política comercial internacional, “*nada de importancia*” sostiene Prebisch. Sin embargo, pueden señalarse transformaciones en los procesos de negociaciones a partir de:

- a) la formalización de la UNCTAD como órgano de la Asamblea de la ONU;
- b) la constitución del Grupo de los 77 países en desarrollo, que reconocen a la UNCTAD “*como un paso significativo hacia la creación de un nuevo y solo orden económico mundial*” (E/CONF.46/141, Vol. I: 66) como un intento de contrapesar al recientemente formado OCDE que representa los intereses comunes de los países avanzados industrializados. La República Popular China se une al grupo en 1992, y desde entonces se conoce como G-77+China;²⁰

20 Hoy está conformado por 133 economías, y sus delegados representan 2/3 de los votos en la estancia deliberativa de Naciones Unidas.

- c) la definición de las necesidades específicas de los Países Menos Adelantados (PMA) dentro de los países en desarrollo,²¹ que permita, desde una estrategia global de medidas convergentes, aumentar el conocimiento de las necesidades especiales, ya que ellos no pueden salir de una “trampa del subdesarrollo” creada por varios círculos viciosos, en particular el de la pobreza y el de la dependencia de los productos básicos (UNCTAD, 2016:21). En este marco, el GATT se ve comprometido también en avanzar sobre las disposiciones de trato especial y diferenciado y acceso no recíproco para PED.²²
- d) el diseño de los primeros convenios sobre productos primarios. La Comisión de Productos Básicos, en colaboración con la FAO (en el caso de productos agrícolas) prepara los textos de varios convenios y conferencias específicas, como el Convenio Internacional sobre el Estaño (1965), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Azúcar (1965), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cacao (1966-1967), la Conferencia

21 En la actualidad, el grupo está conformado por los 48 países más pobres del mundo (33 países de África, 14 de Asia y 1 de América Latina), establecido por la ONU en una lista revisada cada tres años por el Consejo Económico y Social a la luz de las recomendaciones del Comité de Políticas de Desarrollo. Su delimitación se realiza sobre la base de tres criterios: ingreso bajo; deficiencias de capital humano (índice compuesto basado la nutrición, la salud, escolarización y alfabetización); y vulnerabilidad económica (a crisis naturales, crisis de la relación de intercambio, vulnerabilidad a las crisis, tamaño pequeño de la economía y lejanía de la economía).

22 El actual Programa de Doha para el Desarrollo (de la OMC) está basado en este *Principio de Trato Especial y Diferenciado*, con plazos más largos para aplicar los acuerdos; flexibilidades en los compromisos, en las disposiciones nacionales para cumplirlos y en la utilización de instrumentos de política; y medidas destinadas a aumentar y posibilitar el aprovechamiento de las oportunidades de comercio de los países en desarrollo; algunas de las cuales se aplican únicamente a los PMA. También se basa en el *Principio de Reciprocidad Menos que Plena*, que establece que los países desarrollados no esperan reciprocidad por los compromisos que adquieran en las negociaciones comerciales en cuanto a reducir o eliminar los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de los PED, que sea incompatible con las necesidades de su desarrollo, sus finanzas y su comercio. En: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm.

de las Naciones Unidas sobre el Aceite de Oliva (1967), la Reunión Exploratoria sobre el Caucho (1967), la Conferencia Internacional sobre el Trigo (1967), el Acuerdo Internacional sobre los Cereales que comprende un Convenio sobre el Comercio del Trigo y un Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (1967).²³

Ellos serán la base para el diseño de un Programa Integrado para los Productos Básicos, “un programa de acción de conjunto para mejorar las estructuras del comercio internacional de productos básicos de interés para los países en desarrollo” (UNCTAD IV, 1976:7).

Este programa integra las políticas de la Estrategia Internacional para el Segundo Decenio de Naciones Unidas para el desarrollo de 1970 y el fallido establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y del Programa de Acción (Naciones Unidas, 1974a) así como una resolución aprobando la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados (Naciones Unidas, 1974b) que debía corregir las desigualdades y reparar las injusticias, eliminar las disparidades crecientes entre los países desarrollados y los países en desarrollo y garantizar a las generaciones presentes y futuras un desarrollo económico y social que vaya acelerándose, en la paz y la justicia. No puede dejar de señalarse la conformación, en diciembre de 1977 en Bonn, de la Comisión Independiente para Problemas de Desarrollo Internacional, más conocida bajo el nombre de “Comisión Brandt”, factor determinante en la discusión sobre problemas de desarrollo que complementa el sistema de conferencias internacionales de la ONU, y que toma como tarea el estudiar los graves asuntos globales que emergen de las desigualdades económicas y sociales en la comunidad mundial,

23 Todos los convenios internacionales sobre productos básicos (CIPB) que se establecieron como resultado de las conferencias de las Naciones Unidas sobre los respectivos productos básicos, en vigor, tienen principalmente carácter administrativo y actúan como foros para la cooperación y consultas entre productores y consumidores, la transparencia de los mercados, proyectos de desarrollo y fuentes de estadísticas (FAO, 2012).

prometiendo sugerir formas de promoción de soluciones adecuadas a los problemas relacionados con el desarrollo, atacando la absoluta pobreza. Aquí,

se trata la política de desarrollo en un sentido amplio, incluyendo - además de las cuestiones de ayuda, comercio y monetarias - las áreas de energía, materias primas y ecología. También se tratan temas que, a juicio de la Comisión, deben ser factores más determinantes de la discusión entre Norte y Sur, tales como el desarme y el desarrollo, el crecimiento demográfico y el problema de los refugiados...se había propuesto abrir un camino en la espesura internacional de exigencias (del Sur) y defensas (del Norte) (Fischer, 1981:61).

La primera fase de la historia de la UNCTAD, que corresponde a las décadas de 1960 y 1970 muestra un camino donde ella obtiene una posición autorizada como foro intergubernamental para el diálogo y las negociaciones Norte-Sur sobre cuestiones de interés para los PED, desde una posición imparcial pero no neutral, incluidos los debates sobre el Nuevo orden económico internacional. Pero, en esta “búsqueda de una corrección de desequilibrios e injusticias en el mundo» mediante «soluciones generales que eviten la fragmentación del mundo en zonas de influencia» (UNCTAD III, 1972:4), aun siendo el órgano más universal para el examen de los problemas del comercio internacional, no logra tener autoridad para exigir el cumplimiento de sus recomendaciones y decisiones al no tener las Naciones Unidas poderes ejecutivos que corresponden a los gobiernos. En la UNCTAD V de 1979, y frente a la urgente necesidad de lograr progresos sustanciales en el fomento de la producción de alimentos en los países en desarrollo para eliminar el hambre y la malnutrición, se insiste en la importancia “de liberalizar el comercio internacional de alimentos y celebrar convenios internacionales sobre los productos básicos alimentarios, habida cuenta de la necesidad de diversificar las fuentes de suministro internacional de alimentos” (p.9); así como se resalta la permanente preocupación por los fracasos de las negociaciones Norte-Sur y por

“las dificultades cada vez mayores con que se enfrentan los países en desarrollo en el comercio internacional de productos básicos y por los escasos progresos realizados hasta ahora en las reuniones preparatorias y en las negociaciones sobre la mayor parte de los productos del Programa Integrado para los Productos Básicos... Insistiendo además en la necesidad de que los países en desarrollo participen en mayor grado en la economía de sus productos básicos con medidas encaminadas a aumentar la elaboración local de tales productos, así como en la necesidad de que esos países tengan una mayor participación en la comercialización, el transporte y la distribución de sus exportaciones de productos básicos y dispongan de un acceso mejor y más seguro a los mercados (UNCTAD V, TD/269, vol. I:9).

En la década de 1980, la UNCTAD enfrenta un entorno económico y político cambiante ante la transformación significativa en el pensamiento económico, con el auge de estrategias de desarrollo orientadas hacia el mercado y el centro en la liberalización del comercio y la privatización de las empresas estatales. La contra-revolución neoliberal lleva al final del diálogo Norte-Sur, en un marco de crisis de deuda en los PED en la conocida “década perdida” y las medidas de ajuste estructural. En 1987, durante la UNCTAD VII se afirma que

La economía mundial en el decenio de 1980 se ha caracterizado por ... los niveles de protección elevados y cada vez mayores, la baja de los precios de los productos básicos a su nivel más bajo de los últimos 50 años, las pérdidas sufridas a causa del empeoramiento de la relación de intercambio por los países exportadores de productos básicos y la existencia de un entorno económico inseguro en general, en el que millones de personas siguen careciendo de las condiciones básicas para una vida decente (UNCTAD VII, TD/352, Vol. I:12).

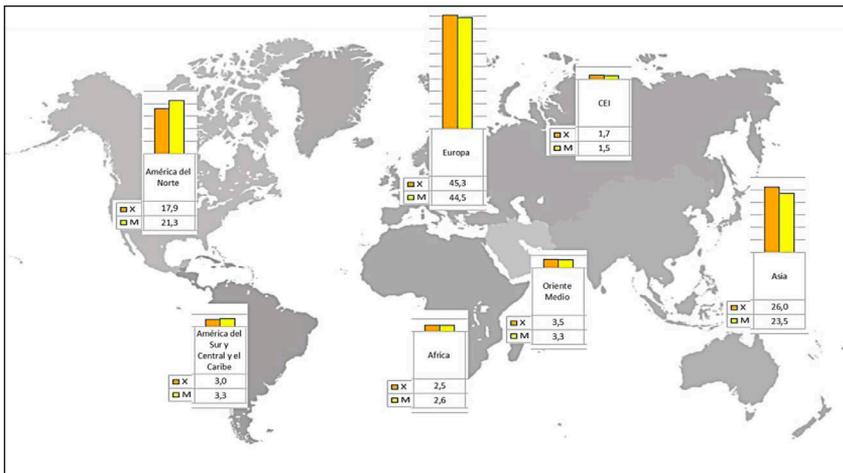
Este será el momento de mayor debilidad de esta Conferencia, donde sus esfuerzos están centrados en la asistencia técnica a los PED para mejorar la integración en el sistema comercial mundial desde la cooperación Sur-Sur y su participación en la Ronda Uruguay del GATT o en los procesos de reestructuración de las deudas externas.

