

ISSN 2953-4321 (ONLINE)  
ISSN 2953-4151 (IMPRESA)

WWW.OJS.AUSTRAL.EDU.AR

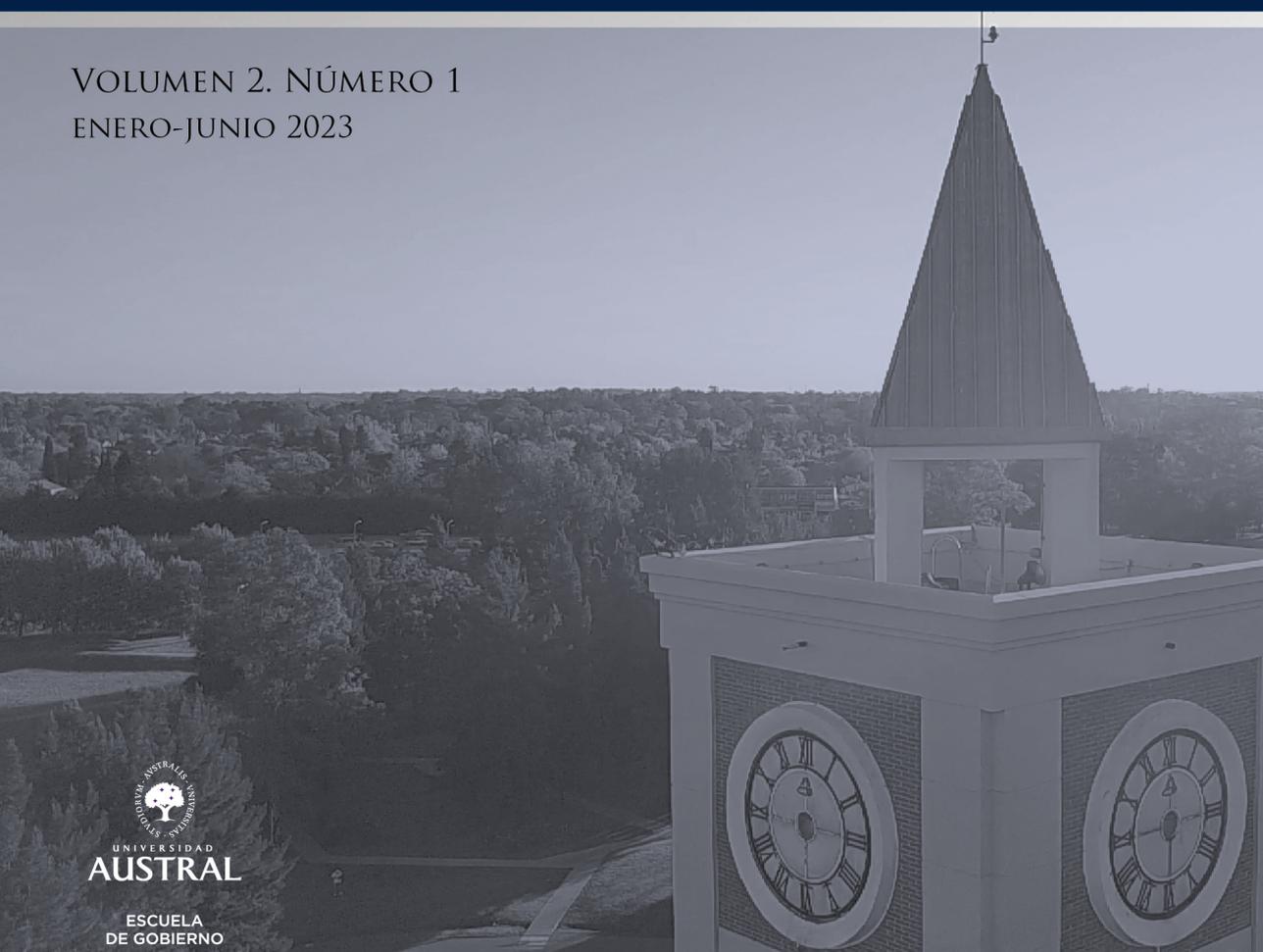
# REVISTA POLÍTICA AUSTRAL

UNA PUBLICACIÓN CIENTÍFICA DE LA ESCUELA DE GOBIERNO

VOLUMEN 2. NÚMERO 1  
ENERO-JUNIO 2023



ESCUELA  
DE GOBIERNO



ISSN 2953-4321 (ONLINE)

ISSN 2953-4151 (IMPRESA)

WWW.OJS.AUSTRALEDU.AR

# REVISTA POLÍTICA AUSTRAL

UNA PUBLICACIÓN CIENTÍFICA DE LA ESCUELA DE GOBIERNO

UNIVERSIDAD AUSTRAL

VOLUMEN 2. NÚMERO 1

ENERO-JUNIO 2023

# REVISTA POLÍTICA AUSTRAL

UNA PUBLICACIÓN CIENTÍFICA DE LA ESCUELA DE GOBIERNO  
UNIVERSIDAD AUSTRAL

## AUTORIDADES

**Alfonso Santiago** (Universidad Austral, Argentina)

Director

**Luciano Bolinaga** (Universidad Austral, Argentina)

Director ejecutivo

**Juan Ignacio Percocco** (Universidad Austral, Argentina)

Coordinador académico

## COMITÉ EDITORIAL

**Celina Cantú** (Universidad Austral, Argentina)

**Sofía del Carril** (Universidad Austral, Argentina)

**Juan de Dios Cincunegui** (Universidad Austral, Argentina)

**Mariano Palacios** (Universidad Austral, Argentina)

**Belén Aliciardi** (Universidad Austral, Argentina)

## CONSEJO ACADÉMICO CONSULTIVO

**Dr. Ariel González Levaggi** (Pontificia Universidad Católica Argentina)

**Dr. Andrés Malamud** (Universidade de Lisboa)

**Dra. Julia Maskivker** (Rollins College)

**Dr. Eduardo Oviedo** (Universidad Nacional de Rosario - CONICET)

**Dr. Gonzalo Paz** (Georgetown University)

**Dra. Lisa Rofel** (Universidad de California Santa Cruz)

**Dra. Gisela Sin** (University of Illinois)

**Dr. Juan Uriburu Quintana** (John Hopkins University)

## EQUIPO TÉCNICO

Lucila Scibona - Profesional independiente (Marca de agua, servicios editoriales)

Edición - Corrección - Diagramación

## CONTACTO

Dr. Luciano Bolinaga

Cerrito 1250, C1010AAZ, CABA, Rep. Argentina

E-mail: [RevistaPolitica@austral.edu.ar](mailto:RevistaPolitica@austral.edu.ar)

## UNIVERSIDAD AUSTRAL

Facultad de Derecho

Sede Bs. As.: Cerrito 1250 (C1010AAZ), CABA

Sede Pilar: M. Acosta 1611 (B1629WWA), Pilar

Buenos Aires, Argentina

# PRESENTACIÓN

Para la Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales es motivo de orgullo presentar el segundo número de su Revista Política Austral. Este año celebramos elecciones presidenciales y, con ese acto político, renovamos nuestro compromiso con el régimen democrático y el sistema federal y republicano. Pero, al mismo tiempo, estas elecciones en particular son coetáneas con la celebración de los 40 años del inicio del proceso de redemocratización, temática que no puede pasar desapercibida en nuestra revista. La celebración de estas cuatro décadas de vida democrática es una gran ocasión para hacer un balance de los importantes logros conseguidos, de las deudas pendientes y de los desafíos que tenemos por delante.

En su ya célebre descripción de la historia, afirmaba Cicerón que ella era “testigo de los tiempos, luz de la verdad, fuente de memoria, mensajero de la antigüedad, maestra de la vida”.<sup>1</sup> Con cierta coincidencia, siglos después, Miguel de Cervantes señalaba que la historia era “émula del tiempo, depósito de las acciones, testigo de lo pasado, aviso y ejemplo del presente y advertencia de lo porvenir”.<sup>2</sup> La mera enunciación de las funciones que estos autores clásicos le asignaban a la historia nos habla por sí misma de la trascendencia e importancia de realizar permanentemente, como diría Alberdi, una “ojeada retrospectiva” de nuestra historia política más reciente.

Jano era un dios romano importante y se le asignaba la misión de ser protector del Estado. Era bifronte, tenía sus dos caras orientadas en sentido contrapuesto: con el rostro de un anciano miraba hacia el pasado y con el rostro de un joven miraba hacia adelante. Ello le permitía vigilar hacia adelante y atrás simultáneamente, ver en todo momento el pasado y el futuro. La historia, bien comprendida, cumple la misma misión. Ella es protectora del Estado, de su buena conducción y gobierno. Para ello, es necesario aprender a mirar sabiamente hacia atrás y, simultáneamente, proyectar creativamente sus enseñanzas hacia el futuro, que es siempre inédito, abierto e incierto. Como bien afirmara Charles de Gaulle, “todo Estado es herencia del pasado, expresión de los intereses de hoy y de las esperanzas del mañana”.

Nos toca celebrar los 40 años del proceso de redemocratización, pero, al mismo tiempo, asumir la responsabilidad de retomar ese compromiso por fortalecer las instituciones democráticas y poder, finalmente, construir confianza entre el pueblo y su clase política.

---

1 “Testus temporum, fons memoriae, lux veritatis, magister vitae”.

2 Don Quijote, Parte I, Capítulo IX.

Reflotando el pensamiento de Aldo Ferrer, Argentina no ha logrado desarrollar una “densidad nacional” que permita generar políticas de Estado que trasciendan la coyuntura de un Gobierno y puedan poner en marcha un modelo de modernización socio-económico sostenible en el tiempo. En este número de la revista, desde la Escuela de Gobierno queremos abrir un espacio de reflexión para pensar estos 40 años de redemocratización, pero también, y sobre todo, visualizar estratégicamente el camino que tenemos por delante como sociedad, como país, como nación.

Buenos Aires, abril de 2023

**Dr. Alfonso Santiago**

Director

**Dr. Luciano Bolinaga**

Director Ejecutivo

# ÍNDICE

## ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

**El desempeño económico de Argentina a partir del retorno de la democracia:  
cuarenta años de vaivenes y frustraciones**

Martín Calveira - Eduardo Fracchia

9

**Mercosur: la problemática de su inserción comercial internacional**

Aldo Javier López

31

**Federalismo y potestades tributarias locales: evolución y desafíos**

María Gabriela Abalos

53

## ESTUDIOS, PONENCIAS Y ANÁLISIS DE COYUNTURA

**El hombre tal como es y el hombre tal como debería ser:  
exploración de los ecos actuales del debate sobre la naturaleza caída**

Joaquín Migliore

73

## TESIS

**El despliegue de fuerzas de seguridad como parte de un plan estratégico  
de seguridad pública para la provincia de Santa Fe**

Alejo Martín Bonfiglio

99

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

*20 Años no es nada. Autonomía y globalismo en la política exterior argentina (2002-2022).  
Una contribución desde los informes del CeRPI*

De Alejandro Simonoff, Abril Bidondo y Sebastián Russo (compiladores)

Por Federico Luis Vaccarezza

125

*New World Orderings: China and the Global South*

De Lisa Rofel y Carlos Rojas (editores)

Por Felipe Llorente

131

## NORMAS EDITORIALES

137

## ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN



# EL DESEMPEÑO ECONÓMICO DE ARGENTINA A PARTIR DEL RETORNO DE LA DEMOCRACIA: CUARENTA AÑOS DE VAIVENES Y FRUSTRACIONES

MARTÍN CALVEIRA<sup>1</sup>

IAE Business School. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires

EDUARDO FRACCHIA<sup>2</sup>

IAE Business School. Universidad Austral

**Recibido:** 02/03/2023

**Aceptado:** 03/04/2023

## Resumen

Este trabajo analiza sintéticamente las gestiones económicas de los Gobiernos desde el reinstauración de la democracia en el año 1983 hasta la actualidad. Se intenta describir los procesos y exponer características a los efectos de obtener, directa e indirectamente, conclusiones que conduzcan a rasgos comunes de la economía argentina.

En efecto, esos rasgos comunes emergen a lo largo del espacio temporal analizado como errores de estimación sobre del nivel de riqueza de la economía, eventos temporales considerados como permanentes y ausencia de reformas sostenibles, las cuales deberían situarse en el impulso a la productividad e inclusión social, más allá de los programas de estabilización.

**Palabras clave:** política económica, crisis, volatilidad, inconsistencia macro, descoordinación macroeconómica.

- 
- 1 Licenciado en Economía (UBA) con posgrado en Economía (UBA). Investigador en el área de Economía del IAE y en el proyecto Productividad Inclusiva (<https://www.iae.edu.ar/minisitio/productividad-inclusiva/>). Profesor de Macroeconomía en la Universidad Austral y en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Encargado de la gestión de la Encuesta de Opinión de Ejecutivos para el Informe de Competitividad Global para Argentina del Foro Económico Mundial.  
Correo electrónico: martinhec@yahoo.com / ORCID: <http://orcid.org/0009-0002-1641-8738>.
  - 2 Ingeniero Industrial (UBA), licenciado en Economía (UBA) y doctor en Economía y Dirección de Empresas (IESE). Director del área Economía del IAE e investigador en el proyecto Productividad Inclusiva (<https://www.iae.edu.ar/minisitio/productividad-inclusiva/>). Profesor de Economía y Macroeconomía en el IAE y en la Universidad Austral. Encargado de la gestión de la Encuesta de Opinión de Ejecutivos para el Informe de Competitividad Global para Argentina del Foro Económico Mundial.  
Correo electrónico: efracchia@iae.edu.ar/ ORCID: <http://orcid.org/0009-0005-8618-2304>.

## The Economic Performance of Argentina since the return of Democracy: Forty Years of Volatility and Frustrations

### Abstract

This paper synthetically analyzes the economic efforts of governments from the *restart* of democracy in 1983 to the present. An attempt is made to describe the processes and expose some characteristics in order to draw, directly and indirectly, conclusions that lead to common features of the Argentine economy.

In effect, these common features emerge throughout the time period analyzed as estimation errors regarding the level of wealth, temporary events considered as permanent and the absence of sustainable reforms which should be focus on the promotion of productivity and social inclusion, beyond stabilization programs.

**Key words:** economic policy, crisis, volatility, macro inconsistency, macroeconomic failures.

## 1. Introducción<sup>3</sup>

El objetivo del presente trabajo es analizar la evolución económica de Argentina desde la reinstauración de la democracia hasta la actualidad, es decir, el período comprendido entre 1983 y 2023, en el que los vaivenes macroeconómicos y las frustraciones consecuentes de la búsqueda de su resolución son hechos que constituyen un común denominador latente.

En ese período, el desempeño macroeconómico ha sido desfavorable, con marchas y contramarchas en el intento frustrado de abordar un sendero de crecimiento económico de largo plazo. En efecto, en los cuarenta años del retorno de la democracia se evidencia una serie de vaivenes que determinaron episodios de crisis profundas y de hiperinflaciones. Se experimentaron grandes frustraciones en virtud de la recurrencia de comportamientos sesgados en el corto plazo y consideraciones erróneas sobre la permanencia de situaciones que eran temporales y extraordinarias, derivado esencialmente de los tipos de políticas económicas implementadas por las diversas gestiones de gobierno.

Entretanto, los programas económicos que parecían resolver las dificultades previas no lograron consistencia y sustentabilidad y se transformaron en un impulso a las dificultades y el deterioro. La insistencia de gestiones monetarias y fiscales no adecuadas se constituyó en evidencia clara de estos aspectos, que, en muchos casos, determinaron posiciones de fragilidad interna, predominantemente en el sector público, y, en muchas ocasiones y en simultáneo, en desequilibrios de las cuentas externas que se materializaban en la escasez de divisas, comúnmente denominado *restricción externa*. Así, fueron frecuentes los episodios de volatilidad y crisis macroeconómicas en el espacio temporal analizado. Desde esa problemática, se conformaron senderos divergentes con la estabilidad y crecimiento de largo plazo. En definitiva, eventos que se intentan revelar desde el desempeño macroeconómico expuesto en este trabajo.

Luego de la presente introducción, en el apartado 2 se presenta un análisis sintético de las gestiones económicas de cada mandato presidencial. En el apartado tercero se plantean algunos rasgos comunes del período y, finalmente, las conclusiones.

## 2. La economía de la reinstauración de la democracia

### 2.1. El retorno de la democracia con la presidencia de Alfonsín (1983-1989)

El retorno del gobierno democrático a partir del año 1983 estuvo signado por un contexto de fragilidad institucional y económica. Luego de un período de Gobiernos cívico-militares, la economía y la sociedad se situaban en un entorno de marcadas limitaciones, las cuales fueron identificadas en una sola dimensión por el nuevo Gobierno democrático.<sup>4</sup>

---

3 Los autores agradecen los comentarios de los árbitros anónimos. Los eventuales errores corresponden exclusivamente a los autores.

4 Diversos autores, tales como Belini y Korol (2020), argumentan que las nuevas autoridades pensaban que con el solo hecho de producirse el reinicio de un gobierno constitucional, los mercados iban a permanecer en una perspectiva

Luego de la crisis del modelo sustitutivo de importaciones, se le dio la bienvenida a una gestión de apertura económica y financiera (Bauzas, 1993). Las restricciones a la industrialización –dinámica *stop-go*— intentaron gestionarse con los beneficios no sustentables de un aumento del endeudamiento externo, lo que podía observarse como un retiro de la represión financiera hacia una etapa de crisis bancarias, financieras y de deuda (Díaz Alejandro, 1984); devaluaciones, aumentos tarifarios e indexación situaron a la economía frente a un *ajuste caótico* (Damill y Frenkel, 1990). Entretanto, las limitaciones a la entrada de divisas eran consecuencia no solo de un potencial cambio repentino de los flujos financieros, sino también del problema estructural que plantea la restricción externa y sus efectos limitantes sobre el desarrollo productivo, restricción dominante para la economía argentina.<sup>5</sup>

### 2.1.1. Un programa de estabilización de corto alcance: el Plan Austral

Luego de la gestión del primer ministro Bernardo Grinspun, quien intentó aplicar una política económica expansiva en un *intento distributivo* sin recursos genuinos, asumió Juan Vital Sourrouille.

En junio de 1985 se implementó un programa de *shock*, el Plan Austral, con el objetivo de gestionar los desequilibrios internos. Previamente se habían producido ajustes en la estructura de precios relativos para así quebrar los comportamientos inerciales (Heymann, 1986; Machinea, 1990). De acuerdo con Fanelli y Frenkel (1986), las medidas del Plan Austral se establecieron en tres pilares:

- **Congelamiento de precios, salarios, tarifas de los servicios públicos y tipo de cambio:** la estrategia antiinflacionaria tuvo una concepción estructuralista de fijación de precios, pues, para esta visión, la inflación es provocada por cambios en precios relativos; así, la estructura de precios relativos no se modificaría y, en efecto, no impulsaría la dinámica inflacionaria. Esto implicaba un cambio en las decisiones de precios, aunque hubo algunas excepciones vinculadas al sector de precios flexibles de la economía (tomadores de precios, principalmente alimentos) por encima de los demás precios.
- **Ajuste fiscal y renegociación de la deuda externa pública:** el objetivo era ajustar un déficit fiscal primario en torno al 8% del PIB e ir hacia un déficit de 2,5% el año siguiente. El incremento de las tarifas públicas, de los combustibles y del comercio exterior, junto con la implementación de un sistema de *ahorro forzoso* a través del sistema impositivo para los sectores perceptores de mayores ingresos, podría descomprimir el elevado déficit de 1985.
- **Reforma monetaria:** se cambió el signo monetario, los pesos argentinos se denominaron “australes” a una relación de 1000 pesos a 1 austral. Asimismo, se redujeron las

---

benevolente respecto a las obligaciones y acreencias que el país había generado previamente.

5 En Gerchunoff y Rapetti (2016) se realiza un análisis del conflicto distributivo a nivel histórico notando la restricción externa como otro de los factores limitantes de la economía argentina. Para el desarrollo industrial y las dificultades que plantea la escasez de liquidez externa, véase (Villanueva, 1964).

dos tasas de interés (nominales) mensuales reguladas del sistema. Una de depósitos y otra de préstamos pasaron del 28% y 30% al 4% y 6%, respectivamente. Por otro lado, se estableció un régimen de desagio sobre los contratos financieros y comerciales celebrados con anterioridad al plan para evitar transferencias de ingresos entre acreedores y deudores.

Los efectos fueron inmediatos, aunque de corto alcance. La tasa de inflación promedio mensual entre julio de 1985 y junio de 1986 fue del 3,4%. El nivel de actividad se recuperó a partir del cuarto trimestre de 1985, registrando un crecimiento anual del PIB del 7% en 1986 y de la inversión interna del 10,7%. El nivel de exportaciones totales aumentó de los U\$S 9 611 millones en 1984 a los U\$S 10 047,6 millones, constituyendo un aumento neto de reservas internacionales de U\$S 1301,4 luego de dos años consecutivos de retracción (ver en Anexo estadístico). A su vez, el mercado monetario tuvo un mejor desempeño y logró un aumento en los indicadores de monetización, lo cual subió al 4,6% del PIB a pesar de la caída de las tasas de interés y la abrupta conversión monetaria.<sup>6</sup> Las restricciones eran importantes, ya que no se tenía el poder político suficiente para hacer una mayor reducción del déficit ni tampoco había una coordinación integral de las políticas. A partir del segundo trimestre de 1986, la inflación volvió a escalar por encima del 4% mensual, a lo que se sumó un menor excedente de comercio externo, lo cual se materializó en menor oferta de divisas, activando la *restricción externa* y generando la necesidad de una nueva fase de emisión monetaria.

### 2.1.2. Nuevos intentos de estabilización camino a la hiperinflación

Con el acotado poder de gestión, emergieron distorsiones de precios desde los considerados flexibles y emergieron demandas de aumentos salariales. Hacia mediados de 1988, la inflación interanual se situaba en 322%; y el promedio mensual, en 14%. A esto se le sumó la recesión derivada de los ajustes y la caída del salario real promedio (ver frecuencia anual en Anexo estadístico).

En agosto de 1988 se anunciaron medidas conocidas como Plan Primavera. Esta vez no se conformaba por congelamiento de precios, sino por un acuerdo desindexatorio con empresas y cámaras empresariales (Gerchunoff y Llach, 2018). Si bien el programa tuvo nuevamente efectos inmediatos al reducir la inflación mensual de casi el 28% en agosto al 9% en octubre, las expectativas inflacionarias no lograron revertirse en el contexto de las necesidades financieras del sector público y las demandas por aumento de salarios que no se habían alcanzado en los acuerdos de desindexación, exponiendo el conflicto distributivo.<sup>7</sup>

---

6 En Heymann (1987) se realiza una exposición más detallada de los efectos del programa.

7 Un abordaje sobre el conflicto distributivo en Argentina se expone en Gerchunoff y Rapetti (2016), donde se alude a la discrepancia entre las aspiraciones de los trabajadores y las posibilidades productivas. A su vez, en ese momento el conflicto distributivo se planteaba desde las demandas de gasto al sector público, las cuales no estaban presupuestadas,

Con la depreciación de la moneda y la salida abrupta de capitales, la inflación mensual escaló con mayor intensidad a partir del segundo trimestre de 1989, registrando en mayo un régimen de hiperinflación que cerraría el año en 4 923,6% (ver en Anexo estadístico). Ese mismo mes ganó las elecciones presidenciales Carlos Menem, y el 8 de julio de ese año Alfonsín le entregó los atributos de mando anticipadamente al candidato electo.

## 2.2. Las presidencias de Carlos Menem (1989-1999): reformas, estabilidad y desequilibrios acumulados

El presidente modificó su prédica hacia una visión que denominó *economía popular de mercado*, básicamente formada por las premisas de apertura de mercado, privatizaciones de empresas públicas, criterios de eficiencia en el sector público y eliminación de medidas de protección. El espacio de gestión fue mayor con la aprobación de leyes determinantes, como la de Emergencia Económica y Reforma del Estado; ambas le otorgaban al Poder Ejecutivo atribuciones del Poder Legislativo (Gerchunoff y Llach, 2018).

La gestión económica de la nueva administración de gobierno tenía el objetivo de aplicar reformas estructurales a través de las privatizaciones de empresas públicas y la desregulación de la actividad económica (Damill y Frenkel, 1990). El primer año de gestión estuvo expuesto a fuertes desalineamientos nominales: el austral se depreció un 170% para luego mantenerse fijo; en diciembre, la inflación mensual ascendió un 40%, registrando un 4 923,6% anual durante 1989. En enero de 1990, la inflación fue del 79%, del 61% en febrero y del 95,5% en marzo, configurando una nueva fase de hiperinflación (ver frecuencia anual en Anexo estadístico).

El 1 de abril de 1991, el ministro de Economía Domingo Cavallo implementó el Plan de Convertibilidad, fijando el tipo de cambio en 1 peso por 1 dólar. Se establecieron restricciones a la emisión sin respaldo para contener factores expansivos sobre el déficit fiscal. El Banco Central quedaba obligado a mantener reservas internacionales por el 100% de los billetes y moneda en circulación (base monetaria) y, en simultáneo, se le otorgó mayor independencia respecto del Poder Ejecutivo.<sup>8</sup> A su vez, el objetivo era legalizar el uso del dólar en las transacciones comerciales y financieras, es decir, generar un contexto de competencia de monedas,<sup>9</sup> análogamente respecto a la respuesta de la política fiscal en relación con la necesidad de sustentar su resultado operativo. La nueva administración aplicó reformas tendientes a minimizar la intervención del sector público en la economía, concretamente a

---

lo que intensificaba aún más el deterioro de las cuentas fiscales. En Heymann (1989) se realiza un argumento sobre esta dinámica.

8 El programa no era un hecho aislado en la región, sino que formó parte de un conjunto de estrategias de los países de la región vinculadas con propuestas apoyada por el Gobierno de Estados Unidos. Argumento presentado en Cavallo y Callo Runde (2017).

9 En Cavallo (1997) se realiza un argumento con mayor detalle sobre las monedas que operaban en simultáneo.

través de las privatizaciones.<sup>10</sup> La necesidad de un mejor desempeño del sector era evidente, pero la fuerte desregulación de la economía con el retiro del sector público fue una decisión dinámicamente inconsistente precisamente por la irrupción de crisis externas.<sup>11</sup>

El cambio de régimen incidió en las decisiones de precios, las cuales se habían sesgado en un entorno de alta inflación. En efecto, la cohesión social derivada de los acuerdos sobre el rumbo económico fue un elemento que estuvo presente hasta final de la década.<sup>12</sup>

La inflación retrocedió abruptamente, aunque demoró casi un año y medio en establecerse en un dígito en términos interanuales, lo cual exponía el carácter crónico del régimen de inflación.<sup>13</sup> La inflación descendió del 5,5% mensual en abril de 1991 al 1,3% en agosto. La actividad inició un crecimiento económico ininterrumpido hasta el año 1995, registrándose un promedio anual del 8% y un crecimiento notable de la inversión interna fija, influenciada por el proceso de privatizaciones, en torno al 23% promedio anual (ver en Anexo estadístico).

La primera mitad de la década mostró condiciones favorables en el mercado financiero internacional respecto a los acuerdos y resoluciones de deuda de los países que comenzaron a ser emergentes.<sup>14</sup> El país accedió al Plan Brady en abril de 1992,<sup>15</sup> operación respaldada con bonos del Tesoro de los Estados Unidos.

No obstante, las experiencias históricas de caja de conversión no mostraron dificultades en los períodos de auge; dependían de ingresos persistentes de oro o divisas a través del intercambio comercial o de influjos financieros (Rapoport, 2020). En efecto, reversiones súbitas de flujos financieros generaron la necesidad de ajuste en las condiciones monetarias. Los *sudden stops*, las limitaciones estructurales del desequilibrio externo —dada la restricción planteada por la escasez de divisas— y la persistencia de la dinámica derivada expusieron la sustentabilidad del régimen monetario y la sostenibilidad en general del régimen macroeconómico (Calvo et al., 2002).

10 Alguna de ellas, como la privatización del sistema jubilatorio en 1993 —que restó recaudación, pero no alivió los gastos por las jubilaciones corrientes—, fueron aspectos desfavorables que condicionaron el funcionamiento del sector público.

11 En Díaz Alejandro (1984) se argumenta en relación con que cuanto más pública son las instituciones, mayor es su tendencia a la fragilidad. Por este motivo, la necesidad de disminuir el peso relativo del Estado sobre las actividades económicas. Este argumento presentará matices frente a *shocks* negativos y al espacio de gestión del sector público. Por ejemplo, en Calveira (2015) se exponen las consecuencias de la regulación laxa y el espacio de gestión mínimo del sector público en el marco de la crisis financiera internacional de 2007-2008.

12 Llach (2010) resalta la necesidad de acuerdos como elementos constitutivos de la prosperidad, lo cual tiene total vigencia en la actualidad. Un argumento similar sobre cohesión social como factor análogo en relación con la eficacia de la gestión de políticas es señalado en Rodrik y Rodríguez (2000).

13 En Heymann y Leijonhufvud (1995) se realiza una exposición muy interesante sobre los procesos de alta inflación que son convergentes con el régimen argentino de finales de la década de 1980 y principios de 1990.

14 Desde aquí, la denominación de países emergentes dado el mayor acceso al mercado de capitales de economías en desarrollo.

15 Nombre en alusión a su creador, el secretario del Tesoro estadounidense Nicholas F. Brady. La creación del plan fue para reestructurar la deuda contraída por países en desarrollo con bancos comerciales en el contexto de lo que se conoció como la “crisis de la deuda de América Latina”.

Las condiciones internacionales favorables comenzaron a replegarse a partir de las crisis financieras internacionales y la política restrictiva de Reserva Federal (FED, por sus siglas en inglés). Las crisis de los países emergentes (México, sudeste asiático, Rusia y Brasil), junto con el ascenso de la tasa de interés de la FED, afectaron la dinámica del sistema financiero mundial. Los pasivos de inversión, si bien de corto plazo, disminuyeron abruptamente desde los U\$S 35 958 millones en 1993 a los U\$S 5 195 millones en 1995 (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC], 1993, 1995). En ese contexto, la necesidad de una política monetaria restrictiva implicaba un sesgo contractivo sobre la política fiscal. La apreciación cambiaria implicó el acceso a una mayor cantidad de bienes externos, lo cual revirtió el saldo de la balanza comercial. Eso se tradujo en un aumento de la deuda consolidada del sector público de los U\$S 60 048 millones (35,7% del PIB) en 1991 a los U\$S 11 2357 millones (48,5% del PIB) en 1998 (datos de evolución de la deuda bruta) (Secretaría de Finanzas de la Nación, s.f.).

Los ajustes de la política económica no solo no lograron revertir la caída de la economía a partir de 1998, sino que también determinó que el oficialismo pierda las elecciones presidenciales de 1999, cerrando un ciclo de ilusiones y expectativas frustradas que solo pudieron revertirse con el final del régimen de convertibilidad en el año 2002.

### **2.3. El Gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001): la salida de la convertibilidad con una crisis de gran escala**

La coalición política denominada Alianza asumió en diciembre de 1999, encabezada por el presidente Fernando de la Rúa y haciendo una promesa muy compleja: la continuidad del régimen de convertibilidad.

La gestión de gobierno enfrentó inicialmente restricciones derivadas de la recesión de la actividad económica, el desempleo creciente, la apreciación del tipo de cambio que deterioraba la dinámica de las exportaciones, la necesidad de ajuste fiscal y el cambio en el contexto económico internacional (principalmente, una mayor demanda de los organismos internacionales de crédito).

Durante los dos primeros años de gobierno, las medidas económicas fueron restrictivas en el segmento fiscal, dada la necesidad de disminuir gasto y aumentar los ingresos en el marco de la imposibilidad de la gestión monetaria. El ajuste de variables nominales de la economía, como los salarios y el gasto, confluían en un ajuste real dada la deflación, lo cual intensificó las dificultades sobre la actividad económica.

Domingo Cavallo asumió nuevamente como ministro de Economía, en un intento de sostener la credibilidad en la gestión. En ese sentido, implementó una política de austeridad, aspecto que era sugerido por FMI en los diversos acuerdos, tales como el denominado *mega-canje*,<sup>16</sup> la ley de déficit cero y la negociación por U\$S 40 000 millones denominado *blindaje*.

---

16 Se refiere a un acuerdo del año 2001 donde se decidió postergar hasta tres años los pagos en concepto de capital a

El año 2001 sería el último de la convertibilidad y marcaría el inicio de un cambio estructural con una crisis socioeconómica profunda. A pesar de los esfuerzos por evitar una crisis macrofinanciera, que se sumaba a la depresión y a la deflación, hacia el fin de año la crisis irrumpió en las calles. El PIB continuó su retracción, registrando una variación promedio anual del -4,5%, y se intensificó en el último trimestre del año, llegando al -10,5%, lo que constituyó tres años consecutivos de disminuciones del ingreso (ver en Anexo estadístico). La situación se agravó más aún con el aumento de la incertidumbre, que intensificó sus efectos sobre la liquidez doméstica, la cual se contrajo abruptamente con la salida de depósitos de los bancos, la mayor de toda la década. Para contrarrestar esa dinámica, el equipo económico inició un proceso de medidas prudenciales, las cuales fueron observadas por el mercado como el final del régimen. Las restricciones a la extracción de dinero y el uso obligatorio de medios de pagos electrónico impulsó el deterioro en lugar de estabilizar la situación.

Con el inicio de las protestas y de los conflictos sociales, Fernando de la Rúa presentó su renuncia, desde la cual se sucedieron varios presidentes en el término de once días. El contexto institucional se torna tornó de gran fragilidad al terminarse un ciclo de estabilidad, pero con inconsistencias a nivel productivo y social que determinaron una situación de gran deterioro.

## **2.4. La salida de la convertibilidad, la presidencia de Eduardo Duhalde (2002-2003) y los Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner (2003-2015)**

### **2.4.1. La transición de la presidencia de Eduardo Duhalde (2002-2003)**

El colapso socioeconómico de 2001-2002 marcó un cambio estructural en la economía. La caída del PIB en el primer trimestre de 2002 fue del 16,3%, y del 13,5% en el segundo, conformando tres años consecutivos de caída (ver Anexo estadístico). La economía se situó en una senda de depresión que solo de revirtió con el abandono de la convertibilidad en enero de 2002.

La crisis de poder, sin antecedentes, generó la sucesión de cinco presidentes en el transcurso de un mes (diciembre 2001-enero 2002). En enero de 2002, inició la administración de Eduardo Duhalde, la cual, por consecuencias de la crisis, los costos de los ajustes macroeconómicos y el conflicto social, debió anunciar rápidamente un precandidato a presidente.

El ministro de Economía, Jorge Remes Lenicov, llevó a cabo fuertes ajustes que, *ex post*, se identificaron como condiciones necesarias para impulsar la recuperación y el crecimiento. Comenzó así un período de un régimen cambiario de flotación administrada que liberó a la política monetaria. La devaluación de la moneda a partir de enero de 2002 sentó las bases para las exportaciones y salarios reales competitivos respecto a la región —en principio, a 1,4 pesos por dólar—, ajustándose como una consecuencia del *overshooting*<sup>17</sup> en

---

cambio de una mayor tasa de interés sobre la deuda soberana.

17 Es una dinámica de sobrerreacción de una variable nominal (tipo de cambio) ante una perturbación temporal o, en este

torno a los \$ 4, y luego a los \$ 3. Las exportaciones se impulsaron y, junto con la capacidad industrial ociosa instalada, implicaron el retorno de las tasas de crecimiento. Con el objetivo de evitar el traslado a precios y mejorar la recaudación, se reintrodujeron impuestos a las exportaciones de petróleo crudo del 20%, sistema que se amplió a partir de marzo de 2002 con un 10% a productos primarios y un 5% sobre manufacturas industriales y agroindustriales.<sup>18</sup> En efecto, mientras que la devaluación del peso llegó al 250% en el primer trimestre de 2002, la inflación anual se situó en el 41%. El Gobierno resolvió la pesificación de toda la economía para descomprimir las restricciones sobre la liquidez interna,<sup>19</sup> con efectos redistributivos al *pesificar* depósitos y deudas debido a las asimetrías en distintos segmentos (Buera y Nicolini, 2021).

Los resultados de la gestión económica comenzaron a emerger a partir del cuarto trimestre del año 2002. El PIB registró una desaceleración en su caída desde el -16,3% en el primer trimestre al -3,4% en el cuarto. Luego del salto inflacionario de la salida de la convertibilidad, la inflación mensual inició un sendero de descenso a partir de mayo de 2002: en el segundo semestre, el promedio mensual se situó en el 1,3% (en frecuencia anual, ver en Anexo estadístico).

#### 2.4.2. La presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007): recuperación y crecimiento

La asunción de Néstor Kirchner a la presidencia en mayo de 2003 intensificó el proceso de recuperación y crecimiento, y sostuvo al entonces ministro de Economía Roberto Lavagna. Las reformas heredadas y un mejor contexto internacional fueron condiciones iniciales favorables para la gestión económica. En este sentido, los precios de los bienes exportables y las cantidades exportadas mejoraron notablemente (principalmente soja y sus derivados) en virtud de la ascendencia de China, India y Rusia como demandantes de materias primas. Los términos de intercambio mejoraron en torno al 40% en la década junto con un mayor dinamismo de los flujos financieros en un contexto de relajación de la política monetaria a nivel mundial, pues era el inicio de la denominada *great moderation* de la economía mundial, que se extendió hasta la irrupción de la crisis financiera mundial de 2008-2009 (Bernanke, 2004).

El nivel de exportaciones totales creció sostenidamente desde el año 2002, llegando a un promedio de U\$S 63 300 millones en la década, lo que se tradujo en un aumento del 113%, mientras que en la década de 1990 se habían registrado U\$S 22 400 millones, conformando superávit externo y un mayor nivel de reservas internacionales, que, al finalizar el

---

caso, cambio de régimen, que la traslada a un nivel superior de largo plazo. Ver en Dornbusch (1976).

18 El sistema de retenciones también se pensaba como un régimen múltiple de tipos de cambio efectivos para minimizar las distorsiones que genera una estructura productiva desequilibrada. En Diamand (2010) se exponen argumentos relacionados.

19 Restricciones que fueron conocidas como *corralito* y su extensión, *corralón*.

año 2008, se situó por encima de los U\$S 46 000 millones, habiendo iniciado en 2002 en los U\$S 10 500 millones (ver en Anexo estadístico). El comercio externo fue beneficiado por el mantenimiento del tipo de cambio real competitivo y estable. Fue un aspecto central para la gestión económica en el objetivo de orientar la economía hacia la producción y generación de empleo (Damill y Frenkel, 2015).

El superávit de las cuentas públicas entre 2002 y 2010, hecho no observado en todo el período de la reinstauración de la democracia, inicia un período de ocho años consecutivos de *superávits gemelos* (fiscal y externo). La mejora en la recaudación se derivó de impuestos al comercio exterior e impuestos indirectos por la dinámica económica que mostraba tasas de crecimiento promedio del 7% en 2002-2008 (ver en Anexo estadístico).

El crecimiento económico del período 2002-2008 también permitió un fuerte impulso sobre la oferta agregada. Los indicadores del mercado de empleo mejoraron sustancialmente. La tasa de desocupación del año 2003 se había registrado en 17,8%, y en 2006 ya se registraba por debajo del 9%, mientras que la tasa de empleo ascendía a 42,1% ese mismo año. Asimismo, la inversión de la economía presentó un crecimiento promedio interanual del 22% en 2003-2008, llegando al 21% del PIB en 2008, el mayor nivel desde el año 1980 (ver Anexo estadístico).<sup>20</sup>

La negociación por la deuda externa en *default* tuvo una resolución exitosa casi en su totalidad en el año 2005. El 76,15% de los acreedores acordaron la cancelación de bonos de U\$S 62 318 millones (sobre un total de U\$S 81 836 millones) por otros que ascendían a U\$S 35 216 millones, representando una quita nominal del 43,3% (Brenta, 2022; Damill et al., 2005). Adicionalmente, en el año 2006 se abonó la deuda de U\$S 9 810 millones con el FMI. Las dificultades comenzaron a emerger con la intervención del Poder Ejecutivo sobre el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a los fines de ajustar el índice de precios minorista (IPC) y la inflación, que previamente había subido a los dos dígitos interanuales.

### **2.4.3. Las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015): el ocaso del crecimiento y el retorno de las dificultades inflacionarias**

En el año 2007, Cristina Fernández de Kirchner, junto con el candidato a vicepresidente Julio Cobos, lograron imponerse en las elecciones presidenciales. Su gestión se enfrentó a las limitaciones que imponía sostener una economía en el nivel de crecimiento, pero con inflación, precios de exportables en ascenso, elevado gasto público y la irrupción de la crisis financiera internacional. El objetivo era minimizar los efectos del traslado del alza de los *commodities* a los precios internos; para esto, se implementaron tributos sobre las exportaciones de bienes primarios mediante un sistema de retenciones móviles, lo cual generó resistencia en los productores agropecuarios y no logró ser aplicada tras su desaprobación en el Congreso.

---

20 Ver Fracchia (2008).

El año 2008 marcó el inicio de la opacidad de la gestión de la política económica y la polarización entre los distintos sectores de la sociedad. Las tensiones también provenían de la economía internacional con el inicio de la crisis financiera y los efectos sobre los países emergentes, que, en esta oportunidad, contaban con mayores recursos de gestión (Bleger et al., 2009), y se agregaron la sequía y la volatilidad de los precios de los bienes exportables. Todo esto fue ralentizando el crecimiento de la economía, situándola durante el año 2008 en el 4% luego de varios años por encima del 7%. Durante 2009, todas las variables fundamentales de la economía mostraron una marcada retracción anual. Por el lado de la demanda agregada, se destacan la inversión (-22,6%), las exportaciones (-9,3%) y el consumo (-5,4%) (INDEC, 2009b). Por la oferta, el PIB se retrajo un 6%, mientras que la inflación anual registró un 15% (ver Anexo estadístico).

La economía comenzó a percibir mayor intensidad a las restricciones presupuestarias en el marco de la recesión. Los conflictos con los bonistas que no habían entrado en el canje de 2005, junto con los pasivos con los países agrupados en el denominado Club de París, plantearon la necesidad de captar recursos financieros por vías alternativas en aras de implementar una gestión fiscal contracíclica (Belini y Korol, 2020). En 2008 se decidió estatizar las administradoras privadas del sistema jubilatorio (AFJP), cuyos recursos se utilizaron para la conformación del Fondo de Garantía Sustentable (FGS) en U\$S 66 000 millones. Esto permitió financiar el aumento del ingreso disponible de los sectores sociales de menores ingresos a través del programa Asignación Universal por Hijo (AUH). Se estimaba que mediante ese programa 700 mil niñas, niños y adolescentes pudieron salir de la pobreza, y 581 mil de la indigencia. El FGS también se utilizó para financiar diversos programas de obra pública, lo cual impulsó sustancialmente al PIB en el 8,6% en el cuarto trimestre de 2010, la inversión en el 31% y el consumo en el 14% (INDEC, 2010a).<sup>21</sup> A su vez, en 2010, el Gobierno reabrió el canje de deuda para alcanzar una aceptación del 76% del año 2005 al 93%.