Desde 1990 a la actualidad puede visualizarse una nueva fase, en un contexto de disputa con el nacimiento de la OMC en 1995 como continuadora del GATT, y una fase de aumento espectacular de los flujos financieros internacionales, inestabilidad financiera y volatilidad, que lleva a la UNCTAD a hacer más hincapié en la necesidad de una arquitectura financiera internacional más orientada al desarrollo y a un enfoque diferenciado de los problemas de los PED en un mundo globalizado. En la Declaración de Midrand durante la novena sesión en Sudáfrica en 1996, la UNCTAD sostiene que

la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha afianzado el sistema de comercio basado en normas y promovido el proceso de liberalización, abriendo nuevas oportunidades para el crecimiento y el desarrollo sostenible. La IX UNCTAD ha respondido a esos cambios y retos iniciando importantes reformas encaminadas a dar un significado nuevo y real a la asociación para el desarrollo... En interés de todos los países debe desarrollarse un sistema de comercio multilateral mutuamente provechoso. Para esto hay que reconocer que las repercusiones difieren según los países y que la solidaridad es necesaria para lograr que todos se beneficien - una verdadera asociación para el desarrollo (UNCTAD IX, D/378:18).

El sistema de comercio multilateral muestra entonces, en su secuencia temporal, que no ha sido mutuamente provechoso en sus repercusiones, cuarenta y cinco años después de la Conferencia y la Carta de La Habana. El mapa siguiente vuelve a indicar, en este caso para el año 1993, la permanencia del mercado predominio europeo (tanto en las importaciones como en las exportaciones), el crecimiento de la importancia de Asia, el mantenimiento comercial de América del Norte y la disminución del peso del resto de las regiones exportadoras de productos básicos, en particular de América del Sur, Central y Caribe (que pasa de representar el 11,3% en 1948 al 3% de las exportaciones mundiales en 1993) y en África (del 7,3% al 2,5% en los mismos años).

Mapa 3. Comercio mundial, 1993 (valores porcentuales de exportación y de importación de mercancías por regiones).



Fuente: elaboración propia de acuerdo con datos disponibles en https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts19_toc_e.htm.

El foco se pone ahora en la UNCTAD en la investigación analítica de los vínculos entre el comercio, la inversión, la tecnología y el desarrollo empresarial, desde una agenda positiva, de cooperación y no de confrontación, para asistir a los países en desarrollo ante la complejidad de las negociaciones comerciales multilaterales. En el año 2009, al evaluarse el trabajo sobre los productos básicos en el marco de la UNCTAD, se demuestra que ella había perdido lentamente, aunque de forma continuada, su relevancia anterior, y se recomienda que una Unidad Especial de Productos Básicos, invierta en investigación innovadora de alta calidad, que volviera a definir su prioridad de asistencia técnica y que fomentara la colaboración con instituciones fuera de la UNCTAD (FAO, 2012:13).

4. ¿Voces multilaterales?: la Organización Mundial del Comercio y el Acuerdo sobre Agricultura.

La Organización Mundial del Comercio (OMC), que hoy se ocupa de las normas jurídicas fundamentales que rigen el comercio entre los países, es establecida en el año 1995 como resultado principal de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Es un sistema basado en normas comerciales que surgen de los acuerdos negociados por los gobiernos abarcando tres amplias esferas del comercio: los bienes, los servicios y la propiedad intelectual; y establecen los principios de la liberalización, así como las excepciones permitidas, los compromisos contraídos por los distintos países de reducir los aranceles aduaneros y otros obstáculos al comercio; y además, los procedimientos para la solución de diferencias y los exámenes de las políticas comerciales nacionales. Existen alrededor de 60 acuerdos y decisiones, la mayoría de los cuales son el resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay celebradas en 1986-1994 y se firmaron en la Conferencia Ministerial de Marrakech en abril de 1994. Muchos de ellos se están negociando actualmente en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo, iniciado en la Conferencia Ministerial celebrada en Doha, Qatar, en noviembre de 2001. De todos ellos, resulta fundamental en relación con el tipo de inserción comercial de los PED el Acuerdo sobre la Agricultura.²⁴

Este Acuerdo, más conocido por su sigla en inglés “AoA” (Agreement on Agriculture) tiene como finalidades reformar el comercio del sector y lograr que las políticas estén más orientadas al mercado, aumentando la previsibilidad y la seguridad, tanto para los países importadores como para los exportadores. Se estima que una completa liberalización comercial aumentaría los precios internacionales en promedio 5,5% para los productos

²⁴ Este acuerdo abarca el comercio de productos agropecuarios de base como el trigo, la leche y los animales vivos; productos derivados de ellos como el pan, la mantequilla y la carne; productos agropecuarios elaborados como el chocolate y las salchichas; los vinos y las bebidas espirituosas; los productos del tabaco, las fibras como el algodón, la lana y la seda, las pieles en bruto de animales destinadas a la producción de cuero. El pescado y los productos de pescado no están incluidos, como tampoco lo están los productos forestales.

agrícolas básicos y 1,3% para los alimentos procesados permitiendo a los países en desarrollo un aumento del 9% en su participación en las exportaciones agrícolas mundiales. Pero no todos los países ganarían con la liberalización. Los países urbanizados, particularmente aquellos en América Latina, con una ventaja comparativa en muchos de los productos que son actualmente protegidos, estarían entre los principales beneficiarios; sin embargo, también se ha señalado el efecto adverso que esto tendría en la seguridad alimentaria de los países que son importadores netos de alimentos: los más afectados serán los países donde la población vulnerable destina una parte importante de sus ingresos a la alimentación. Por ello las negociaciones incluyen el establecimiento de una serie de mecanismos para asegurar que la liberalización comercial no afecte negativamente la disponibilidad de alimentos en los países menos adelantados (PMA) y en los importadores netos de alimentos (PINA).

Las negociaciones, no concluidas a la fecha, comienzan en el año 2000 en cumplimiento del compromiso de proseguir la reforma del comercio de productos agropecuarios contraído por los Miembros de la OMC al término de la Ronda Uruguay.²⁵ Esta búsqueda del aumento de la liberalización del comercio, se basa en la aplicación de los “tres pilares de la reforma del comercio de los productos agropecuarios”. Dichos pilares se refieren a los problemas vinculados con el acceso a los mercados, los subsidios a la producción y los subsidios a la exportación.

El primer pilar de reforma del comercio agrícola refiere al “acceso a los mercados”. Los debates refieren principalmente a las siguientes tres problemáticas. Por un lado, los aranceles, donde existe una fuerte asimetría entre los aranceles medios o niveles de protección que enfrentan los países

25 La Ronda Uruguay va a producir el primer acuerdo multilateral dedicado al sector agrícola, cuya aplicación se extiende a lo largo de un período de seis años, a partir de 1995 (10 años para los países en desarrollo). El Acuerdo de la Ronda Uruguay incluye un compromiso de proseguir la reforma por medio de nuevas negociaciones. Al conjunto de normas y compromisos sobre la agricultura se lo suele denominar también como “Programa de reforma de la Ronda Uruguay”, que incluye reducción de las subvenciones y de la protección, así como otras disciplinas aplicables al comercio.

exportadores de América Latina y los países industrializados; por ejemplo, mientras que los bienes agrícolas exportados por países latinoamericanos sufren un arancel del 20,4% en los países importadores industrializados, se importan bienes no agrícolas desde éstos con un arancel promedio del 8,5% (Guadagni y Kaufman, 2004:89). En segundo lugar, la progresividad de los aranceles (o crestas arancelarias) en función del aumento del valor agregado, que impone derechos de aduana más elevados para los productos semi-manufacturados que para las materias primas y todavía más altos para los productos terminados aplicado en los países industrializados. Ello condena a los países en desarrollo a “exportar sin valor agregado”, dificultando el desarrollo de la industria transformadora de los países productores de materias primas. Esta situación prevalece en la Unión Europea, Estados Unidos y Japón, pero también se da en los restantes países industrializados.²⁶ Finalmente, el elevado nivel de los aranceles aplicados fuera de los contingentes, dado que existen tipos arancelarios inferiores para determinadas cantidades dentro del cupo de importación y tipos más elevados para las cantidades que sobrepasaran el contingente; y su magnitud, la forma en que se han administrado y los aranceles aplicados.

El segundo pilar de reforma del comercio agrícola es la “ayuda interna” (o subvenciones a la producción). Los objetivos clave de este pilar apuntan a clasificar la ayuda interna y promover su reducción, dejando al mismo tiempo un margen a los gobiernos para el diseño de políticas agrícolas nacionales de acuerdo con las circunstancias específicas de cada país y de cada sector agropecuario. Existen dos categorías de ayuda interna: la que no tiene efectos de distorsión sobre el comercio (que se denominan

26 Por ejemplo, los aranceles de Canadá sobre los productos alimenticios procesados son 12 veces más altos que los aplicados sobre productos en su primera etapa de procesamiento. El arancel de la Unión Europea es inferior a 4% sobre las importaciones de hilados, pero de 14% sobre las prendas de vestir. Los Estados Unidos y la Unión Europea aplican aranceles de 0% a las importaciones de cacao en grano, pero de hasta 30,6% sobre productos procesados como la pasta de cacao y el chocolate. Esto hace que los países en desarrollo produzcan más del 90% de todos los granos de cacao, pero menos de 5% de la producción mundial de chocolate. (Guadagni y Kaufman, 2004:90)

medidas del compartimento “verde”²⁷ y la que distorsiona el comercio.²⁸ El “compartimento azul” es una exención de la norma general de que todas las subvenciones vinculadas a la producción deben reducirse o mantenerse en niveles mínimos (“de minimis”) previamente definidos.²⁹

El tercer pilar de la reforma del comercio agrícola hace referencia a las “subvenciones a las exportaciones”, vinculadas con el apoyo a las exportaciones y su competencia, el otorgamiento de créditos, garantías y seguros a la exportación; la ayuda alimentaria (por motivos humanitarios); las empresas estatales exportadoras; y las restricciones e impuestos a la exportación.³⁰ Estas subvenciones son las únicas que han disminuido en

27 Las subvenciones permitidas (verdes) están eximidas de compromisos de reducción si se cumplen las siguientes características: no deben distorsionar el comercio o, a lo sumo, hacerlo en grado mínimo; deben estar financiadas con fondos públicos (sin que por ello se cobren precios más altos a los consumidores) y no han de sostener los precios internos. Suele tratarse de programas que no van destinados a productos concretos, e incluyen las ayudas directas a los ingresos de los agricultores que están desvinculadas (“desconectadas”) de los niveles de producción o de los precios. Incluyen, además, los programas que reembolsan los costos adicionales que supone la protección del bienestar de los animales. Se permite una flexibilidad especial a los países en desarrollo que hacen frente a problemas de seguridad alimentaria y luchan por mitigar la pobreza. Entre las medidas permitidas figuran los servicios comprendidos en programas gubernamentales de investigación y lucha contra plagas y enfermedades, servicios de promoción agrícola y asesoramiento, servicios de infraestructura (redes de suministro de electricidad y agua potable, carreteras y medios de transporte, instalaciones portuarias, entre otros) y de seguridad alimentaria, ayudas para la reestructuración de la agricultura y pagos directos en el marco de programas ambientales y de asistencia y desarrollo regional.

28 Así los distintos tipos de subvenciones o apoyo interno a la producción agrícola se identifican en “compartimentos” designados con colores: compartimento verde (subvenciones permitidas); ámbar (subvenciones que deben reducirse); azul (subvenciones que están vinculadas a programas que limitan la producción), y un compartimento “de trato especial y diferenciado” que incluye las exenciones para los países en desarrollo.

29 Incluye los pagos directamente vinculados a la superficie cultivada o al número de cabezas de ganado, pero en el marco de programas que también limitan la producción al imponer cuotas de producción o exigir a los agricultores que retiren de la producción parte de sus tierras. Los países que recurren a estas subvenciones, y son sólo un reducido número, dicen que estas medidas distorsionan menos el comercio que las subvenciones del compartimento ámbar.

30 A modo de ejemplo puede mencionarse que es frecuente que los productos de los países de América Latina y el Caribe deban competir con mercancías subvencionadas de los Estados Unidos, tanto en el mercado interno como en otros mercados de exportación. Los programas de apoyo a las exportaciones de los Estados Unidos facilitan las operaciones de exportación en los países extranjeros mediante incentivos especiales, facilidades de crédito a los posibles

forma considerable desde el año 2000. Finalmente, durante la Conferencia Ministerial celebrada en Nairobi en 2015, los Miembros de la OMC acuerdan la eliminación de estas subvenciones a la exportación, la reforma más importante y la única, de las normas del comercio internacional en el ámbito de la agricultura desde que se estableció la OMC.

El gasto en apoyo interno a la agricultura y subvenciones a la exportación notificado ante la OMC (con valores de 1999) es de un monto de ayuda total de u\$s199.864 millones, donde el 49% del mismo corresponde a la Unión Europea, el 37% a Estados Unidos y el 16% a Japón. Es de remarcar que u\$s76.462 millones asignados a ayuda interna corresponden al compartimento “ambar”, es decir, sujeto a reducciones; y que u\$s102.029 millones se han clasificado como del compartimento “verde” sin restricciones. (OMC, 2004:98). Por su parte la OCDE calcula que el valor de la ayuda a los productos agrícolas en sus países miembros alcanza en el 2000 la cifra de u\$s 241.000 millones y de esta suma, el 63% correspondió al sostenimiento de los precios de mercado, siendo los productos más beneficiados la carne, la leche, el arroz, el trigo y el maíz.³¹ Los efectos visibles de este proceso residen, en primera instancia, en el aumento importante de la oferta agrícola que le permite a la mayoría de los países recuperar una situación de autosuficiencia alimentaria en el transcurso de las décadas 60 y 70 y luego acceder a los mercados externos, en especial en la Unión Europea, que se convierte así en la principal región exportadora de productos agrícolas. Un informe del Banco Mundial muestra que:

los costos mundiales de los aranceles y subsidios al comercio, alcanzarían entre US\$ 100.000 millones y US\$ 300.000 millones

compradores e infraestructura en el exterior para el almacenamiento de productos agrícolas estadounidenses.

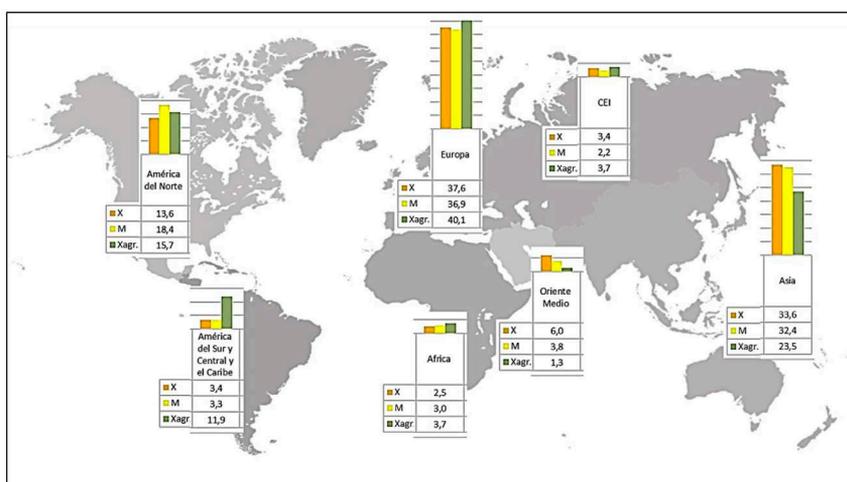
31 A modo de comparación puede considerarse que en el año anterior (1999) el valor exportado total mundial de productos agrícolas fue de US\$ 543.000 millones, siendo el valor exportado por Europa Occidental de la misma cifra del monto de los subsidios, y la suma del valor exportado por América Latina, África, Europa Centro Oriental-CEI y Oriente Medio fue inferior al 50% de ese monto de subvenciones (ya que alcanzó la cifra de US\$ 110.000 millones).

por año para 2015. Alrededor de dos terceras partes de los costos se estima que se originan de los aranceles y subsidios agrícolas (el resto originándose de aranceles y subsidios en otros sectores), cifra mucho más alta que el porcentaje que el comercio mundial de productos agrícolas y alimentos procesados tiene en el PIB mundial... En tanto que estos costos son una proporción modesta del PIB para los países en desarrollo, los mismos son sustanciales en relación con los actuales flujos de ayuda para el desarrollo agrícola. Las políticas agrícolas de los países desarrollados cuestan a los países en desarrollo alrededor de US\$ 17.000 millones por año –un costo equivalente a alrededor de cinco veces los actuales niveles de la ayuda internacional para el desarrollo destinada a la agricultura (Banco Mundial, 2008:89).

En síntesis, los elevados subsidios agrícolas que aplican los países industrializados provocan un importante desequilibrio en el comercio internacional de productos agrícolas y ha permitido un proceso de concentración muy marcado, desde la protección sustentada en el principio de multifuncionalidad de la agricultura. El siguiente mapa 4 completa la serie de representaciones cartográficas sobre exportaciones e importaciones de mercancías en términos regionales, en este caso para el año 2018. Aquí se han incorporado los valores porcentuales regionales para el caso de las exportaciones de productos agrícolas. Europa ocupa en primer lugar de exportaciones mundiales (40,1%, peso más importante aún que su participación en el conjunto de exportaciones de mercancías) y junto con las exportaciones de Asia (23.5%) y de América del Norte (15.7%) representa el 79,3% del total comercializado. Para estos productos agrícolas, América del Sur, Central y Caribe presenta un valor de exportaciones de 11,9% sobre el total mundial (mientras que, en términos generales con el conjunto de mercancías, la región pesa solo el 3,4%). El resto de las regiones permanecen en la marginalidad aún en las exportaciones agrícolas. Estos datos refuerzan la hipótesis de la permanencia de las desigualdades en la participación comercial de las diferentes regiones. En términos globales la principal modificación en esta concentración/marginalidad del comercio de mercancías es el paso de la importancia desde las economías de mercado desarrolladas hacia las

economías en desarrollo de Asia, marcando un desplazamiento del poder internacional de Norte a Sur, de Occidente a Oriente, del Atlántico al Pacífico. En términos de exportaciones agrícolas, por el contrario, se consolida el peso europeo, pero en un comercio que es fundamentalmente intra-regional (en un 76%), desde la permanencia de la protección a su producción que se sostiene desde la firma del GATT en 1947.

Mapa 4. Comercio mundial, 2018 (valores porcentuales de exportación y de importación de mercancías y exportaciones de productos agrícolas por regiones).



Fuente: elaboración propia sobre datos disponibles en https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts19_toc_e.htm; https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/trade_profiles19_e.htm.

Una diferencia fundamental en el proceso de negociaciones llevado adelante en la OMC, es la conformación de nuevos grupos por temas prioritarios, que suman veinticinco (25); esta forma implica la desaparición del Grupo 77+China que hace que los PED no conformen un solo equipo que los unifique, sino que participan de diferentes agrupaciones por “intereses comunes” con países de otras regiones,

inclusive desarrolladas. Por ejemplo, los países latinoamericanos participan en catorce (14) grupos diferentes de negociación,³² lo que

32 Los diferentes grupos integrados por países de América del Sur, Central y Caribe son:

- Grupo ACP: Países de África, el Caribe y el Pacífico a los que la UE otorga preferencias en el comercio agrícola.