En octubre de 2011 se produjo la reelección de Cristina Fernández. Este segundo período estuvo marcado por la recesión económica, la aceleración de la inflación y las restricciones derivadas de una caída del intercambio comercial. Luego de la recuperación del PIB en 2011, la economía inició una fase de volatilidad en su crecimiento, que se extendió y se profundizó en toda la década. En el período 2012-2015, el crecimiento económico acumulado fue del 1%, mientras que el único *fundamental macroeconómico* que se sostenía positivo era el gasto público, con un crecimiento promedio del 4,5%. Las exportaciones se mantuvieron en el 20% del PIB, y la inversión también permaneció constante en un 20% del PIB (ver en Anexo estadístico) a pesar de la política fiscal expansiva, aunque con medidas de corto plazo sobre el consumo. La fase contractiva de la economía interna estuvo sustentada por un menor ingreso neto de divisas, pues los superávits gemelos se anularon a partir de 2010. La cuenta corriente del balance de pagos fue deficitaria durante toda la segunda gestión de Cristina, lo que expuso la necesidad del acceso al mercado de capita-

---

21 En el Anexo estadístico se expone en frecuencia anual.

les internacional (INDEC, 2010b). El menor nivel de exportaciones totales expuesto por una caída del 28% (-27 580 millones de dólares) durante el período y el crecimiento de la dolarización de activos domésticos comenzaron a impulsar el nivel de incertidumbre e inflación en la economía, lo cual promovió la discrecionalidad y las restricciones al acceso al mercado de cambios por parte de los residentes. El cambio de expectativas respecto al curso de la economía se materializó en una corrida cambiaria durante el año 2011, lo que motivó el inicio del denominado *cepo cambiario*, que se fue ampliando durante 2012. La magnitud del *vuelo* hacia el dólar durante el año 2011 fue sustancial, el flujo de divisas declaradas por parte de los residentes fue de U\$S 18 650 millones, un crecimiento nominal de U\$S 10 067 millones respecto a 2010, y desde un promedio en 2008-2010 de U\$S 3 850 millones (INDEC, 2008, 2009a, 2010, 2011b, 2012). La contracción de las exportaciones y la dolarización de los activos, esencialmente billetes y monedas, determinó una disminución neta de reservas del Banco Central de U\$S 6 108 millones, la mayor pérdida desde el año 2001 (ver frecuencia anual en Anexo estadístico).

El Gobierno tomó financiamiento gracias al acuerdo de intercambio de divisas con el Banco Central de China por U\$S 11 000 millones y, en simultáneo, se sostuvo una práctica de financiamiento monetario mediante la cual el Banco Central cedía reservas internacionales a los fines de cancelación de deuda externa a cambio de títulos del Gobierno (letras intransferibles), acumulando al año 2015 U\$S 64 484 millones (Banco Central de la República Argentina [BCRA], s.f.).

Los recursos para una economía de sesgo cortoplacista se agotaron. Así, el final del mandato cerró con una fase de estanflación sostenida desde el año 2011. Si bien el PIB en el año 2015 evidenció una recuperación del 2,7%, en el período 2012-2015 el producto se mantuvo constante y una inflación acumulada de 188% (30% promedio anual) (ver Anexo estadístico).

#### **2.4.4. La presidencia de Mauricio Macri (2015-2019): exceso de optimismo y nueva frustración**

Mauricio Macri asumió la presidencia con el desafío de realizar correcciones en precios relativos, bajar la inflación y reestablecer el crecimiento. El nuevo presidente tenía la concepción de que un sendero desinflacionario era posible en el corto plazo, con independencia del orden de magnitud de los desequilibrios, aspecto similar al inicio de la gestión de Alfonsín.

Las primeras medidas establecieron la eliminación de las restricciones cambiarias y la transición en materia de estadísticas, en particular lo relativo a la medición del índice de precios. A su vez, la dinámica inflacionaria tuvo dos períodos distintos: el primero, de correcciones e incipiente disminución en el bienio 2016-2018, puesto que la política monetaria contractiva y la recesión económica habían contribuido a que los precios se desaceleraran a partir del segundo semestre de 2016 y 2017. La política fiscal también colaboró durante los primeros meses del año, aunque luego comenzó a relajarse como consecuencia de la crisis

de actividad heredada. El año 2016 finalizó con la inflación con una variación interanual del 36,1%, promediando un avance mensual del 2,6%. En 2017, la inflación minorista continuó con su tendencia decreciente, aunque se observó un freno y un leve repunte hacia finales de 2017 en un 24,8% (ver Anexo estadístico).

El segundo período fue el de 2018-2019, con la crisis cambiaria y los efectos de las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) de 2019. Así, 2018 comenzó con cierto proceso de estabilización de la inflación. Esto se evidencia al tomar el período enero 2018-mayo 2018 con un variación promedio del 2,3%. El sesgo recesivo de la política monetaria de metas de inflación implementada a través del instrumento tasa de interés tuvo efectos iniciales de estabilización. No obstante, la incertidumbre sobre el programa fiscal y ciertas tensiones sobre monedas emergentes revirtieron la débil tendencia. La reversión a la dolarización de carteras y el efecto ajuste del componente inercial marcaron nuevamente el índice. El segundo semestre del año registró un promedio mensual del 4,1% con un pico en septiembre del 6,5%; en efecto, la inflación anual de 2018 se estableció en el 47,6% (ver Anexo estadístico). A esto se agregó el control de la base monetaria (billetes y monedas más reservas bancarias); la tasa de crecimiento interanual evidenció una relativa estabilidad y promedió el año en un 28%, valor muy por debajo de la inflación anual.

El Gobierno intentó impulsar la economía a través de una mayor integración con la economía mundial. Se intentó mostrar austeridad y mayor eficiencia en la gestión, aspectos que se vislumbraron parcialmente en la primera mitad del mandato. No obstante, la crisis cambiaria de 2018, sus efectos sobre la actividad económica y el nivel de incertidumbre que se acentuó tras las elecciones PASO de 2019 sesgaron la economía hacia la inflación y la volatilidad.

El acuerdo con el FMI del año 2018 para el otorgamiento de U\$S 56 300 millones en un programa *stand by* a tres años —de ese total fueron desembolsados U\$S 44 300 millones (Brenta, 2022)— fue uno de los intentos de mejorar el desempeño de las cuentas del sector público y estabilizar el mercado cambiario, como así también moderar las expectativas.

Luego de las elecciones PASO del año 2019, donde salieron favorecidos los candidatos del Frente de Todos Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner, se produjo un sobresalto del tipo de cambio. En efecto, surgió la necesidad de un nivel alto de tasa de interés para evitar mayores efectos adversos sobre la demanda de dinero y, a su vez, minimizar posibles traslados directos a los precios internos, de esta manera, el promedio mensual de tasa de septiembre continuó en un nivel superior, estableciéndose en un 83,5% (BCRA, s.f.).

La inflación del último año de gestión expuso comportamientos diferenciados como consecuencia del *shock* tras las PASO. Durante el primer trimestre del año, el sendero creciente del nivel de precios continuó derivado de las tensiones del tipo de cambio. El promedio mensual del crecimiento del IPC durante ese período fue del 3,8%. En el tercer trimestre, se retornó a un sendero de crecimiento con un promedio mensual del 3,9% y expectativas crecientes, conformando un registro anual muy alto en términos históricos: 52,9% (ver Anexo estadístico).

### **2.4.5. La presidencia de Alberto Fernández (2019-2023): la economía de la pandemia y de la descoordinación política**

La asunción de Alberto Fernández como presidente, junto con Cristina Fernández de Kirchner como vicepresidenta, planteó interrogantes acerca de la perspectiva de la gestión. El año 2015 había dejado una fuerte impronta de corto plazo y dificultades no abordadas. En esta oportunidad, los recursos eran escasos y los desequilibrios aún debían resolverse.

El ministro de Economía designado, Martín Guzmán, planteó metas de estabilización para tranquilizar la macroeconomía frente al desafío de negociar la deuda externa. El objetivo era coordinar la política monetaria y fiscal, pero sin el ajuste de 2019. El diagnóstico era una herencia compleja, sin tener en cuenta los desajustes anteriores a 2016, lo que era percibido como una posible continuidad de medidas de corto plazo sobre la demanda agregada y un mayor nivel de restricciones al comercio exterior y controles de precios. Efectivamente, las restricciones cambiarias, los controles y los acuerdos de precios se intensificaron y se sostuvieron durante todo la gestión como la estrategia principal para contener la inflación.

La irrupción de la pandemia de COVID-19 a solo dos meses de iniciado el gobierno expuso los desequilibrios macroeconómicos y los escasos recursos disponibles ante la necesidad de una política económica expansiva. Una nueva crisis de oferta a nivel mundial se presentaba como un desafío no esperado para una economía sin recursos, poco espacio fiscal y una gestión política no acostumbrada a manejar una severa restricción de presupuesto.

En marzo de 2020 se decidió un esquema de cuarentena generalizada, con la excepción de actividades consideradas esenciales, y la modalidad de trabajo remoto en algunos sectores, esencialmente servicios. La política fiscal y monetaria inició una fase de expansión sostenida durante todo ese año. El gasto público se expandió fuertemente a través de transferencias directas y menor presión impositiva al sector privado, lo que deterioró fuertemente las cuentas públicas. Los ingresos de emergencia (IFE), la disminución efectiva de los impuestos al trabajo y los subsidios para los pagos de las remuneraciones fueron las principales medidas de sostenimiento del ingreso para evitar una mayor contracción de la demanda agregada.

El ritmo de caída de la economía en 2020 fue comparable al período 2001-2002. El PIB se contrajo un 10%, conllevando el tercer año consecutivo de caída. Las variables fundamentales componentes evidenciaron una caída análoga: la inversión y el consumo se retrajeron en el mismo orden, 13,7% y 13%, respectivamente, mientras que el gasto público cayó en un menor nivel, 2% (INDEC, 2020a). El ingreso per cápita también se retrajo por tercer año consecutivo —se situó en U\$S 8 572 (precios corrientes), un 41% menor al año 2017—, previo al inicio de la crisis (ver en Anexo estadístico). La caída de la actividad tuvo efectos en el mercado de empleo, registrando un 11% de desempleo (11,4 millones de personas) en el último trimestre del año y un 15,1% de subocupados. La disminución de los ingresos laborales, a pesar de los subsidios del Estado, afectó aún más la pobreza y la indigencia, convergiendo con la crisis de 2001-2002, puesto que la pobreza se situó en el 41,5% de la población; y la indigencia, en el 10,5% (INDEC, 2020b).

Pese al nivel de caída, la dinámica inflacionaria anual fue relativamente alta, registrándose

en el 36%, en virtud de la inercia conformada en los períodos previos y en una expansión monetaria abrupta (ver en Anexo estadístico). Si bien en términos mensuales se desaceleró con la cuarentena en un promedio del 1,8%, a partir de septiembre el promedio ascendió al 3%.

Ante la proyección de necesidades de financiamiento para ese año en torno al 20% del PIB y la imposibilidad de acceder a los mercados de deuda, se produjeron negociaciones de la deuda pública. Así, se concretaron acuerdos con acreedores privados de legislación extranjera en agosto de 2020 con una deuda total renegociada en plazos, reducción de capital y con nuevos títulos, totalizando U\$S 66 238 millones (Brenta, 2022; Secretaría de Finanzas de la Nación, s.f.) (datos de la deuda bruta año 2020). Consecuentemente, se esperaba un sendero de estabilidad en el mercado cambiario, el cual había llevado a una brecha de los tipos de cambio —formal e informal— que excedía el 150% hacia fines de julio. Contrariamente, no se moderaron las tensiones en el mercado cambiario y los efectos sobre el nivel de precios nuevamente se impulsaron a fines del año.

En el año 2021, la gestión económica, en acuerdo con el Poder Ejecutivo, ensayó un programa de estabilización desde lo fiscal y lo monetario. El primer semestre se intentó establecer un corredor de ajuste del gasto y menor emisión monetaria con incentivos al sector privado. El ministro planteaba la necesidad lógica de tranquilizar la macroeconomía, pues el nivel de gasto no podía seguir financiándose con emisión monetaria ni tampoco con el acceso al mercado de deuda. La coalición política planteó divergencia, principalmente desde el lado de la vicepresidenta, generando fuertes tensiones con esa perspectiva de gestión y acusando desconocimiento del círculo vicioso emisión-gasto-inflación. A esto se le agregaron los efectos en los precios internacionales —energía y materia prima agrícola— tras la invasión de Rusia a Ucrania.

Las intenciones de la gestión económica no avanzaron. El gasto público continuó financiado por el Banco Central en un contexto que, con independencia de la recuperación de 2021, aún se sitúa en estanflación. La inflación acumuló en el período enero 2020-enero 2023 un 321% (ver frecuencia anual en Anexo estadístico). La ausencia de un programa de estabilización sigue siendo una particularidad frente a los desequilibrios macroeconómicos y la necesidad de correcciones de precios relativos que se intensifican con el transcurso del tiempo. En ese contexto, la incertidumbre se acelera, lo cual se observa en los precios de la economía. El año 2022 cerró con una inflación anual del 95%, el mayor registro desde la hiperinflación de 1990 (ver en Anexo estadístico), mientras que la brecha cambiaria se estableció en torno al 80%, aunque con una marcada variabilidad debido a las cotizaciones históricas en el mercado informal, que registró un promedio mensual histórico de 355,7 pesos por dólar en enero de 2023.

### **3. Denominador común: dificultades autogeneradas**

Es casi recurrente pensar en las reflexiones del economista Simon Kuznets (1901-1985) cuando aludía a que tanto Japón como Argentina eran casos atípicos, dado que el primero,

con pocos recursos, logró crecer y desarrollarse; mientras que Argentina, con disponibilidad de recursos, no pudo hacerlo. Contrariamente, los episodios de volatilidad macroeconómica fueron frecuentes y por encima de la media respecto a los países emergentes.<sup>22</sup> En ese sentido, desde una perspectiva acotada a la evidencia del período de cuarenta años de democracia, se evidencian aspectos de cierta recurrencia, aunque no exclusivos a este período, que pueden ser útiles a los fines de interrumpir la dinámica de retroceso económico de 1983-2023.<sup>23</sup>

El primero es el sesgo cortoplacista generado principalmente desde la política económica. La política fiscal priorizó, directa o indirectamente, impulsar el crecimiento del PIB a través del aumento del consumo público y privado mediante programas explícitamente anunciados y, a su vez, ante la incertidumbre y el nivel de discrecionalidad en varios años del período 1983-2023. En efecto, el nivel de inversión de la economía, dependiente de su rentabilidad futura y del sistema de reglas y nivel de discreción —ambos factores determinantes de los incentivos de inversores—, permaneció por debajo de los máximos niveles históricos: en la década de 1970 fue del 26% del PIB; en la década de 1980, del 20%; en la de 1990 se situó en el 16,4%; y entre 2000 y 2023, en el 18% (ver Anexo estadístico). Contrariamente a los efectos sobre la reactivación del gasto corriente de la economía, la inversión tiene impacto sobre la frontera productiva y la productividad, ambos, aspectos determinantes del crecimiento y del desarrollo económico cuyos efectos se materializan en el mediano y largo plazo.

Adicionalmente y relacionado con el aspecto precedente, las limitaciones de la economía en su objetivo de transformación estructural, aunque en este caso no abundan taxativamente en la gestión de política, se evidencian en las restricciones estructurales de la economía, principalmente para acceder de forma sostenida a la liquidez externa. Las dinámicas *stop-go* persisten en las denominadas “restricciones externas”, donde el equilibrio externo no necesariamente convive con una macroeconomía que sustenta las necesidades de la economía interna. El ciclo de marchas y contramarchas del crecimiento económico se explica, en gran medida, por las dificultades de la escasez de divisas necesarias para el intercambio comercial. Esencialmente, el nivel de importaciones se ajusta a la capacidad de exportar de la economía. En efecto, se podría asumir que la demanda de bienes y servicios transables fue superior a la oferta (Gerchunoff y Rapetti, 2016). Análogamente, la condición de balance se puede expresar como una equivalencia entre el gasto en no transables —originado en el sector de transables— y la demanda de transables proveniente del sector de no transables (Heymann y Nakab, 2017). En condiciones de incumplimiento de esa equivalencia, el desequilibrio externo genera la necesidad de financiar la actividad económica —principalmente el comercio— mediante otros recursos, como la emisión monetaria, lo cual promueve condiciones de marco inflacionarias y, ante una mayor intensidad de la restricción de presupuesto externo, un mayor sesgo recesivo.

---

22 En Fanelli (2008) se presentan argumentos en relación con la volatilidad macro en Argentina y sus determinantes.

23 En Taylor (2014) se exponen argumentos adicionales acerca de las complejidades de Argentina, poniendo foco en el deterioro desde principios del siglo XX.

Otro de los aspectos frecuentes se refiere a la divergencia entre las creencias de los niveles de riqueza y dotación de recursos potenciales con los que cuenta la economía respecto a los efectivamente disponibles, lo cual no solo tienen efectos la consistencia y la sostenibilidad de la gestión económica, sino también sobre comportamientos que, derivados de creencias o percepciones erróneas, exponen a la economía a espacios o puntos no consistentes y divergentes de un sendero de crecimiento de largo plazo.<sup>24</sup> En el inicio de la gestión de Alfonsín se revelaba cierto nivel de desconocimiento de la magnitud de los desequilibrios a gestionar y, en efecto, de la política económica. La subestimación de las dificultades se evidenciaba ante la percepción de que, al ser un nuevo gobierno democrático, los mercados iban a suavizar sus demandas. En efecto, el accionar desde esas creencias erróneas generó finalmente un estado de mayor deterioro. Asimismo, el convencimiento de que con solo el capital político se tomarían decisiones correctas y soluciones rápidas fueron aspectos evidentes al momento de enfrentar el problema inflacionario en una parte de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner y, por otro lado, del Gobierno de Mauricio Macri; en ambos casos, las consecuencias determinaron una mayor intensidad de las dificultades.

Finalmente, el pensamiento general de que la dotación de recursos y el nivel de riqueza de Argentina no convergen fehacientemente con la realidad es un aspecto que estuvo presente en la mayoría de los Gobiernos. Aumentos sostenidos del nivel de gasto se impulsaron con independencia de la identificación de los recursos efectivos con los que contaba la economía, o sea, de la potencialidad de crecimiento del PIB; como lo señala la literatura, problemas de percepción intertemporal de la riqueza agregada (Heymann, 1983).

#### 4. Conclusiones

La economía, durante los últimos 40 años de democracia, se caracterizó por vaivenes profundos que, en muchos momentos, irrumpieron en crisis de envergadura seguidos de ensayos de políticas de estabilización; si bien resultaron exitosos en algunos casos, no fueron sostenibles.

El crecimiento económico no se sostuvo por más de cuatro años consecutivos, con excepción del primer mandato de Menem y del Gobierno de los Kirchner. Más allá de los *shocks* exógenos que afectaron a la macroeconomía, se observan algunos aspectos presentes en otras experiencias de países que han logrado el corredor estable de crecimiento y desarrollo.<sup>25</sup> Entretanto, la volatilidad macroeconómica fue sustancialmente más pronunciada respecto a economías emergentes en un marco institucional deficiente e imperfecciones en el sistema financiero (Fanelli, 2008). A su vez, determinó que las crisis irrumpieran con mayor frecuencia y escala, incluso en la comparación de los países de la región, en un marco

---

24 Un estudio sobre pseudoriqueza puede verse Guzmán y Stiglitz (2016); y sobre pseudoequilibrios, en Heymann y Sanguinetti (1998).

25 En Gerchunoff et al. (2022) se presentan abordajes de medio siglo de crisis (1948-2002) con perspectivas diversas que convergen también en las ocurridas en los veintiún años siguientes.

donde la restricción externa y los desequilibrios macroeconómicos emergieron como complejidades intensas y estuvieron presentes en casi todo el período bajo análisis.

Desde ese contexto, podemos notar dos argumentos adicionales. Uno de ellos es la ausencia de un programa productivo en acuerdo con todos los sectores. Si bien se ensayaron programas de largo plazo con el intento de modernizar la economía del sector público durante la primera mitad de la década de 1990 y de 2000, no hay evidencia concreta sobre medidas que hayan impulsado efectivamente la inversión en capital físico y humano para así generar un ciclo virtuoso de productividad, inversión e inclusión social. Estos argumentos se promueven en el proyecto Productividad Inclusiva,<sup>26</sup> y son premisas fundamentales que se evidencian en experiencias auspiciosas, como las de Vietnam o Corea del Sur.<sup>27</sup>

El segundo argumento se refiere a la perspectiva institucional de la política económica, la cual debería contemplar la conformación de acuerdos como un instrumento necesario para la cohesión y la sustentabilidad de la gestión económica. Esta estuvo sumergida en un complejo de reglas que acotaban su capacidad de acción y, en otros momentos, en un espacio de amplia discrecionalidad que afectó las expectativas de los agentes económicos y generó períodos de importantes desmesuras, las cuales han caracterizado a la economía argentina incluso en períodos previos al analizado y explican el retraso casi constante de nuestro país.<sup>28</sup>

## Bibliografía

- Banco Central de la República Argentina. (s.f.). *Informe Monetario Diario*. [https://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Informe\\_monetario\\_diario.asp](https://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Informe_monetario_diario.asp).
- Bauzas R. (1993). ¿Más allá de la estabilización y la reforma? Un ensayo sobre la economía argentina a comienzos de los '90. *Desarrollo Económico*, 33(129), 3-28.
- Belini, C. y Korol J. C. (2020). *Historia Económica de la Argentina en los Siglos XX y XXI*. Siglo XXI.
- Bernanke, B. (2004). *The Great Moderation. Remarks by Governor Ben Bernanke*. Federal Reserve Board.
- Bleger, L., Heymann, D., Katz, S., Ramos, A. y Rozenwurcel, G. (2009). *Crisis global: una mirada desde el sur*. Capital Intelectual.
- Brenta, N. (2022). *Historia de la Deuda Externa Argentina. De la Dictadura hasta Nuestros Días*. Capital Intelectual.
- Buera, F. y Nicolini, J. P. (2021). The History of Argentina. En Kehoe, T. y Nicolini, J. P. (Eds.), *A Monetary and Fiscal History of Latin America, 1960-2017* (pp. 43-80). University of Minnesota Press.