- G-90: Países del Grupo Africano + Países del Grupo ACP + países menos adelantados, sobre temas comerciales generales

- Países menos adelantados (PMA): en este caso solo Haití

- Economías pequeñas y vulnerables: Grupo de países en desarrollo cuyo objetivo es que, en el ámbito de las negociaciones sobre cuestiones generales, se prevean flexibilidades y se promueva el trato especial y diferenciado para las economías pequeñas y vulnerables.

- Miembros que se han adherido en virtud del artículo XII, que incorporaron a la OMC después de 1995. El Grupo trata de reducir las diferencias entre los compromisos de los Miembros iniciales y los compromisos de mayor nivel contraídos por los Miembros del Grupo para lograr de ese modo condiciones de igualdad y un sistema multilateral de comercio más justo. No forman parte del Grupo los países menos adelantados ni los Miembros de la Unión Europea que se adhirieron después de 1995. En este caso es solo Panamá.

- Grupo de Cairns: Coalición de países exportadores de productos agropecuarios que ejercen presión para que se liberalice el comercio de dichos productos.

- Grupo de Productos Tropicales: Coalición de países en desarrollo que piden un mayor acceso a los mercados para los productos tropicales

- G-20: Coalición de países en desarrollo que ejerce presión para que se efectúen reformas ambiciosas de la agricultura en los países desarrollados, con flexibilidad para los países en desarrollo (no confundir con el grupo G 20 de Ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales ni con las cumbres que éstos han celebrado recientemente)

- G-33: También denominado “Amigos de los productos especiales” en la agricultura. Coalición de países en desarrollo que ejerce presión para que se dé flexibilidad a los países en desarrollo a fin de que puedan efectuar una apertura limitada de sus mercados agropecuarios

- Grupo AMNA 11: Coalición de países en desarrollo que pretenden obtener flexibilidad para limitar la apertura de los mercados de productos industriales

- Amigos de las Negociaciones Antidumping: Coalición que pide más disciplinas con respecto a la utilización de las medidas antidumping

- Amigos de los Peces: Coalición informal que pretende que se reduzcan significativamente las subvenciones a la pesca. En ocasiones otros Miembros de la OMC también se identifican como “Amigos de los Peces”.

- Patrocinadores del documento TN/C/W/52: una propuesta de “modalidades” para las negociaciones sobre las indicaciones geográficas (el registro multilateral para vinos y bebidas espirituosas y la extensión del nivel más elevado de protección a productos distintos de los vinos y las bebidas espirituosas) y la “divulgación” (obligación de los solicitantes de patentes de divulgar el origen de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales utilizados en las invenciones). La lista incluye como grupos a la UE, el Grupo ACP y el Grupo Africano.

- Patrocinadores del documento TN/IP/W/10/Rev.4 en el que se propone el establecimiento de una base de datos completamente voluntaria en el Registro de las indicaciones geográficas ADPIC.

Fuente: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_s.htm.

señala las dificultades en proponer políticas consensuadas y en lograr una posición fuerte conjunta, comprometiendo las posibilidades de la obtención de mejoras comerciales para los países de la región.

5. Algunas palabras de cierre.

El recorrido de estos más de setenta años de negociaciones comerciales que se ha presentado aquí, desde el inicio de la segunda posguerra hasta la actualidad, sin dudas muestra la permanencia de un desarrollo histórico-geográfico desigual en términos de inserción comercial de países y regiones. Ello es marcado en todo tipo de mercancías que componen el comercio mundial, inclusive en el caso de los productos primarios (particularmente agrícolas) que muestra un predominio europeo, norteamericano y desde el inicio del nuevo siglo, de los países recientemente industrializados del sudeste asiático. Los sucesivos intentos de acuerdos multilaterales para un comercio más justo, que elimine las dificultades de participación comercial de los países en desarrollo y el deterioro de sus términos de intercambio, han fracasado. Mientras que, por otro lado, se verifica el éxito del principal acuerdo hacia la liberalización representado por el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT 1947) y su continuación, la Organización Mundial del Comercio (OMC, desde 1995); aun cuando, en el mensaje del Director General en el 25 cumpleaños de la OMC a fines de 2019 y pre pandemia COVID-19, se afirme que:

A pesar de esos logros considerables, no es exagerado decir que la OMC se enfrenta hoy en día a dificultades a las que nunca nos habíamos tenido que enfrentar en nuestra relativamente breve andadura. En los dos últimos años, los Gobiernos han introducido restricciones al comercio que abarcan una parte sustancial del comercio internacional... Lo que hagan los Gobiernos de la OMC para hacer frente a esas dificultades influirá en el curso de la economía mundial en los próximos decenios, cuando no cabe duda de que los 164 Miembros de la Organización consideran que la OMC y el sistema de comercio que supervisamos constituyen un bien público

que merece la pena preservar y reforzar... Sigo creyendo que la OMC es más importante que nunca para la economía mundial, la creación de empleo, el crecimiento y el desarrollo.³³

El Director General de entonces, Roberto Azevêdo, confía en la resiliencia de la OMC y de sus recursos. Mientras que, por su parte, la UNCTAD no ha desterrado aún los principios y metas de guía, tal como expresa ante el 70° aniversario de la Carta de la Habana:

se ha sostenido en todo momento que se requiere un nuevo pacto internacional —un New Deal Mundial— que tenga por objeto una integración económica internacional más democrática, equitativa y sostenible (...) la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio (...) insistía en que había múltiples vías de desarrollo para armonizar objetivos locales con la integración en la economía mundial, y en que los países debían disponer de suficiente espacio de políticas para llevar a cabo una experimentación pragmática que garantizara esa relación armoniosa. La necesidad de un espacio de políticas también pone en el candelero la cuestión de renegociar acuerdos “comerciales” que en los últimos decenios han privilegiado las exigencias del capital y limitado las posibilidades de un desarrollo en consonancia con las prioridades sociales (...) La tragedia de nuestro tiempo es que, en el momento en que se necesita una cooperación internacional más enérgica para abordar estas causas, más de tres decenios de propaganda incesante del libre comercio han anulado el sentimiento de confianza, equidad y justicia del que depende dicha cooperación (UNCTAD, 2018:31).

Más allá de la constancia, desde estos documentos oficiales, de la solidez de una situación de intercambios desiguales, permanece un cierto optimismo en que “la tragedia de nuestro tiempo” pueda transformarse, de aquí en adelante, en una cooperación internacional hacia la equidad y justicia, si se trabaja en pos de ello.

33 En: https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/dgra_01jan20_s.htm.

Bibliografía

- Banco Mundial (2008). *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo*. Colombia: Una coedición del Banco Mundial, Mundi-Prensa y Mayol Ediciones, S.A. Disponible en: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/747041468315832028/informe-sobre-el-desarrollo-mundial-2008-agricultura-para-el-desarrollo>.
- Bonnal, Phillippe; Bosc, Pierre-Marie.; Díaz, J. Mario.; Losch, Bruno (2003). “‘Multifuncionalidad de la agricultura’ y ‘Nueva Ruralidad’ ¿Reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización?”. Ponencia presentada en Seminario Internacional El Mundo Rural: Transformaciones y Perspectivas a la luz de la Nueva Ruralidad. Universidad Javeriana, CLACSO, REDCAPA. Bogotá, octubre, 15-17.
- Comisión Interina de la Organización Internacional del Comercio (1948). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Empleo, celebrada en La Habana, Cuba. E/CONF.2/78.
- Doportó Miguez, Ivana y Galperín, Carlos (2007). “Las Negociaciones Agrícolas en la OMC, la reforma de la PAC y el margen de maniobra de la UE”, *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración*. Argentina: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, pp.46-72.
- European Office of the United Nations (1947). “Adoption and signature of the final Act”. Press release No. 469, Geneva, 27 October. Disponible: <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/PRESSRELEASE/469.pdf>.
- FAO (2012). “Cuestiones fundamentales y prioridades de trabajo en Relación con los mercados internacionales de Productos básicos”. Comité de Problemas de Productos básicos 69.º período de sesiones, Roma, 28-30 de mayo (CCP 12/INF/8).

- Ferrer, Aldo (1980). *La economía argentina*. Ciudad de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fischer, Fritz (1981). “Informe y efectos de la Comisión Brandt”, *Nueva Sociedad*, 55, pp.57-64.
- GATT (1947). “Acuerdo General de Tarifas y Comercio”.
- Guadagni, Alieto A. y Kaufmann, Jorge (2004). “Comercio Internacional y pobreza mundial”, *Revista CEPAL*, N° 84. Santiago de Chile, diciembre, pp.83-97.
- Organización de Naciones Unidas (1974a). “Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional”. Asamblea General, sexto período extraordinario de sesiones A/RES/ 3201 (S-VI).
- Organización de Naciones Unidas (1974b). “Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional”. Asamblea General, sexto período extraordinario de sesiones A/RES/ 3202 (S-VI).
- Organización Mundial del Comercio (2002). “Estadísticas del comercio mundial 2002”.
- Organización Mundial del Comercio (2016). “Serie de los acuerdos de la OMC: Agricultura”, 3° edición.
- Organización Mundial del Comercio (2019). “Examen estadístico del comercio del comercio mundial 2019”.
- Tancredi, Elda V. y González Maraschio, Fernanda (2006). “El comercio internacional de productos agrícolas y el proceso de negociación en el marco de la Organización Mundial de Comercio”. Anuario de la División Geografía 2005-2006, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján.

Tancredi, Elda V. (2009). “La multifuncionalidad de la agricultura como argumento de restricción al comercio internacional. Su incidencia sobre las exportaciones primarias latinoamericanas”. Segundo Congreso de Geografía de Universidades Nacionales, Universidad Nacional de La Pampa.

Tancredi, Elda V. (2018). “Los principales acuerdos de la organización mundial de comercio”, *Boletín del Observatorio de Comercio Internacional BOCI*, año 2 n°3, pp.13-18.

Tancredi, Elda V. (2019). “Luces y sombras en el camino hacia un orden internacional más justo: principios, políticas y propuestas en las negociaciones comerciales de UNCTAD desde 1964”. VII Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y XXI Jornadas de Geografía de la UNLP, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://jornadasgeografia.fahce.unlp.edu.ar/front-page/actas/ponencias/Tancredi.pdf>.

UNCTAD (2004). Declaración Ministerial con Ocasión del 40° aniversario del Grupo de los 77. TD/405. Recuperado de https://unctad.org/es/Docs/td405_sp.pdf.

UNCTAD (2014). UNCTAD at 50: A Short History. UNCTAD/OSG/2014/1 Recuperado de https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/osg2014d1_es.pdf.

UNCTAD (2018). “Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2018”. Recuperado de https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/tdr2018overview_es.pdf.

Las Actas de UNCTAD recuperadas de:

<https://unctad.org/en/Pages/Meetings/UNCTAD-Conferences.aspx>.

Los documentos citados del GATT disponibles en:

https://www.wto.org/spanish/docs_s/gattdocs_s.htm.

Los documentos y datos estadísticos citados de la OMC, disponibles en:

<https://www.wto.org>.



Reseñas Bibliograficas

Reseña sobre el libro: La moneda imposible. La convertibilidad argentina de 1991, de Alexandre Roig. Fondo de Cultura Económica, 2016.

Ricardo Orzi*
EPHyD-UNLu

El período de la convertibilidad argentina ha sido estudiado y presentado en múltiples publicaciones no sólo en la Argentina sino en varios países del mundo.

Tema tratado casi exclusivamente por economistas, pocas veces se ha intentado un acercamiento multidisciplinario a este período cuasi “sagrado”, al que sólo se lo desacralizó luego de ver sus consecuencias en la más grande crisis económica que se desató en la Argentina desde principios del siglo XX, cuyos comienzos en 1995/7 fueron invisibilizados por el temor a la salida de la convertibilidad, la cual finalmente hizo eclosión en 2001/2, con la salida del “imposible” 1a1.

Para aquellos que entendemos que los fenómenos económicos son fenómenos sociales complejos, y que sólo pueden ser comprendidos acercándonos desde la misma complejidad, este libro resulta por demás interesante.

El autor es sociólogo e incorpora al análisis económico conceptualizaciones desde la sociología, la antropología y la historia, entendiendo el período de la convertibilidad como un “hecho social total”, a la manera de Marcel Mauss. Utiliza categorías de Georges Bataille, Louis Dumont, Michel Aglietta, André Orléan y Bruno Theret, y nos sitúa en el medio de la creación del plan de convertibilidad y su trama oculta.

* Economista (UBA), Investigador y docentes (UNLu), especializado en monedas complementarias y sociales. Es Magíster en Economía Social (UNGS) y Doctor en Antropología (FyL-UBA).

Su concepción de la moneda como una relación social fundamental en nuestras sociedades mercantiles, sostenida en el triángulo deuda-soberanía-confianza, la cual proviene de los estudios de Aglietta, Orléan y Theret, será una premisa fundamental para comprender como se construyó la vinculación entre “imposibilidad” y “moneda”, que permitió concebir la Convertibilidad como el único camino.

Roig plantea que no puede comprenderse la crisis de la convertibilidad si no se vuelve a su origen en 1991 y a la gestación del Plan de Convertibilidad, el cual a través de argumentaciones que llevaron a la sacralización de la moneda, logró desarrollar un discurso económico que pudo tomar el valor social de verdad y convertirse el imaginario de la sociedad como el único camino posible. Así, este proceso discursivo se transforma en un proceso político económico que duró casi once años y llevó a la crisis más aguda que sufrió la Argentina desde principios del siglo XX.

Sobre el contenido.

El libro está organizado en una introducción, seis capítulos, una conclusión y un anexo con la Ley de Convertibilidad del Austral, la Ley 23928.

Para quienes no estén consustanciados con mirada antropológica y especialmente las conceptualizaciones vertidas por Mauss, Bataille, Dumont, Aglietta, Orléan y Theret, que son utilizadas por Roig para poder argumentar sobre la crisis del 2001 como un “hecho social total”, puede que la lectura sea un poco áspera, y recomendamos no saltarse la introducción, que puede ayudar a atravesar los capítulos del libro con mayor fluidez.

En ella Roig desarrolla el método que aplicará en los capítulos posteriores para dar cuenta de su hipótesis de que el estallido del 2001 “se entiende y se explica por su misma génesis en 1991”, para ello apelará a una crítica de la modernidad inspirada en Bataille, en especial en sus análisis que revelan “la presencia de lo reprimido en las sociedades modernas y la permanencia inevitable de lo sagrado”.

A su vez, este enfoque obliga a apartarse de la concepción dominante sobre la moneda, dejando de lado el abordaje ortodoxo, incorporando al análisis económico, aquello que la corriente dominante excluye, intentando, a la manera de Polanyi “la reunificación de las ciencias de lo social”. Para ello trabaja la concepción de la moneda de Aglietta y Orléan y los posteriores estudios de Theret, los cuales colocan a la moneda como “el lazo social objetivado” en una sociedad mercantil, dándole a la moneda un status que había perdido tanto en el análisis marxista como neoclásico.

En el Capítulo I, Roig realiza un pormenorizado racconto de la creación del Plan de Convertibilidad y su espíritu, detallando sus actores clave y las diferencias que presentaron en su forma de implementación, finamente consensuadas.

A partir de este desarrollo llega a demostrar que las ideas y decisiones tecnocráticas no pueden separarse del proceso político en el que son desarrolladas, cuestionando fuertemente la mirada académica sobre la ciencia económica.

Analiza la existencia de una doble moneda, “que puede descomponerse en tres”. La del pasado, el austral, la del presente, el dólar -que se empleaba como unidad de cuenta y a veces como unidad de pago- y la del futuro, el peso, unida al dólar y a las nuevas transacciones de la economía.

Recién a comienzos de 1991, con la asunción de Cavallo como Ministro de Economía el plan de convertibilidad, pergeñado por el nuevo ministro, Juan Llach y Horacio Liendo, tomó nuevo impulso.

De aquí en más sólo se debate sobre “una moneda orientada hacia el futuro: una moneda eterna”, por lo cual se suprimen las relaciones económicas pasadas, y se funda la idea de equivalencia entre las dos monedas, “ligadas íntimamente por una ecuación y por la posibilidad de elegir”, aquí se encuentra el corazón de la construcción de la confianza en la moneda, en la que Cavallo descansaba, partiendo de la idea de que toda moneda es fiduciaria.

Analizando críticamente, Roig expone que este plan se inscribe en el proceso de valorización financiera que había comenzado con la dictadura

en 1976, y responde abiertamente a los lineamientos del Consenso de Washington.

Roig cuestiona la idea de una moneda eterna que, coherente con la teoría dominante se considera neutral. Para ello rechaza la fábula del trueque en que esa neutralidad se sostiene, y plantea una moneda basada sobre tres conceptos fundamentales: la deuda, la soberanía y la confianza, lo cual implica considerar a la moneda como un conjunto complejo de relaciones sociales. El autor afirma “nuestra idea puede resumirse así: la creación de una moneda eterna implicará, de manera amplia, la creación de una moneda imposible, eterna mientras dure”.

En el capítulo II, Roig da cuenta de las dos principales discusiones abiertas sobre el plan de convertibilidad, en 1993 y 1995, casi los únicos momentos en los que se puso en duda la forma monetaria imperante. Fue Rodolfo Terragno quien planteó que, así como existió la necesidad de implementar el Plan de Convertibilidad para eliminar la inflación, también era necesario salir de él cuando la moneda estuviera estabilizada.

Sin embargo, el diálogo se hundió a toda velocidad en una paradoja en la cual para salir de la convertibilidad – afirmaba Terragno- había que resolver una multiplicidad de problemas que la misma convertibilidad generaba.

Aquí, resalta Roig, se reveló la diferencia de estatus que el mismo periodista había otorgado, entre un economista y un no economista y comienza a analizar cómo se construyó ese estatus superior del saber autorizado en economía, “esa supremacía del economista y del saber económico”.

El resto del capítulo está dedicado a una reconstrucción de la historia del saber autorizado sobre la economía y sobre la moneda, basándose en el pensamiento foucaultiano que plantea el vínculo entre saber y poder, donde “detrás de todo saber, detrás de todo conocimiento, lo que está en juego es una lucha de poder”.

Para ello, el autor realiza un recorrido exhaustivo sobre la institucionalización del saber económico y la desautorización del discurso

político sobre la moneda, desde las primeras décadas del siglo XX.

El capítulo III discurre más específicamente sobre la moneda, sosteniendo -frente a la mirada dominante que sostenía una autonomía entre la producción del saber y las relaciones políticas- que el saber se acercó al poder, rechazando nuevamente la autonomía entre ciencia y poder.

Posteriormente, a partir de una revisión de la historia argentina, muestra cómo se desarrolló esa institucionalización del saber autorizado y la emergencia del Economista de Estado.

Esta *expertise* en economía tiene un origen previo al período al que nos estamos refiriendo, y surge ya con la creación del Banco Central y una multiplicidad de órganos técnicos del Estado que sostendrían la creación “del saber para el poder”.

En sus conclusiones expone la construcción de la supremacía del saber autorizado a partir de la convivencia de tres procesos que destruyeron la heterogeneidad de lo social a través de la violencia del Estado: la represión de las dictaduras, la ampliación en manos privadas del régimen del saber autorizado, y la homogeneización del vínculo de los sujetos económicos con la moneda.