- 
- 26 El proyecto Productividad Inclusiva (PI) se desarrolla desde el año 2019 en el ámbito del IAE-Business School y la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Austral, bajo la dirección de Juan Llach. La PI es entendida como el logro simultáneo del aumento de la productividad y de la inclusión, es decir, el aumento del producto por empleo y, simultáneamente, mejores condiciones en materia de ingresos, mayor empleo, capacitación, desarrollo profesional y bienestar en general.
- 27 Documentos de caso de estudio que forman parte del proyecto PI, disponibles en: <https://www.iae.edu.ar/minisitio/productividad-inclusiva/>.
- 28 En Llach y Lagos (2016) y Lagos et al. (2011) se presentan argumentos relacionados.

- Calveira, M. (2015). *Lecciones tras la crisis financiera internacional: Nuevos vientos para la Política Monetaria y de Regulación*. Banco Central de la República Argentina. <https://www.bcra.gov.ar/Institucional/Resumen.asp?id=743&prevPage=4>.
- Calvo, G., Izquierdo, A. y Talvi, E. (2002). *Sudden Stops, the Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina's Lesson*. Inter-American Development Bank Research Department, WP 393.
- Cavallo, D. (1997). *El peso de la Verdad. Un Impulso a la Transparencia en la Argentina de los 90*. Planeta.
- Cavallo, D. y Callo Runde, S. (2017). *Argentina's Economic Reforms of the 1990s in Contemporary and Historical Perspective*. Routledge.
- Damill, M. y Frenkel, R. (1990). *Malos Tiempos. La Economía Argentina en la Década de los Ochenta*. CEDES, 46.
- Damill, M. y Frenkel, R. (2015). La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros. En Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (Eds.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo* (pp. 115-163). Debate.
- Damill, M., Frenkel, R. y Rapetti, M. (2005). La deuda argentina: historia, default y reestructuración. *Desarrollo Económico*, 45(178), 187-233.
- Diamand, M. (2010). *Doctrinas Económicas, Desarrollo e Independencia*. H. Garreto Editor.
- Díaz Alejandro, C. (1984). Latin American Debt: I Don't Think We are in Kansas Anymore. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1984(2), 335-403.
- Dornbusch, R. (1976). Expectations and Exchange Rate Dynamics. *Journal of Political Economy*, 84(6), 1161-1176.
- Fanelli, J. M. (2008). Argentina. En Fanelli, J. M. (Ed.), *Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial Architecture: The Development World Experience* (pp. 1-252). Pallgrave Macmillan.
- Fanelli, J. M. y Frenkel, R. (1986). *El plan Austral*. Seminario sobre Crisis Externa y Política Económica: Los Casos de Argentina, Brasil y México. Convenio CEPAL-UNICAMP.
- Fracchia, E. (2008). *La economía argentina se despide de seis años de expansión*. IAE.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2018). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días*. Crítica.
- Gerchunoff, P. y Rapetti, M. (2016). La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015). *El Trimestre Económico*, LXXXIII(2), 225-272.
- Gerchunoff, P., Heymann, D. y Jáuregui, A. (Comps.). (2022). *Medio Siglo entre Tormentas. Fluctuaciones, Crisis y Políticas Macroeconómicas en la Argentina (1948-2002)*. Eudeba.
- Guzmán, M. y Stiglitz, J. (2016). *Pseudo-wealth and Consumption Fluctuations*. NBER WP 22838.
- Heymann, D. (1983). *A Study in Economic Instability*. UCLA.
- Heymann, D. (1986). *Tres Ensayos sobre Inflación y Políticas de Estabilización* (Vol. 18). CEPAL.
- Heymann, D. (1987). The Austral Plan. *The American Economic Review*, 77, 284-287.
- Heymann, D. (1989). Conflicto Distributivo y Déficit Fiscal. Notas sobre la Experiencia Argentina. *Desarrollo Económico*, 115, 309-329.
- Heymann, D. y Leijonhufvud, A. (1995). *High Inflation*. Oxford University Press.
- Heymann, D. y Nakab, A. (2017). Temas Tradicionales: Sobre Ciclos "Stop-Go" y Devaluaciones Contractivas. *Desarrollo Económico*, 57(222), 203-229.
- Heymann, D. y Sanguinetti, P. (1998). Business Cycle from Misperceived Trends. *Economic Notes*, 27(2), 205-232.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (1993). *Cuentas Internacionales. Balance de Pagos, Posición de Inversión Internacional y Deuda Externa*. Cuarto trimestre.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (1995). *Cuentas Internacionales. Balance de Pagos, Posición de Inversión Internacional y Deuda Externa*. Cuarto trimestre.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2008). *Cuentas Internacionales. Balance de Pagos, Posición de Inversión Internacional y Deuda Externa*. Cuarto trimestre.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2009a). *Cuentas Internacionales. Balance de Pagos, Posición de Inversión Internacional y Deuda Externa*. Cuarto trimestre.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2009b). *Informe de Avance del Nivel de Actividad*. Cuarto trimestre.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2010a). *Informe de Avance del Nivel de Actividad*. Cuarto trimestre.

- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2010b). *Cuentas Internacionales. Balance de Pagos, Posición de Inversión Internacional y Deuda Externa*. Cuarto trimestre.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2011). *Cuentas Internacionales. Balance de Pagos, Posición de Inversión Internacional y Deuda Externa*. Cuarto trimestre.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2012). *Cuentas Internacionales. Balance de Pagos, Posición de Inversión Internacional y Deuda Externa*. Cuarto trimestre.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2020a). *Informe de Avance del Nivel de Actividad*. Cuarto trimestre.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2020b). *Condiciones de Vida. Incidencia de la Pobreza e Indigencia en 31 aglomerados urbanos*. Segundo semestre.
- Lagos, M., Llach, J., Fracchia, E. y Marull, F. (2011). *Claves del retraso y del progreso de la Argentina*. ESADE/Temas.
- Llach, J. (2010). *En Busca de los Acuerdos Perdidos*. Temas.
- Llach, J. y Lagos, R. (2016). *El país de las desmesuras*. El Ateneo.
- Machinea, J. L. (1990). *Stabilization under the Alfonsín's Government: a Frustrated Attempt*. CEDES, 42.
- Rapoport, M. (2020). *Historia Económica y Social de la Argentina (1880-2003)*. Crítica.
- Rodrik, D. y Rodríguez, F. (2000). Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence. *NBER Macroeconomics Annual*, (15), 261-338.
- Secretaría de Finanzas de la Nación. (s.f.). *Deuda Pública: Datos*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/datos>.
- Taylor, A. (2014). *The Argentine Paradox: Microexplanations and Macropuzzles*. NBER WP 19924.
- Villanueva, J. (1964). Problemas de industrialización con restricciones en el sector externo: un análisis geométrico. *Desarrollo Económico*, 4(14-15), 171-182.

## Anexo estadístico

Indicadores macroeconómicos seleccionados									
Año	Inflación (var. %)	PIB (var.%)	PIB per cápita (dólares corrientes)	IBIF (var.%)*	IBIF (%PIB)	Exportaciones (millones dólares)	Importaciones (millones dólares)	Rdo. fiscal primario (%PIB)	Reservas Internacionales (millones dólares)
1983	433,7	2,6	3.963	0,76	16,06	9.290	6.343	-6,4	3.205
1984	688,0	2,0	4.375	-4,52	15,03	9.611	6.407	-5,1	3.499
1985	385,4	-6,9	3.249	-14,16	13,86	10.047	5.705	-0,5	6.005
1986	81,9	7,0	3.857	10,67	14,33	8.449	6.906	-1,0	4.287
1987	174,8	2,7	3.910	13,44	15,84	8.154	7.909	-4,1	3.430
1988	387,7	-1,7	4.524	-2,90	15,65	11.149	7.594	-5,2	6.585
1989	4.923,6	-6,9	2.867	-21,7	13,2	11.766	6.657	-3,7	3.419
1990	1.343,9	-2,1	4.858	-17,9	11,1	14.800	6.846	-3,1	6.170
1991	84,0	10,6	6.429	29,5	12,9	14.386	11.566	0,0	9.093
1992	17,5	9,8	7.654	33,4	15,7	15.383	19.337	1,7	12.496
1993	7,4	5,6	7.796	15,2	17,2	16.339	22.029	1,4	17.218
1994	3,9	5,9	8.379	14,2	18,5	19.387	27.305	-0,2	16.800
1995	1,6	-2,8	8.295	-12,6	16,6	24.987	26.066	-0,9	15.689
1996	0,1	5,4	8.645	8,0	17,0	28.448	30.236	-1,2	23.330
1997	0,3	8,1	9.197	17,7	18,5	31.030	37.537	0,8	29.769
1998	0,7	4,0	9.283	7,3	19,1	31.288	38.829	0,2	31.736
1999	-1,8	-3,4	8.709	-12,9	17,3	28.027	32.933	-1,1	33.100
2000	-0,7	-0,8	8.639	-6,8	16,2	31.277	33.108	0,8	34.234
2001	-1,5	-4,3	8.085	-14,8	14,4	31.170	27.648	-2,0	15.232
2002	41,0	-11,1	2.998	-37,4	10,2	29.146	13.429	1,8	10.476
2003	3,7	8,7	3.761	37,2	12,8	34.439	18.827	4,0	14.119
2004	6,1	9,0	4.314	35,3	15,9	39.864	27.930	5,2	19.646
2005	12,3	8,9	5.164	15,8	16,9	47.021	34.926	2,3	28.077
2006	9,8	8,0	5.976	14,5	17,9	54.569	41.111	2,7	32.037
2007	25,7	9,0	7.316	20,5	19,8	66.343	53.400	2,7	46.176
2008	23,0	4,1	9.147	8,7	20,7	82.040	67.931	2,8	46.386
2009	15,0	-5,9	8.338	-22,6	17,0	66.563	48.951	1,4	47.967
2010	25,1	10,1	10.413	26,3	19,5	81.724	68.943	1,5	52.145
2011	21,7	6,0	12.788	17,4	21,6	98.423	88.446	-0,1	46.376
2012	26,7	-1,0	13.890	-7,1	20,3	95.168	83.213	-0,1	43.290
2013	27,4	2,4	14.489	2,3	20,3	90.696	89.735	-2,1	30.599
2014	38,4	-2,5	13.209	-6,8	19,4	82.285	79.369	-3,6	31.443
2015	28,7	2,7	14.895	3,5	19,5	70.834	75.146	-2,9	25.563
2016	36,1	-2,1	12.773	-5,8	18,8	71.385	75.420	-4,7	39.308
2017	24,8	2,7	14.618	12,2	20,5	74.168	89.311	-4,2	55.055
2018	47,6	-2,6	11.786	-5,8	19,8	77.143	86.822	-3,0	65.806
2019	52,9	-2,0	10.054	-16,0	17,2	79.964	66.574	-1,0	44.848
2020	35,9	-9,9	8.572	-13,0	16,6	64.431	52.339	-6,5	39.387
2021	50,8	10,4	10.617	33,4	20,0	87.415	72.362	-3,0	39.662
2022	94,8	5,0	13.622	14,0	21,0	ND	ND	-2,4	44.598

\* Se refiere a la inversión interna bruta fija.

Fuente: elaboración propia con base en INDEC, Ministerio de Economía de la Nación, IMF Datamapper y *Dos siglos de economía argentina* (Fundación Norte y Sur).

# MERCOSUR: LA PROBLEMÁTICA DE SU INSERCIÓN COMERCIAL INTERNACIONAL

ALDO JAVIER LÓPEZ<sup>1</sup>

Ministerio de Relaciones Exteriores,  
Comercio Internacional y Culto de la Nación (Argentina)

**Recibido:** 09/03/2023

**Aceptado:** 10/04/2023

## Resumen

En este artículo se aborda la problemática de la inserción comercial internacional del Mercosur, es decir, la conformación e implementación de la agenda externa del Mercosur (AEM); ello incluye las negociaciones y puesta en marcha de tratados comerciales entre el bloque y contrapartes. El esquema de integración tiene un sistema de gobernanza de carácter intergubernamental, donde cada Estado parte tiene un voto y las decisiones deben ser tomadas por consenso. En las dos últimas décadas, el principio de unanimidad ha sido puesto en duda por algunos de los socios en la AEM, lo que genera tensiones al interior del esquema de integración. Si bien todo acuerdo regional es susceptible de recorrer ciclos decisionales que pueden alterar las cuestiones a resolver conjuntamente y el nivel de autoridad de sus instituciones, ello no debe implicar necesariamente una parálisis, aunque sea una opción. Los socios del Mercosur pueden escoger un sendero que les permita salir de su estancamiento y fortalecer su inserción internacional frente a un mundo signado por la proliferación de acuerdos comerciales y un bipolarismo conflictivo.

**Palabras clave:** integración regional, Mercosur, inserción comercial internacional.

---

1 Diplomático argentino, egresado del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). Magíster en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de La Plata. Ejerció la docencia a nivel de grado y posgrado. Se desempeñó en diversas áreas de la Cancillería Argentina vinculadas a las gestiones de los procesos de integración regional. Es miembro del Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Prestó funciones en la República Popular China, España y Corea del Sur.  
Correo electrónico: aldojavierlopez2022@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3630-6896>.  
Resulta importante aclarar que las consideraciones y conclusiones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan la opinión de su pertenencia institucional.

## **Mercosur: The Problem of its International Commercial Insertion**

### **Abstract**

This article deals with the problem of the international commercial insertion of Mercosur, that is, on the conformation and implementation of the external agenda of Mercosur (AEM), this includes the negotiations and implementation of trade agreements between the bloc and counterparts. The integration scheme has an intergovernmental governance system, where each State Party has one vote and decisions must be made by consensus. In the last two decades, the principle of unanimity has been questioned by some of the partners in the AEM, which generates tensions within the integration scheme. Although any regional agreement is susceptible to going through decisional cycles that can alter the issues to be resolved jointly and the level of authority of its institutions, this should not imply paralysis, however, even if it is an option. The Mercosur partners can choose a path that allows them to get out of their stagnation and strengthen their international insertion in a world marked by the emergence of trade agreements and a conflicting bipolarism.

**Key words:** regional integration, Mercosur, international commercial insertion.

## 1. Introducción

El Mercado Común del Sur (Mercosur), creado a través del Tratado de Asunción de 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, resulta un esquema de integración regional cuyo sistema de toma de decisiones es de carácter intergubernamental, el cual se asienta sobre el principio de unanimidad.

Desde hace aproximadamente dos décadas, el consenso —como regla básica para el sistema de toma de decisiones del bloque— ha sido objeto de críticas por parte de algunos socios, especialmente en lo relativo a su agenda comercial externa, entendida como el conjunto de negociaciones y puesta en marcha de acuerdos comerciales regionales en el marco de las excepciones al Principio de la Nación Más Favorecida (PNMF), instaurado por el Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT) en 1947.

La situación descrita genera una serie de tensiones entre los socios, debido esencialmente a que se cuestionan antiguas metas —consideradas válidas en el pasado— y se pretende imponer nuevos objetivos, a causa del cambio de estrategia de algunos de los socios en lo relativo a la vinculación externa del bloque. De esta forma, se forja un campo turbulento entre los socios que afecta la robustez del esquema. Por ello, esta problemática resulta plausible de ser abordada como objeto de estudio en el marco de las ciencias sociales, específicamente en el ámbito de las relaciones internacionales y la ciencia política.

Atento a lo expuesto, la primera parte de este artículo hace referencia al estado de la cuestión en materia de relacionamiento externo del Mercosur, con el objeto de conocer la literatura especializada sobre el tema. El segundo apartado refiere a las disposiciones jurídicas relativas al relacionamiento externo del Mercosur para establecer el marco jurídico. Luego, se desarrolla el concepto de “campo turbulento” en el marco del neofuncionalismo, como también los ciclos decisionales del neo-neofuncionalismo como soporte teórico. Seguidamente, se analiza el comportamiento de los socios del Mercosur en el ámbito de su agenda externa (AEM) y, por último, se elabora una conclusión que demuestra que la dinámica de la AEM del Mercosur ha generado un campo turbulento que tiende a vulnerar la inserción comercial internacional del Mercosur, pero que podría incentivar a pensar en otras alternativas en torno a las excepciones del PNMF.

## 2. Tratamiento del tema en la literatura especializada

En el ámbito de los estudios relativos a los procesos de integración regional y, especialmente, en el del Mercosur, la agenda externa de estos resulta un objeto de estudio para el mundo académico en el marco de las ciencias sociales.

Desde el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) Luján (2010) destaca que las peculiaridades de la agenda externa común establecen frecuentemente una de las claves más relevantes para evaluar la robustez de un proceso de integración regional. Se estima que este axioma resulta trascendental en el actual contexto político y económico-comercial global.

Asimismo, en el marco del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata (IIL), Halperín (2011) se focalizó en las dificultades de las condiciones de viabilidad para las organizaciones de integración económica en la región frente a los desafíos globales. Se coincide con el autor sobre la necesidad de una coherencia entre el modelo de integración adoptado y la agenda externa del bloque.

En la Universidad de los Andes, Caetano y Bartesaghi (2014) identificaron las tensiones subyacentes entre los socios frente al auge de los acuerdos regionales. Este trabajo tiene plena vigencia en lo relativo al contexto global, debido a que no caben dudas de que el fenómeno de las asociaciones de integración económica comercial ha adquirido mayor escala en la actualidad.

Los investigadores Bolinaga y Slipak (2015) presentaron un importante artículo en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México sobre la influencia que ejerce la RPCH en la periferia. Para los autores, América Latina cobra particular importancia en la estrategia del gigante asiático porque sus estructuras productivas y sus dotaciones de factores productivos la posicionan como proveedora directa de los insumos necesarios para mantener expansión económica. Se está de acuerdo con estas afirmaciones: la red de TLC que está desarrollando la RPCH en la región y la reprimarización de las exportaciones así lo demuestran (López, 2022c).

Igualmente, en el IIL, Mellado y Tetaz (2016) analizaron la estrategia de inserción externa del Mercosur. Los académicos reconocieron que la AEM no tuvo la incidencia esperada sobre la estructura productiva del bloque. Se coincide con ellos sobre que la dependencia de las exportaciones de materias primas sigue contribuyendo a la vulnerabilidad del sector externo del Mercosur.

Desde diferentes centros de investigación, Zelicovich elaboró diversos trabajos relativos a la agenda externa del Mercosur. En su artículo “Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externas del Mercosur (1991-2015)” (2015), se focalizó en demostrar que el bloque ha tenido un desempeño limitado en su agenda externa, debido esencialmente a los problemas de coordinación interna. Seguidamente, en la publicación: “El MERCOSUR frente al ‘Regionalismo del Siglo XXI’. Algunas claves para comprender del devenir del proceso de integración” (2016), la autora sostuvo la hipótesis de que el bloque exhibe más debilidades que fortalezas para aprovechar las oportunidades y enfrentar las amenazas que este representa. También, en “Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una ‘inserción inteligente al mundo’ (2015-2018)” (2018), la investigadora analizó los cambios sustantivos en la política exterior y en la política económica de la Argentina, los cuales se reflejaron en un rediseño de la política comercial externa. En general, los diagnósticos de la investigadora son ciertos, sin embargo, se subestima la acción externa del bloque en América Latina y el Caribe a través de los Acuerdos de Complementación Económica en el marco de la ALADI (ACE). También resulta importante tener en cuenta la complejidad del concepto “coordinación”, entendida como la capacidad para efectuar eficientemente acciones de manera precisa, rá-

pida y ordenada. La carencia de la adquisición de tal atributo por parte una política pública es de carácter multicausal, por ejemplo, falta de voluntad política, intereses contrapuestos, desidia, inoperancia, etc.; aunque, como se verá más adelante, los liderazgos nacionales son determinantes para conducir un proceso de integración. En el Mercosur, Argentina y Brasil deben asumir el rol que sus capacidades nacionales les otorga.

En la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Peixoto Batista y Perrotta (2018) destacan el concepto de “híbrido sobreviviente”, el cual las autoras aplican al Mercosur. Efectivamente, como señalan las investigadoras, la combinación de objetivos relacionados con el “regionalismo abierto” con una estructura poscomercial resulta incompatible.

En el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Makuc (2019) analizó el creciente interés por una flexibilización de la normativa vigente, la cual dispone la obligación de que la AEM debe hacerse de manera conjunta. Frente a los últimos sucesos, se está de acuerdo con el autor en que los socios del bloque han estado ostensiblemente pendientes de la re-discusión de los objetivos del Tratado de Asunción (TA).

En la Universidad Católica del Uruguay (UCU), Bartesaghi (2012, 2021a, 2021b, 2020c, 2022) ha producido un significativo conjunto de material académico dedicado a la problemática. El denominador común en sus trabajos es la necesidad de abandonar el relacionamiento externo común debido a que los socios no lograron cumplimentar los objetivos del TA. De igual forma, apoya al Gobierno uruguayo para comenzar a negociar acuerdos bilaterales con la República Popular China (RPCH), Turquía, el Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) y el Reino Unido. Si bien resulta cierto que existen importantes asignaturas pendientes por parte de los socios y que es insoslayable definir el rumbo del bloque, se estima que ello no justifica la violación de su normativa. El autor desconoce que cualquier Estado miembro que negocie bilateralmente es susceptible de ser suspendido en sus derechos en el marco del bloque, no solo por la normativa vigente en materia de tratados internacionales, sino también por el impacto sobre las economías domésticas que produciría una acción de tales características, especialmente una bilateral con la RPCH.

Desde una tradición neofuncionalista, López (2010) expuso la aplicación de los preceptos neofuncionalistas en la evolución del Mercosur. En un trabajo posterior, este autor remarcó la posible salida del bloque de un ambiente de profundo estancamiento (López, 2011). Asimismo, en el espacio del portal Mercosur ABC, López (2020) describió el comportamiento pendular del bloque regional en el área de las negociaciones externas del esquema de integración. En el mismo ámbito, analizó la última crisis en materia de relacionamiento externo del bloque y se focalizó en la tendencia a demandar “bilateralidades” por parte de algunos socios del bloque (López, 2022a). Luego, expuso la última crisis en materia de relacionamiento externo del esquema de integración y se focalizó en la tendencia a demandar “bilateralidades” por parte de algunos socios del bloque (López, 2022a).