El capítulo IV trabaja sobre la privatización del interés general, en el que realiza una interesante revisión histórica del resurgimiento del pensamiento liberal luego de los gobiernos peronistas, un recorrido por la historia económica tanto nacional como internacional necesaria para comprender el surgimiento del plan de convertibilidad de manera más explícita.

Intenta explicar cómo, de la misma forma que se generó el vínculo entre saber y poder político con la creación del Banco Central, en los años sesenta y con el surgimiento de la inflación –cuestión que sólo los economistas estaban capacitados para resolver- se generó un vínculo instrumental entre saber y poder económicos, facilitado por la aparición de las organizaciones de investigación privadas, como al Fundación Mediterránea (FM) y el Centro de Estudios macroeconómicos de Argentina (CEMA).

En el capítulo V retoma al momento del surgimiento del Plan de Convertibilidad, desarrollando la idea del sacrificio de lo político a partir del surgimiento de la soberanía de la moneda.

Con el surgimiento del Plan de convertibilidad se produce, según Roig un doble sacrificio: el de la moneda pasada y la supresión de la posibilidad de acción de lo político sobre la política monetaria. Es este sacrificio -plantea Roig- el que vuelve a la moneda “sagrada”, y la convierte en “eterna”, preservada de la intervención de los hombres.

La moneda se convierte en sagrada “a partir de la prohibición”, la prohibición de emitir sin respaldo, la prohibición de la intervención de lo político, fundando el shock de confianza que necesitaba Cavallo al inicio del Plan de Convertibilidad.

El resto del capítulo, Roig efectúa una profunda justificación de la sacralización de la moneda, a partir de las ideas de Mauss y Bataille, así como de la construcción de la confianza en la moneda sustentado por los desarrollos de Theret y Zanabria, concluyendo que la moneda deviene soberana por el sacrificio que la sacraliza.

En el capítulo VI, “La confianza trágica”, trabaja sobre la concepción de la confianza como categoría de análisis y la aplica a la moneda de la convertibilidad.

Finalmente, revisa las primeras críticas contra esta moneda “sagrada”, y los primeros síntomas de la crisis que provocó el sostenimiento del plan por más de una década. El resultado: el empobrecimiento de la sociedad, la sensación de inseguridad, el desempleo, la imposibilidad del consumo prometido, y a la postre la muerte de la moneda “sagrada”, la cual perdió su poder soberano, permitiendo el surgimiento de la devaluación. Esta “moneda imposible murió. Lo político recuperó la soberanía sobre la moneda”.

En la conclusión, ya relatado el final de esa moneda eterna e imposible, el autor nos hace una advertencia: nos recuerda la actualidad de la visión del mercado autorregulador que Polanyi describió con maestría en 1944, pensando que nunca volvería a repetirse; en nuestro caso, la convertibilidad,

una “construcción de la imposibilidad como solución posible frente a las contradicciones que surgen del capitalismo argentino, se mantiene como amenaza latente”.

La subjetividad propia de la convertibilidad continúa: la autoridad monetaria representada nuevamente por el Banco Central, el nominalismo inscripto en el Código Civil, la importancia de las reservas en dólares, la utilización de los dólares como reserva de valor por buena parte de la ciudadanía, son la muestra de que las reglas del saber autorizado no han cambiado.

La continuidad del economicismo y la prevalencia de la relación del hombre con las cosas, por sobre la relación de los hombres entre sí, aseguran la continuidad de la subordinación de lo político a lo económico.

Finalmente concluye que mientras persista la lógica utilitarista y no haya un cambio de valores y sus jerarquías, y de la relación del hombre con las cosas, difícilmente podamos crear comunidad, subvirtiendo el orden económico y político, en la búsqueda de la “ampliación de los horizontes de significación”.

Valoración crítica.

Nos encontramos frente a un libro que despliega un análisis complejo sobre la construcción y la crisis de la Convertibilidad. Utilizando conceptualizaciones y categorías de Mauss, Bataille, Dumont, Aglietta, Orléan y Theret, e incorporando la necesaria concepción de la relación entre saber y poder de Foucault, nos permite reconstruir ese proceso concibiéndolo como un “hecho social total”, el cual sólo puede ser entendido como un fenómeno en el cual se expresan a la vez todo tipo de instituciones, religiosas, jurídicas, morales y económicas, a las cuales hay que añadir los fenómenos estéticos y morfológicos a que dan lugar.

Al pasar los capítulos, vamos desgajando esta construcción, descubriendo la lógica dominante en su elaboración, y destruyendo el mito

de la eternidad de la autorregulación, que nos revela la imposibilidad de una moneda construida para siempre.

Leído más allá del tema puntual de la convertibilidad, este libro conforma una crítica acabada al academicismo en economía y a la creencia de una ciencia económica separada de lo político. La inclusión del poder como instrumento de análisis, rompe con la lógica utilitarista y nos permite acercarnos a la real simbiosis entre economía y poder que rige nuestras sociedades mercantiles, en las cuales la construcción del conocimiento se pone al servicio de la lógica dominante y desconoce e invisibiliza la existencia de otras lógicas de integración.

Rico por el material que acerca sobre el Plan de Convertibilidad, en el que desvela lo político dentro de su construcción y nos advierte sobre la peligrosidad de las instituciones autorreguladas, nos permite revisar a lo largo del libro, la lógica instrumental que se plantea como verdad única, revelando sus supuestos y trayendo a la luz la existencia de otras lógicas que coexisten y permiten la supervivencia de nuestras sociedades.

Altamente recomendable para profundizar desde una mirada multidisciplinaria este período trágico de la historia argentina, no es un libro para legos, ya que requiere la comprensión de diferentes concepciones sobre lo económico, la moneda y el poder, las cuales magistralmente combinadas nos permite internarnos en lo profundo de la gestación del Plan de Convertibilidad y de su crisis.

Hacia los 50 años de la creación de la UNLu. Su primera memoria a través de Emilio Fermín Mignone.

Analía Gómez*
UNLu-EPHyD

En el año 2022 la Universidad Nacional de Luján (UNLu) cumplirá 50 años. Fue creada el 20 de diciembre de 1972 por el Decreto-Ley 20.031 en el marco de la política universitaria del último gobierno de facto de la autollamada “Revolución Argentina”. A pocos meses de su creación el contexto político cambió cuando asumió a la presidencia Héctor Cámpora el 25 de mayo de 1973. El nuevo presidente nombró como ministro de Cultura y Educación al doctor en Medicina Jorge Taiana, quien dispuso la intervención de las universidades nacionales a los fines de adecuarlas a los nuevos objetivos de la política universitaria. Fueron nombrados nuevos rectores y para el caso de la UNLu se designó a Emilio Fermín Mignone. Su rectorado comenzó el 6 de junio de 1973 y se extendió hasta el 24 de marzo de 1976 cuando ante el golpe de estado presentó su renuncia indeclinable. Después de dos breves intervenciones militares, en manos del coronel Jorge Maríncola primero y del mayor Héctor Tommasi después, el 29 de septiembre de 1976 fue nombrado rector interventor el ingeniero Gerardo Amado, quien había integrado la Comisión Pro Universidad (CPU) formada en 1969 con el objeto de crear una universidad en Luján. Fue durante su rectorado cuando el entonces ministro de Cultura y Educación, Juan Llerena Amadeo, anunció el cierre de la UNLu el 20 de diciembre de 1979, el mismo día que siete atrás había sido creada. Después de la persistente lucha de la

* Profesora y Licenciada en Historia (UNLu). Especialista y maestranda en Ciencias Sociales con mención en Historia Social (UNLu).

comunidad universitaria, y ya en el marco de la transición democrática, se sancionó la Ley 23.044 y la universidad fue reabierta el 30 de julio de 1984. Desde entonces, tras un período de normalización, la UNLu desarrolla su vida académica en sus sedes y sus centros regionales.

Lo anterior constituye tan solo una breve reseña. La UNLu tiene su primer relato escrito por Emilio Mignone, quien fue un actor clave en la historia de la institución desde el momento mismo en que esta comenzó a ser proyectada. En 1992 se publicó por primera vez *Universidad Nacional de Luján. Origen y evolución*. Y como todo libro tiene una historia, a la que nos referiremos antes de comentarlo.

Hacia fines de 1975 Mignone manifestó la idea de elaborar un documento sobre la UNLu, que por aquel momento contaba con solo tres años de existencia. En un memorándum sobre sus tareas como rector supo decir:

es mi propósito concluir en los próximos meses la redacción de un documento básico, en forma de libro, en el cual se resuman los antecedentes, filosofía, objetivos, planes y realizaciones de la Universidad. Este trabajo me ha sido requerido insistentemente desde diversos sectores y pienso en que la presente etapa de la evolución de la Universidad y en el encuadre de la política educativa argentina y latinoamericana, ofrece interés. Ello explica la consagración que me impone, ya que constituirá un instrumento útil para la expansión y consolidación de la UNLu y su gravitación en el plano de la política universitaria nacional y continental.¹

Pero al poco tiempo de haber manifestado aquel propósito, Mignone renunció a su cargo de rector al producirse el golpe de estado del 24 de marzo de 1976. Casi dos meses después fue secuestrada y desaparecida una de sus hijas, Mónica, quien se desempeñaba como ayudante de docencia en el Departamento de Orientación Educativa de la UNLu.² Desde

1 Emilio Mignone. Memorándum N° 334/75 - R. 15 de diciembre de 1975. En: CELS, Fondo Documental Archivo Personal Emilio Mignone. Serie 1, Subserie 1.1, Sub-subserie 1.1.1, Bloque B.