En el marco del Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), López (2022c) hace un análisis sobre la

falta de autonomía comercial de los socios del Mercosur y la necesidad de consensuar un modelo de integración regional coherente. Posteriormente, en el ya mencionado IIL, hizo énfasis sobre las cuestiones jurídicas en juego y su impacto en la credibilidad del bloque (López, 2020c).

Desde una visión gubernamental, Grinspun (2021) enfatizó en el carácter de política de Estado del proceso de integración para todos sus miembros y el hecho de que los socios nunca renunciaron a las negociaciones conjuntas. Se coincide con el diplomático sobre ambas cuestiones. Resulta importante resaltar que desde la ciencia política no se ha generado una conceptualización precisa —con cierto apoyo académico— que pueda aludir al concepto de “política de Estado”. No obstante, se puede intuir que representa una política pública que trasciende al Gobierno que la inicia y es continuada por otros Gobiernos que lo suceden, independientemente de su signo político. En este sentido, las políticas de Estado son obra de una sucesión de gestiones, de perspectivas disímiles —a veces hasta contrapuestas— que finalmente concuerdan en cuestiones esenciales. Por ello, para los términos de este trabajo, el proceso de integración Mercosur es considerado una política de Estado para los cuatro miembros del bloque, debido a que si bien han existidos distintos enfoques sobre su implementación, el TA no ha sido denunciado por ninguna de las partes a lo largo de los treinta años de su existencia. Lo anterior no presupone el éxito del proceso de integración.

También desde la gestión pública, Arbilla (2022) presentó los problemas de implementación de la AEM y las posibles alternativas para el bloque. Se está de acuerdo con el funcionario sobre la necesidad de pensar sobre los divergentes modelos de desarrollo que llevan adelante los actores estatales del bloque y su impacto en la AEM. A pesar de existir un consenso generalizado entre las diversas administraciones en mantener a sus respectivos países dentro del marco del Mercosur, evidentemente coexiste una clara ausencia de una estrategia regional tendiente a establecer criterios comunes relativos al desarrollo; posiblemente, ello se encuentre vinculado con el carácter competitivo y no complementario de las economías que integran el esquema de integración, como así también la ausencia de instituciones regionales con poder efectivo para distribuir equitativamente los costos y beneficios de la integración.

### **3. Marco jurídico del Mercosur en materia de relacionamiento externo**

El GATT impuso la lógica de los acuerdos comerciales internacionales. Allí se establecen las excepciones al PNMF, es decir, las preferencias arancelarias y/o de otro tipo negociadas en el marco de un acuerdo comercial que no se hacen extensivas, siempre y cuando estas sean negociadas bajo el formato de una zona de libre comercio (ZLC) o de una unión aduanera (UA). Luego, bajo la Ronda de Tokio de 1979, las excepciones al principio se vieron profundizadas por lo que se conoce como la “cláusula de habilitación”, la cual permite no hacer extensivas las preferencias unilaterales que los países desarrollados conceden a los países en vías de desarrollo (Caetano y Bartesaghi, 2014).

Como se mencionó oportunamente, el Mercosur —como excepción al PNMF— nace con el TA, oficialmente denominado “Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay”. Resulta importante destacar que la figura de “mercado común” va más allá de las excepciones al PNMF, ya que supera en su naturaleza a los modelos de zona de libre comercio y unión aduanera, estipulados en el art. 24 del GATT. El TA señala en su artículo primero que el objetivo del bloque es: “(…) El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales (...)” (Mercosur, 1991, p. 1).

Luego, el Protocolo de Ouro Preto (POP) de 1994 actualizó, complementó y superó al TA en materia de relacionamiento externo: también estableció una estructura jurídica que le permite al Mercosur negociar conjuntamente y reconoció la personalidad jurídica del bloque, la cual recae sobre el Consejo Mercado Común (CMC) (Arnaud, 1996). Atento a este avance, se establecieron mecanismos institucionales para mejorar la coordinación intrabloque. De este modo, se incorporó dentro del Grupo Mercado Común (GMC) el Grupo Ad Hoc de Relacionamiento Externo, lo cual permitió profundizar las instancias de debate para la coordinación del accionar conjunto.

Resulta importante destacar que el Mercosur es asociado generalmente con el “Regionalismo Abierto”, presentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a principios de la década de 1990, el cual buscaba concertar la interdependencia producida por los acuerdos comerciales preferenciales y la interdependencia impulsada por la liberalización comercial en general, donde las políticas de integración sean concurrentes con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994). Sin embargo, el POP institucionalizó al bloque desde la perspectiva de una integración profunda que trasciende lo meramente comercial. El andamiaje institucional fue creciendo, incorporando nuevas instituciones y, consecuentemente, imponiéndole al bloque nuevos objetivos. Ello también identificó al esquema con lo que la literatura especializada denomina “regionalismo poshegemónico”, “posliberal”, “estratégico” o “poscomercial”. En este sentido, el Mercosur se convirtió en lo que se ha denominado “híbrido sobreviviente”, debido a la combinación de los dos tipos de regionalismo en el mismo bloque regional (Batista y Perrotta, 2018). Ello trajo aparejada una serie de inconvenientes a la hora de cristalizar una agenda externa comercial eficiente.

Según Grinspun (2021), en el año 2000 comenzaron las tensiones entre los socios debido a un frustrado intento de incorporar a Chile como miembro pleno del Mercosur. La condición de Santiago fue mantener su autonomía en materia de negociaciones comerciales externas, lo cual generó distintas reacciones entre los socios. Por un lado, la condición chilena tuvo buena predisposición en Montevideo, por el otro, Brasilia defendió a ultranza la prohibición de la autonomía comercial por algunas de las partes del Mercosur. Al respecto, ni Argentina ni Paraguay tuvieron una posición clara. Consecuentemente, bajo una

intensa presión de Brasil, surgió la Decisión CMC 32/00, que en su artículo 1° reafirmó: “el compromiso de los Estados Partes del Mercosur de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias” (Sistema de Información sobre Comercio Exterior, 2022, párr. 4).

Las relaciones comerciales del bloque se fueron complejizando, debido esencialmente al auge de los acuerdos comerciales regionales. Según la OMC, al 1 de marzo de 2022 había 354 acuerdos regionales en vigor, en su mayoría zonas de libre comercio y, en menor medida, uniones aduaneras (Organización Mundial del Comercio [OMC], 2022b). Como bien lo expone De la Reza (2015), “las uniones aduaneras ocupan un lugar bastante relegado, son más longevas y asocian a un número mayor de países, lo cual se observa también en algunos acuerdos preferenciales, como la ALADI o los acuerdos transregionales” (p. 194). Frente a este dato de la realidad, se requirió un ajuste institucional que redundó en la creación del Grupo de Relacionamiento Externo del MERCOSUR (GRELEX), a través de la Decisión CMC N° 22/11, firmada en Montevideo el 19 de octubre de 2011.

En suma, la normativa del Mercosur establece claramente que las negociaciones comerciales externas son gestionadas conjuntamente. Ello no resulta arbitrario. Desde una perspectiva económica, las negociaciones comerciales externas están ancladas en la existencia del arancel externo común (AEC), por lo cual se concuerda con Halperín (2011) en que “no hay viabilidad alguna para una organización que se precia de ser (al menos) unión aduanera cuando tolera que sus Estados miembros asuman compromisos, de manera unilateral, con terceros países” (p. 73).

En diversos trabajos, Bartesaghi (2020, 2021a, 2021b, 2022) insiste en la necesidad de flexibilizar la normativa Mercosur en materia de relacionamiento externo sin necesidad de reformar el TA y el POP y, al mismo tiempo, desconoce que un país pueda ser suspendido del bloque por violar gravemente sus tratados constitutivos, alegando que el TA no contempla la suspensión de un Estado parte. Sin embargo, según Arredondo y Godio (2017),

Los acuerdos alcanzados en el marco de la ALADI y el Mercosur quedan comprendidos dentro de la definición del artículo 2.1.a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (CVDT), por lo que las normas de esta Convención resultan aplicables, de manera subsidiaria, para interpretar y solucionar las disputas referidas a la interpretación y aplicación del acervo Mercosur y las normas de la ALADI. (p. 19)

De hecho, la suspensión de Venezuela —por la falta de adopción del acervo normativo vigente del Mercosur— se fundó en tal instrumento, país que si bien no es parte de la CVDT, sus disposiciones resultan ajustables a través de la costumbre internacional. El 2 de diciembre de 2016, los Estados partes verificaron el no cumplimiento por parte de Caracas de lo acordado en el Protocolo de Adhesión en cuanto a la adopción del acervo normativo vigente del Mercosur. En este sentido, dispusieron el cese del ejercicio de los derechos in-

herentes a su condición de Estado parte del Mercosur, que, a pesar de que no mencionaron el término “suspensión”, en términos prácticos tienen el mismo efecto.

#### 4. Viejos objetivos vs nuevos objetivos: un campo turbulento

En diversos ámbitos, López (2010a, 2010b, 2011, 2020, 2022a, 2022b, 2022c, 2022d) trabajó sobre la hipótesis de que el Mercosur atraviesa una etapa signada por el fenómeno de *fragmented issue linkage*, el cual genera un campo turbulento donde los esquemas de integración recorren ciclos decisionales —conceptos vinculados al enfoque neofuncionalista—, como también, en su sucesor teórico, el neo-neofuncionalismo.

Para abordar el neofuncionalismo, resulta necesario explicar el funcionalismo, cuyo máximo exponente es Mitrany (1948), quien elaboró la denominada doctrina de la “ramificación”, por la cual el progreso de la asistencia en un área técnica lleva a un proceder análogo en otras áreas. Aquello implica que, en palabras de Mitrany (1933),

la actual lealtad al Estado de los individuos es progresivamente reemplazada por nuevas lealtades hacia las unidades que van formándose, pudiendo desembocar en una nueva sociedad internacional funcional, en el que las unidades estarán basadas no en criterios territoriales, sino funcionales. (p. 16)

Asimismo, el enfoque neofuncionalista nació con la publicación de Haas (1958) *The Uniting of Europe*, en la cual demuestra que el funcionalismo resultó insuficiente para explicar los procesos de integración, y origina una nueva corriente que parte de algunas bases funcionalistas, pero que redefine el foco dándole preeminencia a lo político por encima de los aspectos técnicos. De este modo, se perfila como una combinación de la tradición federalista relativa a la unificación política y económica, con énfasis en el cambio gradual y acumulativo como respuesta a las necesidades que se desarrollan en los sectores económicos y técnicos (López, 2010a).

Luego, Haas (1964) explicó que las concepciones de interés propio y bienestar se redefinen, consecuentemente, “las lecciones integradoras aprendidas en un contexto funcional se aplicarán en otros (...) (p. 57). Asimismo, junto a Schmitter (Haas y Schmitter, 1964), conectaron la integración con la politización gradual de los agentes que inicialmente se consideraban técnicos o no controvertidos. El autor definió la integración como un “proceso por el cual los actores políticos de varias unidades nacionales distintas están convencidos de desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes” (Haas, 1958, como se citó en López, 2011, p. 33). Esta definición instala el énfasis en las lealtades al proceso, las cuales obedecen a las expectativas de ganancias o pérdidas que tienen los actores nacionales incluidos en la experiencia integrativa.

En este sentido, se afirma que resulta inevitable para la supervivencia del esquema de

integración un administrador eficiente de los costos y beneficios del proceso. Si no ocurriese ello, el proceso de integración se enfrentaría a liderazgos nacionales que podrían guiar o desviar el proceso, como también se presentarían circunstancias externas que podrían afectar el camino integrativo. Es importante mencionar que estas reformulaciones parciales sobre cuestiones relacionadas con la idea neofuncionalista de la lealtad y la experiencia empírica de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) también surgieron en el contexto de procesos análogos en otras partes del mundo, como es el caso de los procesos de integración en América Latina y el Caribe (Haas, 1964). Esta afirmación resulta sustancial a la hora de rechazar aquellas opiniones que desalientan la utilización de elementos teóricos de los estudios de la integración europea en áreas geográficas distintas al viejo continente.

A mediados de la década de 1970, a pesar de verificar la existencia de un cierto “derrame” en la entonces CEE, se evidenció que el proceso tenía sus límites debido esencialmente a las percepciones de ganancia o pérdida de las elites nacionales. Resulta muy explicativo, a través de un trascendente hecho histórico, la verificación del agotamiento del proceso europeo. El suceso ha sido la “crisis de la silla vacía”, cuando bajo la Comisión Hallstein (entre 1958 y 1967) se planteó cambiar en el seno del Consejo el “principio de unanimidad” en el sistema de toma de decisiones por el principio de “mayoría cualificada” en determinadas materias. Esta crisis supuso que la Francia de De Gaulle abandonase el Consejo. La crisis fue resuelta el 30 de enero de 1966 con la firma del Compromiso de Luxemburgo, en el que se recogía que, en el caso de estar importantes intereses en juego de un determinado Estado, los integrantes del Consejo debían buscar todas las posibles opciones que ayudasen a dar con el mejor medio y que pudieran ser adoptadas por el resto de los Estados en el respeto de sus respectivos intereses. Un acuerdo político que no tenía categoría jurídica y que se mantuvo hasta su eliminación en el Acta Única Europea de 1986 (López, 2010a).

Resulta clave recordar una reflexión de Haas (1976) —atento al actual contexto en el Cono Sur— sobre que un proceso de integración que se construye y se proyecta desde intereses transitorios, en consecuencia, está destinado a ser un proceso frágil, susceptible de revertirse. Por consiguiente, podría producirse un fracaso del proceso de integración a causa de los cambios en la naturaleza de los actores intervinientes, así como en las expectativas de ganancias depositadas en el esquema de integración o porque las soluciones ya no son regionales.

En suma, durante la descripta crisis europea, se produjo lo que Haas (1976) denominó *fragmented issue linkage* (p. 184), que ocurre cuando “se cuestionan los viejos objetivos, y nuevos objetivos claman por ser satisfechos debido a que la racionalidad aceptada como adecuada en el pasado cesa de ser una guía legítima para la acción futura” (p. 184). Para el teórico, ello significó un desfase entre sus argumentos teóricos y la realidad europea. Frente a este contexto, Schmitter se rehusó a aceptar la declaración de obsolescencia teórica del neofuncionalismo por parte de Haas, a través de una importante revisión a principio de la década de 1970 y la cual continúa cincuenta años después (Niemann y Schmitter, como se citó en Diez y Wiener, 2009, p. 54). Este escrutinio, que comienza con la publicación del

célebre artículo “A Revised Theory of Regional Integration” (Schmitter, 1970), es considerado —para los términos de este artículo— el nacimiento del neo-neofuncionalismo.

En el mencionado artículo se explica que la dinámica del proceso de integración se explica a través de un modelo de carácter causal, en el cual la evolución del esquema de integración representa la variable dependiente, cuyas dimensiones son: cuestiones a resolver conjuntamente (*scope*) y el nivel de autoridad de las instituciones regionales (*level*). En este sentido, frente a una crisis, los Estados partes de un proceso de integración reformulan las estrategias a seguir en el ámbito del proceso, teniendo las siguientes opciones (Schmitter, 1970):

- Aumentar las cuestiones a resolver conjuntamente y el nivel de compromiso (*spill over*);
- Ampliar las cuestiones a resolver conjuntamente (*scope*), manteniendo constante el nivel de autoridad (*spill-around*);
- Incrementar la capacidad de la autoridad sin permitir ampliación de las metas (*buildup*);
- Extender el nivel de deliberación conjunta, pero retirando a las instituciones de ciertas áreas (*retrench*);
- Permitir la participación de los burócratas en una variedad de temas, pero disminuyendo su capacidad decisoria (*muddle-about*);
- Retroceder en las cuestiones a resolver conjuntamente y nivel (*spillback*);
- Responder a las crisis con modificaciones marginales en la zona de indiferencia (*encapsulation*). (Schmitter, 1970, como se citó en López, 2011, p. 37)

## 5. Tensiones y pérdida de robustez en materia de inserción comercial internacional

Se está convencido de que la dinámica del AEM debe estar centrada en negociaciones externas conjuntas debido a que toda etapa de integración económica superior a una ZLC —que incorpore un arancel externo común entre sus socios— demanda la negociación conjunta de acuerdos comerciales con terceros (Grinspun, 2021).

En un reciente trabajo, López (2022d) analizó la naturaleza de las UA, cuyas características esenciales se encuentran especificadas en el ya mencionado art. 24 del GATT, el cual establece:

- (...) 5. En el caso de una unión aduanera o de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una unión aduanera, los derechos de aduana que se apliquen en el momento en que se establezca dicha unión o en que se concierte el acuerdo provisional no sean en conjunto, con respecto al comercio con las partes contratantes que no formen parte de tal unión o acuerdo, de una incidencia general más elevada, ni las demás reglamentaciones comerciales resulten más rigurosas que los derechos

y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la unión antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional, según sea el caso; (...) (OMC, 2022b, párr. 8)

A pesar de la claridad del concepto, el término de UA ha sido objeto de debates y discusiones entre los Estados partes del Mercosur; ello sucede a pesar del objetivo inicial del TA y del POP, donde todas las partes se comprometieron a constituir una UA. El argumento central de aquellos aboga por una “flexibilización de la normativa Mercosur”, y refiere a la baja performance en las negociaciones externas del bloque (López, 2022d).

El argumento planteado en el párrafo anterior puede ser discutible parcialmente. En general, las voces a favor de la flexibilización olvidan que el Mercosur ha convertido a casi toda América del Sur en un área de libre comercio a través de los ACE en el marco de ALADI, un mercado claramente complementario —en términos de comercio exterior— para los países del Mercosur. Sin embargo, en materia de acuerdos extrarregionales, resulta evidente que la *performance* ha sido baja. El bloque ha logrado poner en vigencia solo dos TLC (Israel y Egipto) y dos acuerdos de preferencia económica (India y la Unión Aduanera de África Austral, SACU, por sus siglas en inglés). Otra explicación que esgrimen los partidarios de la flexibilización, mucho más plausible, se basa en la vertiginosa erosión de ventajas comerciales que provocan los TLC a aquellos países que no son parte del acuerdo, por ello la urgencia de plantear un relajamiento de la normativa Mercosur para aquellos socios que están en condiciones de avanzar en “bilateralidades”. No cabe duda de que el bloque ha tenido un desempeño limitado en su accionar externo, debido esencialmente a las dificultades de coordinación interna, los cuales han ido en deterioro de la capacidad negociadora (Zelicovich, 2015).

Resulta extremadamente importante mencionar el activismo comercial chino; hasta septiembre de 2022, incluía a nivel global 16 TLC vigentes y 3 en negociación. De esta veintena, tres de ellos están vigentes en América Latina: Chile (2006), Perú (2010) y Costa Rica (2011). Asimismo, Beijing se encuentra negociando con Colombia, Ecuador y Nicaragua; además, Panamá manifestó recientemente intenciones de iniciar negociaciones. Un hecho trascendental es que la RPCH desplazó a los Estados Unidos como principal socio comercial en la región y constituye el principal socio del Mercosur (López, 2022c). Estos datos reflejan lo la influencia que ejerce la RPCH —como creciente centro— sobre América Latina —la constante periferia— aprovechando la estructura productiva y la dotaciones de factores productivos de la región (Bolinaga y Slipak, 2015). Frente a esta realidad, se configuró un campo turbulento donde las partes comenzaron a aplicar una racionalidad basada en el ya mencionado concepto de *fragmented issue linkage*, desde el mismo momento en que comenzaron a plantearse dificultades para avanzar en algunas de las diferentes iniciativas. Algunos socios del bloque plantearon la posibilidad de que se habiliten negociaciones individuales para mejorar las condiciones de acceso a terceros mercados, es decir, “bilateralidades”, acciones que no se encuentran permitidas en la normativa vigente del Mercosur y

que resultan contrarias a la lógica de una UA (López, 2021). La primera de ellas —planteada de manera formal— fue la hecha por Uruguay en el año 2006. El entonces presidente Tabaré Vázquez le entregó al presidente Da Silva una carta pública y un documento técnico llamado “Uruguay y el Mercosur”, en el cual se puntualizan los costos y dificultades asumidas por su membresía al Mercosur, con el objeto de solicitarles a los socios la autorización para negociar acuerdos bilaterales con terceros países o bloques. Esta, junto a una similar presentada en el mismo momento por Paraguay, no obtuvo el consenso del CMC (Makuc, 2019).

De igual forma, en el primer semestre de 2016 se conoció una propuesta de Uruguay dirigida a lograr que el CMC establezca un procedimiento a través del cual un determinado socio podría ser autorizado a negociar en forma individual un acuerdo comercial con un tercer país o grupo de países, aunque ello no tuvo éxito. En este sentido, en el mismo semestre, tanto Paraguay como Uruguay solicitaron a la Alianza del Pacífico ser aceptados como “observadores”. Frente a ello, tanto Argentina como Brasil plantearon la necesidad de intensificar las negociaciones con terceros países y grupos de países de extrazona, aunque manteniendo siempre la obligación de llevarlas a cabo en forma conjunta (Makuc, 2019). Sin embargo, como aclara Zelicovich (2018), luego de agosto de 2016 y atento al cambio de administración en Brasil, el canciller José Serra le deslizó a su par argentina, Susana Malcorra, la idea de un acuerdo más flexible que habilite tratados comerciales con terceros países de forma independiente. Ante ello, las autoridades argentinas insistieron en la centralidad del Mercosur en las negociaciones externas.

En tal recambio, en Brasilia y Buenos Aires se impulsó una AEM muy ambiciosa: básicamente se articularon las negociaciones comerciales externas en tres grupos con sus respectivos objetivos: “mejora institucional”, “valor agregado” y “volumen”. El primero de ellos buscaba incorporar altos estándares de calidad a través de negociaciones con países desarrollados o grupo de países desarrollados, entre ellos: Canadá, Corea del Sur, la European Free Trade Association (EFTA), Japón, Singapur y la Unión Europea (UE). El segundo grupo procuraba mejorar el acceso a mercados con mayor “valor agregado”; ello requería la modernización de los ACE con los miembros de la ALADI y una simultánea profundización del Mercosur. Finalmente, el tercer grupo estaba concentrado en el incremento del “volumen” de las exportaciones; ello requería la revisión de los acuerdos de preferencias fijas con la SACU y la India, acelerar los cronogramas de desgravación en el TLC con Egipto, explorar negociaciones con los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y la Unión Económica Euroasiática (UEE) (Lavopa, 2018).

No obstante este ímpetu en la agenda externa, la estrategia se sobre dimensionó y, consecuentemente, los grupos negociadores del Mercosur experimentaron una vorágine que, sumada a los reclamos internos de ciertos sectores afectados por los futuros TLC, condujeron a un atraso en las negociaciones y sobrevino nuevamente la idea de las “bilateralidades”. En este sentido, Brasil elaboró en 2018 una propuesta de procedimiento, cuya eventual aprobación por parte del CMC podría dar lugar a posibles negociaciones de uno o más Estado partes con terceros países o agrupaciones de países, sin afectar las disposiciones de la

Decisión CMC 32/00 y sin dejar de lado la existencia del AEC. No obstante, esta tampoco tuvo consenso entre los socios.

Hacia 2019, tras la asunción de un nuevo Gobierno en Argentina, hubo un cambio en el nivel de avance de las negociaciones comerciales. La presidencia *pro tempore* del Mercosur del Paraguay 2020 (PPTP2020) informó, mediante comunicado de prensa, la supuesta posición argentina respecto a ello (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, 2020):

La República del Paraguay, en ejercicio de la Presidencia Pro Témpace del Mercosur, cumple en informar que la República Argentina anunció la decisión de dejar de participar en las negociaciones de los acuerdos comerciales en curso y de las futuras negociaciones del bloque, excluyendo de esta determinación a las ya concluidas con la Unión Europea y con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA).

El anuncio fue hecho por la Delegación Argentina, en oportunidad de la reunión de Coordinadores Nacionales del Grupo Mercado Común sobre relacionamiento externo, que tuvo lugar en la fecha vía videoconferencia.

La República Argentina informó que adoptó esta determinación en atención a prioridades de su política económica interna, agravada por la pandemia del COVID-19, e indicó que no será obstáculo para que los demás Estados Partes prosigan con los diversos procesos negociadores.

La Presidencia Pro Témpace del Paraguay y los demás Estados Partes del Mercosur evaluarán las medidas jurídicas, institucionales y operativas más adecuadas en razón de la decisión soberana de la República Argentina de manera a no afectar el proceso de construcción comunitaria del MERCOSUR y de las negociaciones comerciales en curso.

Asunción, 24 de abril de 2020. (párrs. 1-3)

No obstante, Argentina se alejó del comunicado paraguayo y aclaró su posición sobre este tema en el comunicado de Prensa 087/20 de la Cancillería de Argentina (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación [MRECIC], 2020):

En la mañana de hoy se desarrolló una reunión de Coordinadores Nacionales del Mercosur por videoconferencia. En la ocasión, la Argentina ratificó lo expresado en la videoconferencia del 24 de abril respecto de la necesidad de avanzar en la búsqueda de soluciones conjuntas que permitan a los países del bloque avanzar a ritmos diferenciados en la agenda de relacionamiento externo, teniendo en cuenta la situación económica interna de la Argentina y el marco internacional.

Los socios acordaron que el martes 5 de mayo se iniciará un intercambio de documentos para encontrar el mejor mecanismo que tenga en cuenta los intereses de cada país en las negociaciones externas, a sabiendas de que la mejor solución siempre será el resultado del acuerdo de todos los miembros. Asimismo, establecieron el jueves 7 de mayo como fecha para realizar la próxima reunión de coordinadores nacionales.

En esta oportunidad, la Argentina reafirmó al Mercosur como mecanismo sustantivo de integración regional y planteó la necesidad de continuar profundizando la agenda interna del bloque en el entendido de que esta cuestión, desatendida en los últimos años, es clave para el desarrollo de la competitividad de nuestros países y la proyección internacional.

El relacionamiento externo del Mercosur incluye los acuerdos con la UE y EFTA, que se encuentran en su etapa final, como así también negociaciones en curso con Corea del Sur, Canadá, Singapur y El Líbano. Respecto al eventual acuerdo con Corea del Sur, diversas entidades que representan a los sectores productivos manifestaron formalmente sus objeciones en relación con el dicho instrumento podría tener en el tejido industrial, sobre todo en el marco de la crisis global generada por el COVID 19. El Gobierno argentino dispuso como modalidad de trabajo para llevar adelante las negociaciones la consulta permanente con los sectores productivos a fin de incorporar sus puntos de vista.

Buenos Aires, 30 de abril de 2020. (párrs. 1-4)

Con motivo de la conmemoración del trigésimo aniversario del TA, el 26 de marzo de 2021, la tensión sobre la AEM continuó. El presidente Lacalle Pou afirmó que no estaba conforme con el avance en las negociaciones de acuerdos extrarregionales y que era una frustración para su país. Asimismo, afirmó de manera frontal que las condiciones actuales eran un “lastre” y un “corsé” para el desarrollo de su país, lo cual generó una fuerte reacción por parte del presidente Alberto Fernández, quien expresó:

Si nos hemos convertido en una carga, lo lamento. No queríamos ser una carga para nadie. Terminemos con esas ideas que ayudan tan poco a la unidad. No queremos ser lastre de nadie. Si somos un lastre, que tomen otro barco. No somos lastre de nadie, es un honor ser parte del Mercosur. (*Fernández dijo que es un “honor”...*, 2021, párr. 3)

Asimismo, según el Comunicado de Prensa N° 112/21 emitido por el Gobierno del Uruguay el 7 de julio de 2021, en ocasión de la LVIII Reunión Ordinaria del CMC, Montevideo reivindicó su pertenencia al Mercosur y comunicó que comenzaría a conversar con terceros para negociar acuerdos comerciales extrazona. Siguiendo el comunicado, la posición uruguaya consistió en defender la modernización del bloque a través de una agenda de negociaciones externas sustantiva, ágil, dinámica, flexible y permanente. Asimismo, Uruguay expresó que entiende que la decisión CMC 32/00 no está en vigor, ya que nunca fue internalizada (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, 2021). Sin embargo, para los términos de este artículo, esta decisión se trata de una ratificación de lo determinado en los tratados constitutivos del bloque, por lo cual su falta de internalización no afecta al fondo de la cuestión (López, 2022c).

Asimismo, Argentina, Brasil y Paraguay emitieron un comunicado de prensa el 17 de diciembre de 2021 en Brasilia, el cual incluía el siguiente párrafo con relación a la AEM:

## NEGOCIACIONES EXTERNAS

El MERCOSUR dio continuidad a la agenda negociadora externa, a pesar de los desafíos impuestos por la pandemia de Covid-19, con el objetivo de abrir mercados a sus productos y servicios, facilitar el acceso a importaciones competitivas, modernizar los marcos regulatorios domésticos y atraer inversiones para promover el crecimiento económico con generación de renta y empleo. (MRECIC, 2021, párr. 32)

Este comunicado no fue acompañado por Lacalle Pou en respuesta a los reclamos de “flexibilización” comercial que durante el encuentro realizó el presidente uruguayo sin éxito. La estrategia fue vincular la reducción del AEC con la flexibilización de las negociaciones comerciales externas, pero su planteo no fue acompañado por los demás socios.

Resulta importante mencionar que el 7 de septiembre de 2021, el Gobierno uruguayo hizo público que su país y la RPCH pretendían avanzar en un TLC; según Lacalle Pou, “[e]ste gobierno ha manifestado su intención de avanzar hacia el mundo, de avanzar hacia el mundo con todos los socios del Mercosur, pero al mismo tiempo, de no ser posible en conjunto, Uruguay lo intentará hacerlo solo” (*TLC Uruguay y China: un acuerdo...*, 2021, párr. 4), a pesar de la negativa de los demás socios del Mercosur. En este sentido, el Gobierno uruguayo inició un estudio de factibilidad sobre un posible TLC con la RPCH (López, 2021c).

En vísperas de la LX Reunión Ordinaria del CMC y Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur y Estados Asociados del 13 y 14 de julio de 2022 en Asunción, dos Estados partes del bloque le transmitieron a la prensa informaciones distintas sobre la posibilidad de un TLC con Turquía. Por un lado, Uruguay anunciaba que se habían alcanzado los términos de referencia para la negociación de un TLC entre ambos países (*Los cancilleres de Turquía y Uruguay...*, 2022), por el otro, Brasil manifestó el interés del bloque en negociar un TLC con Ankara, tema acordado previamente entre todos los socios (*Brasil y Turquía discuten un posible acuerdo...*, 2022). En la 60° Cumbre, la primera presencial luego de la pandemia de COVID-19 y con la ostensible ausencia del presidente brasileño, no se logró avanzar en una coordinación de la AEM. El bloque solo acordó la disminución en un 10% del AEC, algo ya hecho de facto por Brasil, y se anunció la firma del TLC entre el Mercosur y Singapur.

Con la elección de Da Silva como nuevo presidente, la posición de Brasilia se endureció. En la previa de la reunión de presidentes del Mercosur, prevista para el 6 de diciembre de 2022, la renovada decisión de Uruguay de impulsar acuerdos bilaterales con otros países por fuera del bloque regional motivó otra queja por parte de sus socios. A través de una carta conjunta, los coordinadores nacionales de Argentina, Brasil y Paraguay rechazaron las negociaciones que el Uruguay lleva adelante en Australia y Nueva Zelanda, con el objetivo declarado de lograr la adhesión de Uruguay al Acuerdo Transpacífico, que integran esos países. En esta, los tres países se reservan el derecho de adoptar las medidas que juzguen necesarias para defender sus intereses en los ámbitos jurídico y comercial (Rosemberg, 2022). En la misma línea, luego de la asunción del presidente Da Silva, el canciller Mauro Vieira declaró que un acuerdo de Uruguay con la RPCH “destruiría” el Mercosur, debido a que si se negocian tarifas diferentes, más bajas a las del bloque, los productos que ingresen

en ese país más baratos circularían en los territorios de los otros socios del esquema de integración por la libre circulación de mercaderías en el bloque (*Un acuerdo de Uruguay con China...*, 2023).

Luego, de acuerdo con el Acta N° 01/23 del GRELEX, producto de la reunión celebrada en Buenos Aires entre el 15 y 16 de febrero de 2023 —bajo la presidencia *pro tempore* de Argentina—, los socios no hicieron alusión a ningún mecanismo de flexibilización del relacionamiento externo del bloque; tampoco se incluyó a la RPCH en la agenda. Sí se ha avanzado con la República Dominicana y El Salvador. Las novedades han sido la inclusión de nuevos escenarios a tener en cuenta para futuras negociaciones, entre ellos, Mercosur-Bangladesh (incorporado por Argentina y valorado por las contrapartes, pero concordando en las dificultades de abrir nuevos frentes de negociación a corto plazo en virtud de la actual agenda); Mercosur-Unión Africana (Argentina manifestó interés en retomar contactos con el objeto de dar continuidad a las conversaciones mantenidas con dicho bloque en ocasión de la primera reunión realizada en el primer semestre de 2021); y Mercosur-Vietnam (el país asiático manifestó interés en lanzar negociaciones comerciales a la brevedad). También es importante mencionar que, en el caso de Mercosur-UE, las delegaciones coincidieron en el interés de avanzar en los temas pendientes y finalizar los trabajos con miras a la suscripción del acuerdo. Al mismo tiempo, manifestaron su preocupación por las nuevas demandas introducidas por la UE con posterioridad al acuerdo en principio alcanzado en 2019 y las medidas unilaterales anunciadas dentro del Pacto Verde; asimismo, subrayaron la importancia de garantizar el equilibrio del acuerdo (Mercosur, 2023). Posiblemente, el gesto del presidente Da Silva de invitar al presidente Lacalle Pou a participar de la Cumbre del G20, que el vecino país acogerá en 2024, haya sido un paliativo para calmar la retórica de Montevideo sobre la RPCH y la flexibilización del relacionamiento externo. Sin embargo, las dificultades estructurales persisten.

En consecuencia, el bloque se enfrenta a problemas de ejecución de una agenda con intereses atravesados, una progresiva discordancia de intereses entre los socios y una desconexión entre la agenda interna y la agenda externa (Arbilla, 2022). Existen dos alternativas para superar la crisis: la consolidación de una verdadera UA o una redefinición del bloque hacia una ZLC. En este sentido, se debe tener en cuenta a Frenkel (2022), quien afirma que los Gobiernos y actores económicos deben comprender que no siempre los juegos son de suma cero y que apostar al mercado regional protegiendo determinados sectores industriales no necesariamente implica anular una mayor vinculación con mercados extrarregionales. Pero resulta necesario tener en cuenta que, en lo referente al relacionamiento con la RPCH, las condiciones estructurales terminan por atrapar a los países medianos y que, ante esta realidad, resulta trascendente tener presente el concepto de “compromiso selectivo” (Battaleme, 2022, p. 45); ello implica “seleccionar” opciones a partir de aquello que se tiene para ofrecer al mundo —que, en el caso de los países del Mercosur, no solo implica materias primas—, buscando la apertura a terceros países que permitan maniobrar en un escenario de bipolarismo conflictivo.

## 6. Conclusiones

Atento al desarrollo del artículo, resulta ostensible la problemática en la gestión de la AEM, la cual se refleja en la colisión entre la naturaleza jurídica y económica del Mercosur con las solicitudes de bilateralidades por parte de algunos socios del bloque. Evidentemente, esto afecta la inserción comercial internacional del Mercosur en un contexto global signado por la utilización de acuerdos regionales basados en las excepciones al PNMF.

La literatura especializada coincide plenamente en que existen sustanciales dificultades en el funcionamiento de la AEM, lo cual requiere voluntad política de las partes para comenzar a corregir las inconsistencias que se han venido produciendo en el bloque. No obstante, no existe en el ámbito académico anuencia en torno a la forma de encarar tal dificultosa tarea. Las opciones recorren desde soluciones políticas, por encima de las económicas, hasta replanteos jurídicos de los acuerdos fundacionales del bloque.

Se confirma que las disposiciones jurídicas relativas al relacionamiento externo del Mercosur no admiten bilateralidades. El TA, y luego el POP, diseñaron un esquema de integración regional cuyo sistema de toma de decisiones es de carácter intergubernamental, el cual se asienta sobre el principio de unanimidad. El relacionamiento comercial bilateral por parte de un socio debe ser considerado una violación grave a los tratados constitutivos del Mercosur, susceptible de un escenario de responsabilidad internacional de acuerdo a la CVDT. El Mercosur ya ha tenido un antecedente claro al respecto con el incumplimiento de la incorporación del acervo del Mercosur por parte de Venezuela. Asimismo, más allá de las consideraciones legales de naturaleza internacional, la lógica propia del modelo adoptado en Asunción en 1991 se vería afectada funcionalmente por una flexibilización en materia de negociaciones comerciales externas.

El enfoque neo-neofuncionalista ha aportado herramientas teóricas válidas para analizar las turbulencias en el Mercosur. Resulta indudable que las lealtades al proceso han sido vulneradas por intereses efímeros a través de liderazgos nacionales con miradas cortoplacistas. El mencionado enfoque le presenta al esquema de integración distintas alternativas para superar la presente crisis. El nivel (*level*) de autoridad y las materias a resolver conjuntamente (*scope*) deben ser redefinidos institucionalmente, aunque ello implique un proceso de debate intergubernamental complejo y extenso.

Efectivamente, existe —en términos neo-neofuncionalistas— un “campo turbulento” en el bloque. Algunas partes del esquema de integración ya no reconocen como válido el objetivo fundacional de formar una unión aduanera —y, mucho menos, un mercado común— debido a que esencialmente tal objetivo ya no resulta válido para sus intereses nacionales. Desde hace alrededor de dos décadas, el consenso —como regla básica para el sistema de toma de decisiones del bloque— ha sido objeto de críticas por parte de algunos socios, especialmente en lo relativo a su agenda comercial externa, entendida como el conjunto de negociaciones y puesta en marcha de acuerdos comerciales regionales. Los líderes nacionales deben acordar con sus pares del Mercosur en qué ciclo decisional posicionarse. Resulta imprescindible que tanto Argentina como Brasil retomen el liderazgo del proceso.

Cada opción lleva consigo oportunidades y riesgos, sin embargo, la parálisis —encapsulamiento— constituye la peor de las elecciones; la dinámica del contexto internacional caracterizada por un bipolarismo conflictivo así lo indica. Por ello, resulta importante explorar compromisos selectivos atentos a las características propias de los socios del Mercosur.

En suma, el campo turbulento producido por las disonancias en la gestión de la agenda externa comercial del Mercosur debe ser abandonado por los socios de forma inmediata, de lo contrario, la robustez del bloque se verá afectada de tal forma que atentaría contra su propia existencia. El camino tiene que ser institucional y no debe admitir construcciones híbridas, aunque sobrelleve dificultades e implique una extensión desconocida habitualmente en el bloque. Una vez más, al igual que los fundadores del Mercosur a fines de la década de 1980 y principios de la de 1990, los liderazgos nacionales tienen la oportunidad de hacer un salto cualitativo en las relaciones políticas y comerciales entre los socios del Cono Sur. El desafío está presente.

## Bibliografía

- Arbilla, J. M. (2022). Opciones para el MERCOSUR. En Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos (CEAL) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (Ed.), *Documento de Trabajo N° 110: "El Futuro del MERCOSUR"* (pp. 63-81). CARI.
- Arnaud, V. (1996). *Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional*. Abeledo-Perrot.
- Arredondo, R. y Godio, M. (2017). La suspensión y terminación de los tratados: el caso de Venezuela y el Mercosur. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, (18), 101-144. <http://www.derecho.uba.ar/revistas-digitales/index.php/revista-electronica-gioja/article/view/315>.
- Bartesarghi, I. (2012). *Las uniones aduaneras: ¿Modelo de integración adecuado para los países de la región?* Centro de Formación para la Integración Regional.
- Bartesarghi, I. (2021a). El Mercosur en el 2020. *Informe de Integración Económica del Instituto de Negocios Internacionales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU)*, (10), 1-18. [https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/informe\\_integracion\\_economica\\_ndeg11.pdf](https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/informe_integracion_economica_ndeg11.pdf).
- Bartesarghi, I. (2021b). Mercosur: un 2021 entre festejos y discusiones. *Informe de Integración Económica del Instituto de Negocios Internacionales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU)*, (11), 1-19. [https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/informe\\_integracion\\_economica\\_ndeg11.pdf](https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/informe_integracion_economica_ndeg11.pdf).
- Bartesarghi, I. (2020c). LV Cumbre del Mercosur: a la espera de nuevos consensos. *Informe de Integración Económica del Instituto de Negocios Internacionales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU)*, (9), 2-24. [https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/isie\\_ndeg9.pdf](https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/isie_ndeg9.pdf).
- Bartesarghi, I. (19 de julio de 2022). *China, TLC con Singapur y baja de arancel externo en menú de cumbre del Mercosur*. Sociedad Suiza de Radiotelevisión. <https://www.swissinfo.ch/spa/afp/china-tlc-con-singapur-y-baja-de-arancel-externo-en-men%C3%BA-de-cumbre-del-mercotur/47766060>.
- Battaleme, J. (2022). ¿Atrapados sin salida? El compromiso selectivo como alternativa de política exterior para un país periférico. *Revista Política Austral*, 1(1), 33-52. <https://ojs.austral.edu.ar/index.php/revistapoliticaaustral/issue/view/61/17>.
- Bolinaga, L. y Slipak, A. (2015). El Consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino. *Problemas del Desarrollo*, 46(183), 33-58. <https://www.jstor.org/stable/probdeldesa.46.183.33>.