2 Mónica Ma. Candelaria Mignone militaba en la Juventud Peronista y en el Movimiento

entonces Mignone se dedicó no solo a la búsqueda de su hija sino también a documentar y denunciar los crímenes de la dictadura cívico-militar. Su departamento en la calle Santa Fe, en la ciudad de Buenos Aires, fue uno de los lugares de reunión para muchos familiares de detenidos desaparecidos. Mignone fue vicepresidente de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos y en 1979 estuvo entre los fundadores del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Por aquellos años su activa participación en el movimiento de derechos humanos ocupó la mayor parte de su tiempo. Sin embargo, ello no le impidió avanzar en su escritura sobre la UNLu. En 1976 fue contratado para escribir sobre su experiencia como rector por el subsecretario de Educación, Ciencia y Cultura de la Organización de los Estados Americanos (OEA).³ Un año antes aquel subsecretario había visitado la UNLu junto con una comitiva de la OEA y Mignone explicó ante la misma la labor de la universidad desde su creación, el funcionamiento de la organización departamental, los motivos de la creación de los centros regionales, las tareas de extensión a través de diversos cursos, etc.⁴ En una posterior reunión con el entonces ministro de Cultura y Educación, Pedro Arrighi, el subsecretario de la OEA habría “expresado su interés en difundir el ensayo educativo puesto en marcha por la Universidad Nacional de Luján

Villero Peronista. En la madrugada del 14 de mayo de 1976 fue secuestrada por fuerzas represivas. Estuvo detenida en el centro clandestino de detención que funcionó en la Escuela de Mecánica de la Armada. Aún continúa desaparecida.

3 El vínculo de Mignone con la OEA data de comienzos de la década de 1960 cuando integró el Departamento de Becas. Allí trabajó entre 1962 y 1967. En 1975, siendo rector de la UNLu, presentó ante la OEA un Proyecto Integrado de Capacitación Técnica que fue resultado de las tareas de investigación de los docentes del Área de Historia y Disciplinas Auxiliares del Departamento de Política Social. El proyecto fue aprobado por la OEA comprometiéndose a capacitar al personal para la conservación y restauración de piezas museables y también a realizar un refuerzo presupuestario para la adquisición de equipos de laboratorio. (“Universidad Nacional de Luján. OEA: aporte de treinta mil dólares”. *El Civismo*, 9 de agosto de 1975). A comienzos del año 1976 la UNLu cursó ante la OEA una solicitud de asistencia técnica y económica para un Programa de Formación Agropecuaria a Distancia. La organización cubrió los gastos de traslado y estadía para que los docentes responsables del Programa pudieran realizar una visita de observación a México, Colombia y Venezuela (“Universidad Nacional de Luján”. *El Civismo*, 21 de febrero de 1976).

4 “Universidad Nacional de Luján”. *El Civismo*, 29 de noviembre de 1975.

por sus características novedosas y adaptadas a lo que debe considerarse una Universidad del futuro”.⁵ Este fue el origen de aquel contrato, resultado del cual Mignone escribió “Universidad Nacional de Luján. Relato de una experiencia”. Pero no llegó a publicarse. Según recordara Mignone:

en aquel momento, por las circunstancias políticas, el Secretario General de la Organización, Alejandro Orfila, pensó que no era útil o conveniente contratarme a mí o encargarme ningún tipo de trabajo, para no tener dificultades con el gobierno militar y entonces le prohibió al Subsecretario de Educación, Ciencia y Cultura que me diera ese encargo, de tal manera que la cosa quedó trunca.⁶

Algunos años después, en 1980, Mignone volvió a escribir sobre la UNLu luego de que esta fue cerrada.⁷ Publicó en la revista *Perspectiva Universitaria* el artículo titulado “El revés de la trama”, donde expuso, según su interpretación, las razones del cierre. Entre ellas: la estrecha relación entre universidad y comunidad, la colaboración permanente entre los tres claustros docentes, la orientación de las carreras y la continuidad institucional.

Después de que la universidad fuera reabierta, y estando ya en pleno funcionamiento, se fundó la Asociación de Docentes de la Universidad Nacional de Luján (ADUNLu) el 27 de julio de 1988. A los pocos días, el 10 de agosto, ADUNLu organizó una reunión a la cual fue invitado Mignone para referirse a la historia de la universidad. Al comenzar su disertación señaló que lo que intentaría hacer era una contribución para:

la memoria histórica de una institución como es la Universidad Nacional de Luján. Suele afirmarse con razón que en la Argentina se pierde bastante fácilmente la memoria histórica (...) Y me dicen los compañeros que fueron a invitarme para esta conversación que

5 Ibidem.

6 Desgrabación: visita y mensaje del Dr. Mignone, p. 7. En: CELS, Fondo Documental Archivo Personal Emilio Mignone. Serie 1, Subserie 1.1, Sub-subserie 1.1.1, Bloque B.

7 En los años anteriores, y paralelamente a su activa militancia en el movimiento de derechos humanos, Mignone publicó entre 1977 y 1979 varios trabajos dedicados a temas tales como la relación entre desarrollo económico y universidad, las carreras de la educación superior, el vínculo entre el poder político con el sistema educativo, etc. (Mignone y Calati, 2001:32-33).

en una elevada proporción los alumnos, los docentes, el personal no docente y la gente vinculada a la Universidad conoce poco cuales fueron los objetivos y los propósitos iniciales de la institución.⁸

Por lo antes dicho Mignone comenzó haciendo referencia a la Comisión que dio origen a la UNLu, las razones por las que fue nombrado rector y sus gestiones como tal, a las características de las carreras ofrecidas y la política de ingreso, a los orígenes y los primeros años de funcionamiento de la institución, a las modificaciones producidas a partir de la llegada al Ministerio de Cultura y Educación de Oscar Ivanissevich,⁹ el posterior cierre, etc.

Cuatro años después de aquella disertación, y con motivo de la conmemoración de los 20 años de la creación de la UNLu, el por entonces rector Juan Carlos Busnelli, le encargó a Mignone la escritura de un libro ante la ausencia de una publicación que sirviera a los fines de presentar la universidad.¹⁰ Así llegamos en 1992 a la publicación de *Universidad Nacional de Luján. Origen y evolución*. El libro tuvo dos reediciones, también en el marco de fechas conmemorativas. La segunda edición es del año 2007 cuando la UNLu cumplió el 35 aniversario de su creación y la tercera se publicó en 2014 al cumplirse los 30 años de su reapertura. Cada edición estuvo prologada por el correspondiente rector. Juan Carlos Busnelli (1988-1994) prologó la primera y Osvaldo Arizio (2005-2009 y 2013-2017) la segunda y tercera.

8 Desgrabación: Visita y mensaje del Dr. Mignone, op. cit.:2.

9 Oscar Ivanissevich fue médico cirujano recibido en la Universidad de Buenos Aires. Entre 1948 y 1950 fue ministro de Educación, cargo que volvió a ocupar en 1974 cuando fue nombrado por la presidente María Estela Martínez. Su gestión se caracterizó por su política conservadora tendiente a la persecución de los actores de las izquierdas políticas en las universidades nacionales.

10 Contar con una historia institucional de la UNLu era una necesidad desde el momento de la reapertura. Con vistas a la misma, el 2 de mayo de 1984, desde Extensión Universitaria se solicitó a Jaime de la Plaza (ex miembro de la CPU y luego docente de la universidad) y a Leonardo Malacalza (docente) la edición de un folleto titulado "Breve historia de la UNLu" con el fin de difundirlo no solo en el ámbito de la universidad sino también en su zona de influencia (Pedido dirigido al Sr. Jaime de la Plaza, 2 de mayo de 1984. En: Fondo Documental de la Memoria - UNLu)

El libro consta de ocho capítulos y puede ser considerado como la narrativa de un actor vinculado a la universidad desde su origen. Puede enmarcarse entonces como un “memoria de gestión” (Vubrel, 2015) en la que se entrelazan la expertiz de Mignone en el campo educativo en general y universitario en particular con su experiencia al frente de la UNLu.

Mignone nos propuso un recorrido que comienza con la historia de Luján. Parte del título del primer capítulo remite a una reseña sobre el contexto político, social, económico y cultural de la ciudad, pero en realidad es un recorrido desde sus orígenes hasta la década de 1960 centrado en su desarrollo educativo y cultural (creación de escuelas, manifestaciones artísticas, etc.). En el mismo capítulo narró los antecedentes de la creación de la UNLu en el marco del llamado “Plan Taquini”. Repasó los orígenes de la CPU y su participación extraoficial en la misma ya que cuando esta se creó, el 9 de agosto de 1969, Mignone era subsecretario de Educación de la Nación y como tal no podía formar parte de la Comisión ya que tenía que evaluar sus gestiones e informes. Sin embargo, esto no le impidió participar extraoficialmente ya que como lujanense conocía a todos los miembros de la CPU y lo unían a varios de ellos vínculos de amistad e incluso de parentesco. Su relato vuelve a centrarse en su experiencia al momento de referirse a la formación de la Comisión Nacional. Esta se creó en 1971 como resultado de una resolución ministerial que ponía como condición para la creación de nuevas universidades la formación de comisiones que debían estar integradas ya no solo por actores locales sino también por especialistas y por miembros representativos de ministerios nacionales y provinciales. Por entonces Mignone había renunciado a su cargo de subsecretario y estaba en condiciones de prestar sus servicios como especialista para la elaboración del *Estudio de Factibilidad (E. de F.)* que debía presentarse ante autoridades nacionales. Destacó entonces en su libro los principales puntos de aquel *Estudio*: sus ideas-fuerzas (región y desarrollo), sus objetivos, las carreras programadas y la estructura departamental. Sobre la idea de “desarrollo” remitió en varias oportunidades a las políticas elaboradas por el Consejo