- Brasil y Turquía discuten un posible acuerdo comercial extensible al Mercosur. (26 de abril de 2022). EFE. <https://www.efe.com/efe/america/economia/brasil-y-turquia-discuten-un-posible-acuerdo-comercial-extensible-al-mercosur/20000011-4791427>.
- Caetano, G. y Bartesaghi, I. (2014). La agenda externa del Mercosur y las negociaciones con la Unión Europea. *Aldea Mundo*, (19), 9-24.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/22634>.
- De la Reza, G. (2015). Art. XXIV del GATT-OMC: la relación entre regionalismo y multilateralismo. *Revista Problemas del Desarrollo*, 46(181). [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0301-70362015000200008](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362015000200008).
- Diez, T. y Wiener, A. (2009). *European Integration Theory*. Oxford University Press.
- Fernández dijo que es un "honor" ser parte del Mercosur: "Si somos un lastre, que tomen otro barco". (26 de marzo de 2021). Télam. <https://www.telam.com.ar/notas/202103/548735-alberto-fernandez-lacalle-pou-mercosur-lastre.html>.
- Frenkel, A. (julio de 2022). *El Mercosur se dobla, pero (aún) no se rompe*. Nueva Sociedad. <https://nuso.org/articulo/el-mercosur-y-su-crisis-de-identidad-se-dobla-pero-aun-no-se-rompe/>.
- Grinspun, P. (2021). El relacionamiento externo del Mercosur. En Representación Permanente de la República Argentina para MERCOSUR y ALADI (Ed.), *Mercosur. Una política de Estado* (pp. 87-100). EMSUR. [https://cancilleria.gob.ar/userfiles/recursos/mercosur\\_w.pdf?fbclid=IwAR1rVhKYjG7D0DucrFygTX-3MoOSbeCyzvVHMqhWtKYT\\_0PF8KSuTbMPWRMY](https://cancilleria.gob.ar/userfiles/recursos/mercosur_w.pdf?fbclid=IwAR1rVhKYjG7D0DucrFygTX-3MoOSbeCyzvVHMqhWtKYT_0PF8KSuTbMPWRMY).
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*. Stanford University Press.
- Haas, E. (1964). *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organization*. Stanford University Press.
- Haas, E. (1976). Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration. *International Organization*, 30(2), 73-212.
- Haas, E. (1979). *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berkeley University Press.
- Haas, E. y Schmitter, P. (1964). Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America. *International Organization*, 18(4), 705-737.
- Halperín, M. (2011). Organizaciones de integración económica en América latina y el Caribe: textos vs contextos. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (24), 67-97. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3409>.
- Lavopa, F. (18 de octubre de 2018). *Desafíos para la Argentina frente a las negociaciones del Mercosur en la actual coyuntura mundial. La estrategia de apertura del Mercosur al mundo*. <http://cari.org.ar/email/18-10-18a.html>.
- López, A. (2010a). El MERCOSUR como un proceso de construcción expansivo. Lecciones para las elites nacionales del cono sur. *Informe Integrar*, (59), 2-12. <http://www.iiljursoc.unlp.edu.ar/textos/informe/integrar59.pdf>.
- López, A. (2010b). MERCOSUR: un proceso cíclico de expansión, acumulación y reabsorción. Experiencias para reflexionar en la década de los bicentenarios. *Temas de Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales*, (3), 49-63.
- López, A. (2011). Cumbre de San Juan: ¿El fin del encapsulamiento del Mercosur? Un análisis desde la teoría de la integración. *Revista de Economía y comercio Internacional*, (1), 29-50. <https://geic.files.wordpress.com/2011/03/reci-nc2ba1-ai-lc3b3pez.pdf>.
- López, A. (10 de septiembre de 2020). *Relacionamiento externo del Mercosur: ¿spillback? ¿encapsulation? o ¿build-up? Una estrategia para superar la Turbulencia*. MERCOSURABC. <https://www.mercosurabc.com.ar/relacionamiento-externo-del-mercosur-spillback-encapsulation-o-buildup>.
- López, A. (29 de noviembre de 2021). *La naturaleza de una Unión Aduanera: Reflexiones sobre los procesos de Integración en América Latina y el Caribe*. MERCOJURIS.
- López, A. (2022a). *Mercosur: Fragmented Issue Linkage*. El Impacto de la proliferación de los TLCs en la agenda

- externa del bloque. *Revista Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, 6(1), 45-20. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/observatoriolatinoamericano/article/view/7412>.
- López, A. (2022b). La Disrupción de China en el comercio regional y su impacto sobre el relacionamiento externo del Mercosur. En Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos (CEAL) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (Ed.), *Documento de Trabajo N° 112 "América Latina en la Encrucijada"* (pp. 48-71). CARI. <https://www.cari.org.ar/pdf/dt112.pdf>.
- López, A. (2022c). Mercosur: el dilema de la agenda comercial externa. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 28(47), 1-31. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/14611/13751>.
- López, A. (19 de julio de 2022d). *Mercosur: la peligrosa inobservancia de la normativa en materia de relacionamiento externo comercial*. MERCOSURABC. <https://www.mercosurabc.com.ar/mercosur-la-peligrosa-inobservancia-de-la-normativa-en-materia-de-relacionamiento-externo-comercial>.
- Los cancilleres de Turquía y Uruguay dan el puntapié inicial para un TLC*. (23 de abril de 2022). EFE. <https://www.efe.com/efe/america/economia/los-cancilleres-de-turquia-y-uruguay-dan-el-puntapie-inicial-para-un-tlc/20000011-4790144>.
- Luján, C. (2010). *Agenda externa del MERCOSUR: un factor clave de integración*. Centro de Formación para la Integración Regional.
- Makuc, A. (2019). La agenda externa: múltiples frentes de negociación. En Rozenberg, R., Campos, R., Gayá, R., Makuc, A. y Svarzman, G., *Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario* (pp. 60-90). Banco Interamericano de Desarrollo. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe\\_MERCOSUR\\_tiempos\\_de\\_cambio\\_es\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_MERCOSUR_tiempos_de_cambio_es_es.pdf).
- Mellado, N. y Tetaz, M. (2016). La estrategia de inserción externa del MERCOSUR. En Mellado, N. B. (Dir. y Ed.), *Latinoamérica: Inserción Global e Integración Regional* (pp. 91-124). Lerner. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59807/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59807/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1).
- Mercosur. (26 de marzo de 1991). *Textos fundacionales*. <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>.
- Mercosur. (17 de diciembre de 1994). *Protocolo de Ouro Preto (Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR)*. <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ouro-preto-adicional-tratado-asuncion-estructura-institucional-mercosur/>.
- Mercosur. (15 de febrero de 2023). (GRELEX) *Grupo de Relacionamiento Externo del MERCOSUR XXI/2023*. <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/11642>.
- Mercosur: Uruguay no acompaña comunicado de Argentina, Brasil y Paraguay tras la cumbre*. (17 de diciembre de 2021). El Observador. <https://www.elobservador.com.uy/nota/sin-la-firma-de-uruguay-mercosur-emtito-un-comunicado-tras-la-cumbre-20211217125939>.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (7 de agosto de 2022). *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/217116/norma.htm>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay. (24 de abril de 2020). *MERCOSUR: Argentina informó que dejará de participar de las negociaciones externas en curso*. <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/argentina-decide-retirarse-de-las-negociaciones-externas-que-emprende-el-mercosur>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay. (7 de julio de 2021). *LVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común (CMC) del Mercosur – Estados Partes y Bolivia. Comunicado de prensa N° 112/21*. <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/lviii-reunion-ordinaria-del-consejo-del-mercado-comun-cmc-del-mercosur>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación. (13 de septiembre de 2016). *Información para la Prensa N°: 303/16*. <https://www.mrec.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-de-prensa-de-los-estados-partes-signatarios-del-tratado-de>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación. (2 de diciembre de 2016).

- Información para la Prensa* N°: 419/16. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/situacion-de-venezuela-en-el-mercosur>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación. (30 de abril de 2020). *Mercosur avanzará conjuntamente en la agenda de negociaciones comerciales*. *Información para la Prensa* N°: 087/20. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-avanzara-conjuntamente-en-la-agenda-de-negociaciones-comerciales>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación. (17 de diciembre de 2021). *Cumbre del Mercosur: Comunicado de Prensa de Argentina, Brasil y Paraguay*. *Información para la Prensa* N°: 549/2. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/cumbre-del-mercosur-comunicado-de-prensa-de-argentina-brasil-y-paraguay>.
- Mitrany, D. (1933). *The Progress of International Government*. Yale University Press.
- Mitrany, D. (1948). The Functional Approach to World Organization. *International Affairs*, 24(3), 350-363. <https://doi.org/10.2307/3018652>.
- Organización Mundial del Comercio. (7 de agosto de 2022a). *Acuerdos comerciales regionales*. [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/region\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm).
- Organización Mundial del Comercio. (7 de agosto de 2022b). *Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATIT de 1947)*. [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/region\\_s/region\\_art24\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_art24_s.htm).
- Peixoto Batista, J. y Perrotta, D. (2018). El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Desafíos*, 30(1), 91-134. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5767>.
- Rosemberg, J. (30 de noviembre de 2022). Conflicto en el Mercosur: queja conjunta de Argentina, Brasil y Paraguay contra Uruguay por buscar acuerdos afuera del bloque. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/conflicto-en-el-mercosur-queja-conjunta-de-argentina-brasil-y-paraguay-contra-uruguay-por-buscar-nid30112022/>.
- Schmitter, P. (1970). A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, 24(4), 836-868. <https://doi.org/10.1017/S0020818300017549>.
- Schmitter, P. (2002). *NEO-NEO-FUNCTIONALISM*. European University Institute. Oxford. <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeoFunctionalismRev.pdf>.
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior. (7 de agosto de 2022). *MERCOSUR/CMC/DEC N° 32/00 - Relanzamiento del Mercosur - Relación externo*. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200s.asp>.
- TLC Uruguay y China: un acuerdo que procura ser más que comercial*. (30 de octubre de 2021). For Export. <http://revistaforexport.com/tlc-uruguay-y-china-un-acuerdo-que-procura-ser-mas-que-comercial/>.
- Un acuerdo de Uruguay con China "destruiría" el Mercosur*. (22 de enero del 2023). Télam. <https://www.telam.com.ar/notas/202301/618003-acuerdo-uruguay-china-destruir-mercosur.html>.
- Wiener, A y Diez, T. (2009). *European Integration Theory*. Oxford University Press.
- Zelicovich, J. (2015). Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externa del MERCOSUR (1991-2015). *Integración y Cooperación Internacional*, 21, 16-26. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/53723/CONICET\\_Digital\\_Nro.870a3065-3dfc-4fe4-a83a-061b7ce-1151b\\_X.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/53723/CONICET_Digital_Nro.870a3065-3dfc-4fe4-a83a-061b7ce-1151b_X.pdf?sequence=5&isAllowed=y).
- Zelicovich, J. (2016). El MERCOSUR frente al "Regionalismo del siglo XXI". Algunas claves para la comprensión del devenir del proceso de integración. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, (34), 1-27. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3539>.
- Zelicovich, J. (2018). Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una "inserción inteligente al mundo" (2015-2018). *Latin American Journal of Trade Policy*, (2), 49-66. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/102010/CONICET\\_Digital\\_Nro.75d2d0fb-cfa9-4a07-ac5e-ae6866ec546a\\_B.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/102010/CONICET_Digital_Nro.75d2d0fb-cfa9-4a07-ac5e-ae6866ec546a_B.pdf?sequence=5&isAllowed=y).

# FEDERALISMO Y POTESTADES TRIBUTARIAS LOCALES: EVOLUCIÓN Y DESAFÍOS

MARÍA GABRIELA ABALOS<sup>1</sup>

Universidad Nacional de Cuyo. Universidad de Mendoza  
Universidad Austral

**Recibido:** 18/04/2023

**Aceptado:** 24/04/2023

## Resumen

Todo federalismo supone descentralización del poder en el territorio, lo cual debe ir acompañado por atribuciones propias de cada orden de gobierno con autonomía junto a los recursos económico-financieros indispensables. El texto constitucional de 1853/60 se estructura sobre la base de dos órdenes de gobierno, siendo las provincias las que delegan poderes a la nación, consagrándose en materia tributaria la separación de fuentes con tesoros distintos, formados con tributos propios de cada uno. El devenir de sucesivas crisis económicas acarrea la transformación paulatina hacia un sistema de concurrencia que, en la práctica, produce una centralización nacional considerable. La reforma constitucional de 1994 sentó las bases para el dictado de una norma de coparticipación tributaria, cuyo nacimiento estaría sustentado en los acuerdos entre los dos sujetos referidos más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dado su régimen de gobierno autónomo. Incumplidos los plazos constitucionales para su dictado, se suceden leyes y consensos que buscan armonizar el ejercicio competencial de los distintos sujetos, pero no logran concretar la normativa de coparticipación, sino que, por el contrario, refuerzan el rol de la nación como principal ejecutor de la política fiscal. Frente a esto, cabe reforzar el desafío de arribar a acuerdos que involucren, por un lado, la obligación de cumplimiento estricto con la prohibición de modificaciones unilaterales, y, por otro, el compromiso local de mejorar el control del gasto público, la responsabilidad fiscal, la transparencia y el buen gobierno.

**Palabras clave:** federalismo, poder tributario, federalismo fiscal, distribución de competencias tributarias.

---

1 Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales. Especialista y magíster en Magistratura y Gestión Judicial. Profesora titular de Derecho Constitucional (Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Cuyo), de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Mendoza). Profesora en la Maestría de Derecho Administrativo y en varias diplomaturas (Universidad Austral). Jueza del Tribunal de Gestión Judicial Asociada en lo Tributario de Mendoza.  
Correo electrónico: mgabalos@itcsa.net / ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-1963-3347>.

## **Federalism and Local Tax Powers: Evolution and Challenges**

### **Abstract**

All federalism supposes decentralization of power in the territory, which must be accompanied by attributions of each level of government with autonomy, together with the essential economic and financial resources. The constitutional text of 1853/60 is structured on the basis of two levels of government, with the provinces delegating powers to the Nation, establishing in tax matters, the separation of sources with different treasures, formed with taxes of each one. The evolution of successive economic crises leads to a gradual transformation towards a competition system that in practice, produces considerable national centralization. The constitutional reform of 1994 laid the foundations for the issuance of a tax co-participation norm, whose birth would be sustained in the agreements between the two referred National and Provincial levels, plus the City of Buenos Aires, due to its autonomous government regime. Since the constitutional deadlines for its issuance have not been met, laws and consensuses have been following one another, seeking to harmonize the exercise of competence of the different entities, but failing to specify the co-participation regulations. However, on the contrary, the role of the Nation as the main executor of the policy fiscal has been reinforced. Therefore, it is worth reinforcing the need to reach agreements that involve, on the one hand, the commitment to strictly comply with the prohibition of unilateral modifications and, on the other, the local commitment to improve control of public spending, fiscal responsibility, transparency and good governance.

**Key words:** federalism, tax power, fiscal federalism, distribution of tax powers.

## 1. Introducción

El federalismo argentino, a partir del texto constitucional tanto en su versión primigenia como luego de la reforma de 1994, presenta ricos matices que se reflejan desde los aspectos políticos e institucionales hasta la compleja distribución de competencias tributarias.

La forma de Estado federal es adoptada y adaptada por el texto constitucional configurando un régimen político particular, el cual fue mutando desde 1853 a 1860, pasando por algunas prácticas de concertación a mediados del siglo XX en medio de reiteradas discontinuidades democráticas, hasta llegar al retorno a la legalidad institucional en 1983, que abrió el camino hacia la reforma de 1994. Dicho proceso se ha ido enriqueciendo con diversas interpretaciones doctrinarias y variadas visiones jurisprudenciales del máximo tribunal de justicia federal.

El ánimo que inspira estas apreciaciones es el de mostrar la evolución, con avances y retrocesos, en el cumplimiento efectivo de cláusulas constitucionales, específicamente las referidas a la distribución de competencias tributarias entre los sujetos del federalismo.

## 2. Federalismo fiscal: desarrollo, evolución, estado actual

Desde el comienzo de la conformación del Estado argentino, hubo especiales condiciones económicas, geográficas, culturales, religiosas y políticas que, asociadas a las pasiones e ideologías imperantes, fueron tejiendo la concepción de un federalismo particular. La coexistencia de fuerzas de centralización y de descentralización se canalizó en propuestas centralistas, federales y confederales que produjeron un fenómeno complejo, con sus matices y sus desequilibrios (Zorraquín Becú, 1958).

El texto constitucional de 1853 acuñó un federalismo con notas unitarias en un intento de conciliación y de superación de la pugna de intereses nacionales y provinciales, buscando equilibrar la unidad y la diversidad. Con la incorporación de la provincia de Buenos Aires, la reforma de 1860 le dio un giro más federal al suprimir algunas notas unitarias, como la revisión de las constituciones provinciales por parte del Congreso, la atribución del mismo órgano de realizar juicio político a los gobernadores y la competencia de la Corte federal para resolver conflictos de poderes provinciales, entre otras.

Con el correr del siglo XX, a pesar de la discontinuidad constitucional materializada por seis Gobiernos de facto, en los interregnos de vigencia democrática se concretan algunos ejemplos de un federalismo de mayor concertación a través del ejercicio coordinado de atribuciones nacionales y provinciales. El instrumento que posibilita tal camino es el de los tratados interprovinciales, utilizados mucho antes del texto 1853/60, y se concretan en este período en relación con los ríos interprovinciales, por ejemplo, con el tratado suscripto en 1960 entre las provincias de Santa Fe y Entre Ríos, que llevó a la construcción del túnel subfluvial que une las capitales de dichas provincias. También con la creación del Consejo Federal de Inversiones en 1959, por medio del acuerdo entre las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y, en ese momento, el territorio nacional de Tierra del

Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. De igual manera, se crearon la Comisión Federal de Impuestos y otros comités federales en distintas materias, como educación, salud, ambiente, seguridad, etc. (Abalos, 2021).

El advenimiento de la democracia a fines de 1983 produjo un despertar constituyente provincial en más de una decena de estados locales, que pusieron en marcha su poder reformador recogiendo particularidades locales y adelantándose en la incorporación y reconocimiento de derechos fundamentales, de institutos novedosos, como los consejos de la Magistratura, los mecanismos de democracia semidirecta, etc., que luego tendrían cabida en la Constitución Nacional (CN) de 1994. Junto a ello, se advirtió una real preocupación por la defensa de las potestades tributarias locales, declamando el ejercicio de poderes impositivos provinciales que muchas veces en la práctica colisionan con normas constitucionales y legales nacionales.

Por último, la reforma de 1994 arrojó luces y sombras en torno al federalismo tanto desde lo político institucional como desde lo fiscal. Fueron avances significativos para la descentralización política del poder tanto la incorporación de las nuevas autonomías de la Ciudad de Buenos Aires (art. 129) y de los municipios (art. 123) como la consagración de las regiones (art. 124), el reconocimiento del dominio provincial de los recursos naturales (art. 124), el de la potestad tributaria y el ejercicio del poder de policía provincial y municipal en los establecimientos de utilidad nacional (art. 75, inc. 30) y la posibilidad de las provincias de celebrar convenios internacionales (art. 124 de la CN). Como contracara, se menciona el nuevo carácter del Senado, que se transformó de cuerpo calificado representante de las provincias en pie de igualdad a ser el seno de las disputas partidarias; la elección directa del presidente, que acentúa los desequilibrios por la despereja distribución poblacional; la ampliación de facultades del presidente en materia legislativa a través de los decretos delgados, los de necesidad y urgencia y la promulgación parcial de leyes —con controles escasos y poco eficientes—; y finalmente la convalidación del *statu quo* en materia tributaria con la concentración en manos de la nación de los principales impuestos directos e indirectos con la injustificada demora en la sanción de la ley convenio de coparticipación (Abalos, 2013).

Merece especial tratamiento la temática fiscal, dado que tiene importancia configurante del federalismo argentino desde sus orígenes. Se distingue en el texto de 1853/60 entre las facultades originarias de las provincias para recaudar impuestos indirectos internos y directos como regla general, limitando la recaudación federal a los indirectos externos (derechos de importación y exportación) y excepcionalmente, por tiempo limitado, a los directos (ex art. 67, incs. 1 y 2 concs. arts. 4 y 121 de la CN) y el rol centralista y promotor del Estado central, destinado a ser la maquinaria impulsora del progreso y la ilustración (ex art. 67, inc. 16 de la CN), aunque respetando los principios liberales de la iniciativa individual en materia económica.

Las tensiones que generan estas disposiciones subsisten aún después de la reforma constitucional de 1994, resolviéndose generalmente a favor del Estado nacional, muchas veces, en desmedro de los fiscos provinciales y municipales. Además, las normas constitu-

cionales en materia tributaria se encuentran acompañadas por las del derecho intrafederal, cuya interpretación y efectividad práctica no siempre han contribuido al fortalecimiento federal. Este derecho intrafederal, desde la óptica constitucional, tiene como contenido las relaciones de las provincias con el Estado federal y entre sí, con ejemplos en las leyes de contratos, los convenios entre Estado federal y provincias, los tratados interprovinciales, etc. (Bidart Campos, 1996). En materia tributaria, encierra una multiplicidad de competencias y funciones: las propias de las provincias y las de ejercicio concurrente y compartido con la nación, incluyendo después de la reforma de 1994 a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires e involucrando indirectamente a los municipios.

Una de las manifestaciones del poder de imperio estatal es la potestad tributaria, que consiste en el poder del Estado de dictar normas a efectos de disponer unilateralmente tributos y establecer deberes formales, cuyo pago y cumplimiento será exigido a las personas a él sometidas según la competencia espacial estatal atribuida, comprendiendo también el poder de eximir y de conferir beneficios tributarios, así como el poder de tipificar ilícitos tributarios y regular las sanciones respectivas (García Vizcaíno, 2016).

En el federalismo argentino, el poder tributario de los entes de gobierno está determinado por la Constitución Nacional, y conforme con su art. 121, el Gobierno federal ostenta potestades limitadas, pues sólo posee las que las provincias le confiaron al sancionar la carta fundamental, mientras que éstas tienen poderes tributarios amplios, con la sola excepción de los que fueron entregados al Gobierno federal, o sea, los llamados “poderes delegados”. En cuanto a los municipios, su potestad tributaria no está mencionada expresamente en ese texto, pero resulta de su condición de elemento esencial del sistema de gobierno adoptado (art. 5) y de su autonomía (art. 123). Por su parte, la Ciudad de Buenos Aires, con su régimen de gobierno autónomo reconocido en el art. 129, también posee facultades impositivas en el marco que le brinda el texto constitucional.

De esta forma, el poder tributario es ejercido por cada orden de gobierno —nación, provincias, municipios y Ciudad Autónoma de Buenos Aires— en la esfera territorial de su jurisdicción conforme a las disposiciones constitucionales y legales que perfilan y limitan tales potestades. Ahora bien, el transcurso del tiempo ha ido modificando en gran medida el panorama de la Constitución, ya que los poderes del Gobierno federal se han ampliado justificándose en los estados recurrentes de emergencia económica e institucional y en las exigencias de la complejidad del mundo moderno. Además, han apelado a las denominadas “facultades implícitas” y a las nuevas modalidades surgidas de las leyes de contratos sobre unificación de impuestos —las cuales, en la práctica, han conducido a dilatar el poder tributario nacional—, y también a la regulación del comercio internacional e interprovincial. Estos aspectos han suscitado un Gobierno federal de amplios poderes (Spisso, 2023).

En un Estado federal con más de un nivel de gobierno autónomo, surge imperiosamente la necesidad de diagramar un modo de distribución de facultades impositivas que le garantice a cada uno de dichos órdenes de gobierno la obtención de fuente de recursos suficientes para el cumplimiento de sus cometidos. Tradicionalmente, se reconocieron los siguientes

tes modos de distribución de las potestades impositivas: separación de fuentes, sistema de interconexión y sistema mixto. Siguiendo a Jarach (1993), se identifican cinco sistemas: concurrencia, separación de las fuentes, participación, cuotas adicionales y asignaciones globales o específicas.