Nacional de Desarrollo (CONADE). Referirse a este último, así como también al *E. de F.*, no fue casual. Remitirse al CONADE significó recuperar su experiencia y trabajo en el mismo ya que en 1968 estuvo a cargo del Sector de Educación Superior y Universitaria de aquel Consejo. Respecto al *E. de F.*, Mignone elaboró buena parte de este documento. Estuvieron a su cargo la redacción de la nota de elevación al Ministerio de Cultura y Educación, así como también los siguientes puntos: objeto del pedido; fines, objetivo y funciones de la institución a crearse; características de la institución (entre otras la estructura académica) y el plan de implementación y desarrollo.¹¹

El segundo capítulo Mignone lo dedicó a la creación de la UNLu y al breve rectorado de Ramón Rosell.¹² Reprodujo la nota elevada por el ministro de Cultura y Educación al presidente de facto Alejandro A. Lanusse para someter a su consideración el proyecto de ley de creación de la UNLu. A continuación, reprodujo el texto del Decreto-Ley 20.031. Luego dedicó poco más de una página al contexto político en el que se vio inmersa la creación de la universidad, signado por la transición entre el fin del gobierno militar de Lanusse y el nuevo gobierno peronista. Aquí Mignone destacó su rol para que aquel decreto-ley fuera ratificado, señalando su colaboración con Rosell para conseguir los decretos presidenciales por los cuales se estableció la estructura orgánica de la UNLu, la aprobación de un estatuto y su incorporación al presupuesto nacional. Destacó también que en su carácter de afiliado justicialista había mantenido contactos con Jorge Taiana, quien iba a ser el nuevo ministro de Cultura y Educación.¹³ Luego reprodujo un texto de Ramón Rosell referido a los primeros cien días de la UNLu bajo su

11 Emilio Mignone, Memorándum dirigido al Sr. Presidente de la Comisión de Estudio de Factibilidad de la Universidad Nacional de Luján, Dr. Alceo Barrios, 15 de marzo de 1972. En: Fondo Documental Emilio Mignone - UNLu.

12 Tanto el ministro Gustavo Malek como Ramón Rosell provenían de la Universidad Nacional del Sur (UNS). doctor en Química, Malek, fue rector de la UNS entre 1970 y 1971. Ramón Rosell, también doctor en Química, era por entonces Decano del Departamento de Agronomía de la misma universidad. Según Mignone, el nombramiento de Rosell como rector de la UNLu obedeció a la decisión de Malek de designar a un hombre de su confianza.

13 Jorge Taiana asumió como ministro de Cultura y Educación el 25 de mayo de 1973 y mantuvo este cargo hasta el 14 de agosto de 1974.

rectorado. La inclusión de este texto, como el de otros rectores a los que nos referiremos más adelante, fue un pedido que le hiciera Busnelli a Mignone al momento de encargarle la escritura del libro.

Los capítulos 3, 4 y 5 son los más extensos. Comprenden el período en el cual Mignone fue rector de la UNLu y por tanto no es casual que esos 3 capítulos ocupen buena parte del libro. En el capítulo 3 Mignone se refirió al cambio político que tuvo lugar a partir del nuevo gobierno peronista en mayo de 1973 y en el marco del mismo su nombramiento como rector. Destacó el apoyo que tuvo por parte del Partido Justicialista, la Juventud Peronista y la Confederación General del Trabajo, entre otros. Dedicó varias páginas a sus gestiones para obtener la transferencia del Instituto Ángel T. de Alvear, que era el lugar que el Decreto-Ley 20.031 había establecido como sede para la UNLu. El resultado de aquellas gestiones fue la obtención de 4 de las 430 hectáreas que debían transferirse. En el mismo capítulo detalló las características del Ciclo de Estudios Generales (CEG) con el cual los inscriptos a la UNLu iniciaban sus actividades académicas. Aquel Ciclo fue común a todas las carreras, las cuales Mignone detalló teniendo en cuenta su duración, el plan y el título.

El capítulo 4 comienza con el enunciando de los propósitos para la institución a partir de su rectorado. Señaló la continuidad de las ideas fuerzas que estuvieron en los orígenes de la UNLu y refirió también a aquellas que fueron propias de la política universitaria una vez asumido el gobierno peronista, entre ellas servir a la “liberación nacional”. En función de unas y otras realizó un recorrido por las que fueron las principales características de la vida universitaria en Luján. Destacó el ingreso a la universidad, volviendo a referirse al CEG, e hizo hincapié en la política de ingreso para mayores de 25 años sin título secundario, decisión que se vio interrumpida cuando asumió el ministro Oscar Ivanissevich. Vinculado al ingreso, destacó el rol del Departamento de Orientación Educativa que, por un lado, visitaba y difundía las carreras de la universidad en las escuelas secundarias de la zona y, por otro, asesoraba a los ingresantes en las carreras a elegir tras el

cursado del CEG, preparaba materiales con técnicas de estudio, suministraba asistencia psico-pedagógica en caso de ser necesaria, etc. Volvió en este capítulo sobre las carreras y los planes de estudio, ahora con el fin de explicar el perfil de las mismas en consonancia con el proyecto original de la UNLu. Los métodos didácticos y la evaluación fueron reseñados críticamente ya que Mignone consideraba que sus resultados no habían sido satisfactorios. La creación de los centros regionales fue explicada como la consecuencia de haber advertido la necesidad de llegar a los estudiantes de la zona de influencia de la universidad. El detallado listado de actividades de extensión remite a la relación entre la UNLu y la comunidad, desprendiéndose que la implementación de las mismas estuvo vinculada con las distintas ideas-fuerza que formaron parte del proyecto de la UNLu entre 1973 y 1976 (Gómez, 2020). Mignone finalizó este capítulo destacando la estructura departamental y la formación de una Consejo de Gobierno en el que estuvieron representados los distintos claustros, pero visto a la distancia señalaba que no había logrado funcionar en la práctica debido al escaso conocimiento entre quienes lo integraron.

El capítulo 5 está dedicado al último año de su rectorado. Titulado “La universidad consolidada” Mignone comenzó narrando una serie de problemas que tuvo que afrontar, entre otros, el enfrentamiento y posterior desplazamiento de un grupo de trabajadores no docentes, un accidente que lo mantuvo alejado por unos pocos meses de la UNLu y la anulación de un decreto para la ampliación del presupuesto. Este capítulo denota como con el acceso de la derecha peronista al gobierno tras la muerte de Perón, la política universitaria dio un giro conservador y en el marco de la misma Mignone continuó su rectorado.

En el capítulo 6 se desarrollan los años transcurridos desde el inicio de la dictadura cívico-militar hasta el cierre de la UNLu. Recordó su encuentro con las autoridades militares que se hicieron presente en la universidad el día del golpe para luego referirse en unas pocas líneas a los dos interventores que estuvieron al frente de la UNLu hasta que fuera designado como rector

el ingeniero Gerardo Amado. El detalle de su rectorado estuvo a cargo del mismo, tal como le había sido encargado y había hecho también Ramón Rosell. Luego Mignone abordó los motivos que condujeron al cierre de la UNLu reproduciendo aquel artículo que publicó en la revista *Perspectiva Universitaria*, al que nos hemos referidos anteriormente.

El séptimo capítulo está dedicado a la reapertura de la universidad, su posterior normalización y su desarrollo durante la década de 1980. Mignone reconstruyó el debate del proyecto de ley para luego referirse al acto de reapertura y la posterior normalización a cargo de Enrique Fliess (1984-1985), de quien hay un texto en el que describe su rectorado, seguido por otro en el que José Luis Moreno se refiere a su gestión como rector (1985-1988).

Finalmente, en el capítulo 8 Mignone comparó el proyecto original de la UNLu con su situación al comenzar la década de 1990. Señaló una serie de continuidades: que se mantuvieran la zona de influencia en la que la UNLu desarrollaba sus actividades y los centros regionales creados durante su rectorado, las actividades de extensión, la estructura departamental y las carreras originalmente planificadas. Sobre estas últimas señaló su desacuerdo con el cambio en los nombres de los títulos. También marcó algunas tareas aún pendientes como la creación de un laboratorio de idiomas y la transferencia efectiva de la totalidad del predio del Instituto Ángel T. de Alvear. Destacó también de aquella universidad de los años '90 los distintos servicios destinados a los estudiantes y que avanzara en el ámbito de la comunicación con la creación de una estación de radio FM.

Mignone cerró este último capítulo con los desafíos que la UNLu debía afrontar en la década de 1990. Una década compleja para las universidades nacionales argentinas que Mignone advirtió al referirse a la restricción de los recursos financieros que el Estado dirigía a la educación superior.

Universidad Nacional de Luján. Origen y evolución contribuye entonces al conocimiento de la UNLu a partir del punto de vista de quien fuera uno de sus actores desde que se iniciara el proyecto para su creación. Tal

como dijéramos antes constituye una “memoria de gestión”, convirtiéndose en una fuente de inestimable valor para quienes hoy se dedican al estudio de la universidad argentina en la historia reciente y al caso de la UNLu en particular.

Bibliografía

- Gómez, Analía (2020). “Extensión universitaria en la Universidad Nacional de Luján entre 1973 y 1976”, *Masquedós*, N° 5, Años 5.
- Mignone, Emilio F. (1980). “Universidad Nacional de Luján: el revés de la trama”, *Perspectiva Universitaria*, N° 8, Buenos Aires, Instituto de Información y Estudios en Ciencias Sociales y Educación (I-iecse), pp.33-36.
- Mignone, Isabel y Caiati, Cristina (2001). “Recopilación bibliográfica de Emilio Fermín Mignone”. En: Méndez, J., Abregú, M. y Mariezcurrena, J., *Verdad y Justicia. Homenaje a Emilio Mignone*. Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp.29-44.
- Vubrel, Natalia (2015). “Algunas narrativas de las Historias de las Universidades Nacionales Argentinas: los casos de Río Cuarto, Luján y Misiones”, *Jornadas de Investigadores 2015*, Secretaría de Investigación y Postgrado. FHycS-UNaM.