### **3. Distribución de competencias tributarias**

La distribución de competencias tributarias concebida por la Constitución de 1853/60 se basaba en la separación de fuentes tributarias entre el Gobierno federal y los Gobiernos provinciales, con tesoros distintos formados con tributos propios de cada uno. Sin embargo, la práctica constitucional fue demostrando el débil nivel de acatamiento al texto constitucional en relación con los impuestos directos —que, conforme al anterior art. 67, inc. 2, eran de las provincias y, excepcionalmente, nacionales— y con los indirectos internos, que, por no estar expresamente delegados a la nación, eran exclusivamente provinciales.

De esta forma, el sistema originalmente inserto en el texto constitucional rigió entre 1853/1860 hasta 1890, momento en el que se pasó a una nueva etapa caracterizada por la concurrencia fáctica de fuentes tributarias, debido a que se crearon los impuestos al consumo por parte del Gobierno federal como facultad concurrente con las provincias. Ello, en una interpretación alejada de la letra de la Constitución de 1853, de donde surgía que las provincias solamente delegaban los aduaneros y, en forma excepcional, los impuestos directos, por lo que los indirectos internos quedaban bajo la órbita provincial. A ello se le sumó en 1932, bajo el Gobierno de facto de José F. Uriburu, la creación del impuesto a la renta con carácter nacional, ratificado por el Congreso a través de la Ley 11682 por un período de dos años, luego prorrogado indefinidamente, por lo cual se desconocía el carácter de excepción con el que habían sido delegados. De ahí que se haya producido el nacimiento de la tercera y última etapa, la de la coparticipación impositiva entre nación y provincias con la Ley 12139 de unificación de impuestos internos (1934), que comenzó a regir el 1 de enero de 1935 y que estableció que las provincias que adhirieran a dicho régimen participarían del producto de todos los impuestos internos nacionales.

Posteriormente, el Congreso sancionó la Ley 12143 de impuesto a las ventas (1935) y la Ley 12147 de prórroga del impuesto a los réditos (1935). Luego de ello, la Ley 12956 de distribución de impuestos nacionales (1947), que disponía una distribución primaria del 79% para la nación y el 21% para las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de la recaudación del impuesto a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios. Por su parte, la Ley 14390 de régimen de unificación de impuestos internos (1954) contiene similares lineamientos que la anterior, y la Ley 14788 de coparticipación federal del producido de impuestos (1959) estableció una distribución primaria que aumentaba la participación provincial anualmente en dos puntos: 72% para la Nación y 28% para las provincias. Posteriormente, durante el Gobierno de facto en 1973, sobrevino la Ley 20221 de coparticipación de impuestos nacionales, que en el art. 1 pres-

cribió, como masa coparticipable, el producido de los siguientes impuestos: a los réditos, ganancias eventuales, tierras aptas para la explotación agropecuaria, regularización patrimonial, posición neta de divisas, parque automotor, ventas, venta de valores mobiliarios, internos, adicional a los aceites lubricantes y sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes.

En el retorno a la legalidad institucional, no se ratificó la normativa anterior, por lo que entre los años 1985 y 1987 rigieron algunos decretos y un convenio financiero transitorio, hasta que finalmente en 1988 el Congreso sancionó la Ley 23548 de coparticipación, que se encuentra aún vigente pese a que se había previsto como un régimen transitorio. Sus disposiciones principales son: art. 2: se amplió la masa coparticipable al incluirse “todos los impuestos nacionales existentes o a crearse”; art. 3: se mejoró la participación provincial en la distribución primaria; art. 4: se establecieron los porcentajes correspondientes a cada una de las provincias a los efectos de la distribución secundaria.

A esta normativa se le sumaron pactos fiscales anteriores a la reforma de 1994: el primero, del 12 de agosto de 1992; y el segundo, del 12 de agosto de 1993. En el primer pacto, las provincias debieron ceder el 15% de la coparticipación para el pago de las obligaciones previsionales nacionales, originándose ello en el pedido de la mayoría de las provincias a la nación para que se hiciera cargo del déficit de sus cajas de previsión social. En el segundo, llamado Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, se obligaba a las provincias a derogar y modificar distintos tributos de acuerdo con la política impositiva del Gobierno federal y a transferir las cajas de jubilaciones al Sistema Nacional de Previsión Social.

Como derivación de las disposiciones de la Ley 23548 de coparticipación y de los pactos fiscales referidos, las potestades tributarias de las provincias y de los municipios no podrían gravar, cualquiera fuera la denominación o naturaleza del tributo, las materias imponibles sujetas a impuestos nacionales coparticipados (prohibición de aplicar tributos análogos). En relación con los municipios, sólo podrían aplicar a las actividades desarrolladas dentro de su jurisdicción “tasas retributivas de servicios efectivamente prestados”, ya que, en general, las materias imponibles sujetas a gravámenes nacionales y provinciales gravan prácticamente todas las manifestaciones existentes de la capacidad contributiva.

La situación generada por estas normas legales, más los pactos fiscales federales y las asignaciones específicas de recursos —que detraen fondos de la coparticipación primaria de la Ley 23548—, han producido un estado de verdadera confusión e incertidumbre en el sistema general de redistribución de recursos entre la nación y las provincias, lo que con acierto ha sido calificado como el “laberinto de la coparticipación” (Casás, 1996).

#### **4. Ley convenio de coparticipación**

La reforma de 1994 ratificó la distribución de competencias entre el Gobierno federal y las provincias en relación con los tributos indirectos externos, como por ejemplo los nacionales —en el inc. 1 del art. 75—; en cambio, agregó los tributos indirectos internos con

carácter de concurrentes —en el inc. 2, primer párrafo del art. 75—, mientras que mantuvo la redacción original con respecto a los tributos directos como correspondientes sólo en forma excepcional al Gobierno federal —en el inc. 2, segundo párrafo del art. 75—, desconociendo lo que la práctica constitucional había impuesto décadas atrás (Bulit Goñi, 2009).

De esta forma, en el esquema distributivo, luego de la reforma de 1994, le corresponde al Gobierno nacional establecer: i) exclusivamente y de manera permanente derechos de importación y exportación, venta y locación de tierras de propiedad nacional y las rentas de correos (arts. 4, 9, 75, incs. 1, 5, 14 y 126 de la CN); ii) en concurrencia con las provincias y en forma permanente, impuestos indirectos (arts. 4, 17, 75, inc. 2 y 121 de la CN); iii) por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la nación —siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan— impuestos directos (arts. 4, 17, 75, inc. 2 de la CN); iv) en la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto siga siendo Capital Federal y ataña intereses de la nación, tributos de carácter local respetando los poderes de policía e imposición de las provincias y municipios (art. 75, inc. 30 de la CN).

Las provincias, a su vez, pueden establecer impuestos de carácter directo e indirecto en forma permanente, con excepción de los impuestos aduaneros, mientras que la Ciudad de Buenos Aires, dado su régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción (art. 129 de la CN), ostenta las mismas facultades tributarias que las provincias. A su vez, en materia de impuestos directos, las facultades de la nación se hallan en teoría limitadas por la prescripción del art. 75, inc. 2 de la CN, aunque la práctica constitucional ha desvirtuado totalmente la aludida restricción, soslayándola con un simulado acatamiento a sus disposiciones mediante las sucesivas prórrogas de los tributos directos, como el impuesto a las rentas, que la nación ha establecido sin solución de continuidad desde 1932 (Spisso, 2023).

Ahora bien, la mencionada reforma de 1994 decidió incorporar expresamente en el texto constitucional el régimen de coparticipación en el segundo párrafo del inc. 2 del art. 75. Allí estableció como coparticipables los tributos indirectos internos y los directos que, en forma excepcional, recaude el Gobierno nacional, salvo la parte o el total de ellos que tengan asignación específica. Esta última cuestión fue objeto de intensas negociaciones, ya que constituye comúnmente una forma de detraer fondos de la masa coparticipable perjudicando a las provincias; debido a ello, se fijaron especiales condiciones en el inc. 3, tales como que sean por tiempo determinado establecido por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara (Hernández, 2010)

De esta forma, el segundo párrafo del inc. 2 dispone que “[u]na ley-convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos”. Esta norma tendrá que ajustarse a las siguientes exigencias constitucionales: 1) debe tener origen en la Cámara de Senadores; 2) la sanción debe ser con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara; 3) no puede ser modificada unilateralmente; 4) no puede ser reglamentada; 5) debe ser aprobada por las provincias; 6) la distribución entre

la nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, y entre éstas, se efectuará en relación directa con las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto; 7) debe contener criterios subjetivos, como equidad, solidaridad y prioridad para lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional; 8) un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires en su composición (Pérez Hualde, 2014).

Se ha diagramado una ley de convenio, es decir, una norma contractual que debe surgir de los acuerdos entre los distintos sujetos del federalismo, sancionada por el Congreso con una mayoría agravada y finalmente aprobada por las provincias. En relación con la distribución primaria, o sea, entre la nación y las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, se dispone, por un lado, lo vinculado a asignaciones específicas en el inc. 3, y, por otro, que “la relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto”, como dice el inc. 2 del art. 75 en una frase que se correlaciona con un párrafo posterior de la misma norma, que expresa: “No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires, en su caso”.

Para la distribución secundaria, o sea, entre las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, los criterios de reparto deben ser: a) objetivos, es decir, exentos de parcialidad, con razonabilidad; b) equitativos, es decir, con justicia en el caso concreto, v.gr., a mayor capacidad contributiva o poblacional, mayor distribución; c) solidarios: con ayuda mutua entre las provincias, v.gr., redistribución que beneficie a las poblaciones rezagadas; y d) prioritarios para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Ello está vinculado directamente con los propósitos del art. 75, inc. 19, que aspira a ser la nueva cláusula del progreso, con especial énfasis en el “desarrollo humano”, lo que obliga a un gran esfuerzo para corregir los desequilibrios, desigualdades e injusticias de la sociedad argentina.

Por su parte, la disposición transitoria sexta señala como plazo para la sanción de la ley de convenio de coparticipación “antes de la finalización del año 1996”. Además, prescribe que “la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada”. Finalmente, agrega que

tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación. La presente cláusula no afecta los reclamos administrativos y judiciales en trámite originados por diferencias por distribución de competencias, servicios, funciones o recursos entre la Nación y las provincias.

Sin embargo, la ley de convenio de coparticipación impositiva no ha sido sancionada en los plazos fijados, con lo que se verifica una grave violación a la Constitución que afecta directamente al federalismo.

El texto incumplido merece algunas consideraciones críticas. Por un lado, la incompleta mención a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, por otra, la exigencia de aprobación por parte de las provincias. Sobre el primer punto, se observa que si bien en el párrafo referido a los acuerdos previos no se menciona a la Ciudad, luego aparece en el tercer párrafo, que la incluye en la distribución, en el quinto, que exige una ley de la Ciudad para aprobar la transferencia de competencias, servicios o funciones, y en el sexto, cuando prevé que en el organismo fiscal federal esté asegurada la participación de esta Ciudad en su composición. Es criticable la omisión de esta Ciudad en la parte referida a la distribución de competencias tributarias, como en lo concerniente a los acuerdos previos que den base a la ley de convenio y su aprobación. No se advierte fundamento jurídico alguno a tales ausencias, por ello, debería interpretarse el texto con uniformidad y concebir a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en todas las etapas de la ley de convenio, ya que ello es coherente con la incorporación de esta como un nuevo sujeto del federalismo argentino (Abalos, 2021).

Luego, en relación con la exigencia de aprobación por parte de las provincias y conforme a lo expuesto por la Ciudad de Buenos Aires, se ha dicho que la reforma habría introducido un instrumento de naturaleza confederal (Vanossi, 2013). En opinión de algunos, debería ser la ley de convenio la que determine cómo deberá producirse esa aprobación por parte de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, cuántas provincias se requerirá para su entrada en vigencia, qué efectos producirá para las que la aprueben y cuáles serán los efectos jurídicos aplicables a las que no lo hagan (Pérez Hualde, 2014). En nuestra opinión, en armonía con el resto del texto del inc. 2 en análisis, si para la aprobación de la ley de convenio y para las asignaciones especiales del inc. 3 el constituyente de 1994 previó la mayoría absoluta de cada cámara del Congreso, no así la unanimidad, podría exigirse esa misma mayoría tanto para la instrumentación de los acuerdos previos como para la posterior aprobación por parte de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. De esa forma, correspondería, sobre un total de veinticinco actores (la nación, las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), por lo menos, la mayoría de trece para movilizar las dos instancias referidas. Resulta razonable desechar cualquier pretensión de unanimidad por carecer de sustento constitucional y por ser, en los hechos, un insalvable obstáculo para concretar la mentada norma (Abalos, 2021).

Por último, cabe resaltar que tal ley debía ser sancionada antes de fines del año 1996. Su incumplimiento vino acompañado de nuevos acuerdos entre la nación y las provincias, como el Primer Compromiso Federal del 6 de diciembre de 1999 y el Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal del 20 de noviembre de 2000, aprobados por las leyes 25235 y 25400, respectivamente. Las prórrogas que se sucedieron al Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Desarrollo fueron dispuestas, hasta el 31 de diciembre de 2001, por medio de las leyes 24468 (art. 5), 24699 (art. 1), 25063 (art. 11), 25239 (art. 17)

y por el Decreto 2054/2010 hasta el 31 de diciembre de 2015. Con posterioridad, la Ley 26078, aprobatoria del Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2006, en su art. 76 dispuso la prórroga, durante la vigencia de los impuestos respectivos o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal que establece el art. 75, inc. 2 de la CN —lo que ocurriera primero—, de la distribución del producido de los tributos previstos por diversas normas, entre ellas, la Ley 24130 y el ya citado art. 17 de la Ley 25239, en este caso, por cinco años, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2010. Próximo a su vencimiento, el Poder Ejecutivo Nacional remitió al Congreso el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2011. Sin embargo, no se logró el *quorum* necesario para debatir el proyecto y, por tanto, no recibió sanción. Por ello, se dictó el Decreto de necesidad y urgencia 2054/2010, por el que se hizo operativa la prórroga del Presupuesto para el Ejercicio 2010 —art. 1— en virtud de lo dispuesto del art. 27 de la Ley 24156 de Administración Financiera. Asimismo, por medio de dicho decreto fueron prorrogados hasta el 31 de diciembre de 2015 los plazos establecidos en el art. 17 de la Ley 25239 —art. 26 del Anexo—, es decir, los atinentes al Pacto Fiscal. La Cámara de Diputados del Congreso de la Nación, por Resolución del 24/10/2012, declaró la validez del decreto 2054/2010.

En los resonados casos de noviembre de 2015, la Corte Suprema de Justicia federal declaró la inconstitucionalidad del art. 76 de la Ley 26078 y del art. 4 del Decreto 1399/2001, en lo atinente a la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables pactada en la cláusula primera del Acuerdo entre el Gobierno nacional y los Gobiernos provinciales del 12 de agosto de 1992, fundándolo en tres argumentos centrales: 1) que la prórroga de la vigencia de tales detracciones se había llevado a cabo de manera unilateral por la nación; 2) que se pretendía mutar su naturaleza jurídica por la de una asignación específica en abierta violación al texto constitucional; 3) en la ausencia de plazo determinado.<sup>2</sup>

Estos pronunciamientos acarrearón el dictado de varias normas y empujaron otro acuerdo: el Consenso Fiscal del 16 de noviembre de 2017, suscripto por la nación con veintidós provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con la negativa expresa de la provincia de San Luis y el cambio posterior de La Pampa. Entre sus objetivos principales, se visualiza la necesidad de armonizar las estructuras tributarias de las distintas jurisdicciones de forma tal de promover el empleo, la inversión y el crecimiento económico, fomentar políticas uniformes que posibiliten el logro de esa finalidad y la necesidad de acordar una solución integral y realista a los conflictos judiciales suscitados entre las distintas jurisdicciones, y también emprender el diálogo institucional que desemboque en una nueva ley de coparticipación federal (Abalos y Vinassa, 2019).

Luego, la Ley 27469 ratificó el Consenso Fiscal 2018, donde se efectuaron modificaciones al Consenso anterior. Por último, el 17 de diciembre de 2019 se suscribió un nuevo con-

---

2 Corte Suprema de Justicia de la Nación, 24/11/2015, *Santa Fe, provincia de contra Estado Nacional p/acc. declarativa de inconstitucionalidad*; *San Luis, provincia de contra Estado Nacional p/acc. declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos*; *Córdoba, provincia de contra Estado Nacional p/medida cautelar*.

senso fiscal entre la nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ratificado por la Ley 27542. Concomitantemente, la Ley 27541 declaró en emergencia pública nueve materias, entre ellas, la económica, fiscal y financiera, además de la sanitaria. Esta, agravada con la posterior declaración de pandemia del COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud, contribuyó a la proliferación de decretos de necesidad y urgencia y resoluciones administrativas del jefe de Gabinete de Ministros, que pusieron en crisis, entre otras cuestiones, la coparticipación. Luego de ello, mediante la Ley 27634, se aprobó el Consenso Fiscal del 4 de diciembre de 2020. Al año siguiente, el 27 de diciembre de 2021, se firmó otro Consenso Fiscal, ratificado por la Ley 27687.

## **5. Interpretación jurisprudencial**

El diagrama constitucional descripto impone la concurrencia en el ejercicio de competencias tributarias entre la nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, lo que obliga a focalizar en la necesaria armonización (Abalos, 2015). En esta línea se encaminan los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: tanto desde el caso *Simón Mataldi S.A.* de 1927 (Fallos: 314:862), referido a impuestos indirectos, como diez años más tarde en la causa *Bressani* (Fallos: 178:9), donde se destacaba la vocación de la Constitución Nacional, creadora de

una unidad no por supresión de las provincias (...) sino por conciliación de la extrema diversidad de situación, riqueza, población y destino de los catorce Estados y la creación de un órgano para esa conciliación, para la protección y estímulo de los intereses locales, cuyo conjunto se confunde con la Nación misma.

Varias décadas después, se reiteraron las manifestaciones de coordinación de potestades tributarias desde la causa *Chevallier* de 1991 (Fallos: 314:862), donde se afirma que tanto los pactos fiscales como la ley de coparticipación comportan por sus alcances y contenido una manifestación positiva del llamado “federalismo de concertación”, tendiente a establecer mediante la participación concurrente del Estado nacional y las provincias un programa destinado a adoptar una política uniforme que armonice y posibilite el crecimiento de la economía nacional y de reactivación de las economías regionales. Estas manifestaciones del federalismo de concertación configuran el derecho intrafederal y son parte del derecho local, dado que reconoce la existencia de una trama de coordinación entre los distintos niveles de gobierno que se proyecta sobre la validez de los tributos.

Dicha interpretación jurisprudencial merece algún reproche. Sin perjuicio de reconocer que tanto la ley de coparticipación como los pactos fiscales federales buscan ser ejemplo de federalismo de concertación para regir en una provincia determinada, debieron ser ratificados por su legislatura respectiva y luego se incorporaron al derecho público interno del Estado provincial sin posibilidad de modificación unilateral por ninguna de las partes fir-

mantes. Resulta claramente objetable la ausencia de libre voluntad de las provincias contratantes, ya que fueron impuestos desde el Estado nacional. Como bien afirma Spisso (2023, p. 282), la unanimidad fue forzada por la adopción nacional de medidas de ejecución de los pactos fiscales que discriminaron en disfavor de las provincias no adheridas, lo que constituyó un abierto alzamiento contra el régimen republicano federal.

En noviembre de 2015, volvió a pronunciarse la Corte Suprema en los casos de las provincias de Santa Fe, San Luis y Córdoba,<sup>3</sup> donde se declaró la inconstitucionalidad del art. 76 de la Ley 26078 y la de los arts. 1, inc. a) y 4 del Decreto 1399/2001 en relación con las detracciones de fondos coparticipables y la consecuente modificación de los términos y porcentajes establecidos en la Ley 23548. Esto se fundó en: 1) la prórroga de la vigencia de tales detracciones de manera unilateral imputable a la nación; 2) la pretensión de cambiar su naturaleza jurídica por la de una asignación específica en abierta violación al texto constitucional; y 3) la ausencia de plazo determinado.

Además de ello, el tribunal se encargó de recordarles a los sujetos del federalismo que el incumplimiento de la manda constitucional no puede justificarse por la imposibilidad de lograr acuerdos políticos, puesto que, en la medida en que la Constitución materializa el consenso más perfecto de la soberanía popular, frente a sus definiciones, los poderes constituidos deben realizar todos los esfuerzos necesarios para asegurar el desarrollo del proyecto de organización institucional que traza su texto. Señala con acierto que las autoridades nacionales (presidente y Congreso) son las coordinadoras del sistema federal de concertación y sobre ellas pesan las convocatorias pertinentes a los fines de elaborar las propuestas normativas o los acuerdos previos para implementar el sistema de coparticipación, aunque ello no les quita responsabilidad a los Gobiernos locales.

En esa línea, acierta la Corte cuando pretende que las provincias asuman las consecuencias de sus propios actos u omisiones, de forma tal de hacer visible que, en muchos casos, los mandatos de la política partidaria de turno y la ocasional simpatía con el Gobierno nacional no siempre se compadecen de las reales necesidades de los ciudadanos. Ello hay que sopesarlo con el grado de asfixia económico-financiero de los estados locales con el centralismo fiscal que domina la historia argentina desde fines del siglo XIX, lo cual acarrea situaciones de virtual parálisis provincial, cuya única vía de escape, relativa y mentirosa, es doblegarse ante la nación. Aunque el *mea culpa* también debe ser provincial, puesto que el control del gasto público y la responsabilidad fiscal no son objetivos frecuentes.

Acorde con estas interpretaciones, cabe citar los casos resueltos en defensa de las potestades tributarias municipales frente a las omisiones inconstitucionalidades de las provincias: *Intendente de la Municipalidad de La Rioja*, de noviembre de 2014, y *Municipalidad de La Banda*, de agosto de 2018.

Asimismo, cabe mencionar la resolución adoptada por la Corte Federal en el marco de

---

3 Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Córdoba, provincia de contra Estado Nacional p/medida cautelar*, 24/11/2015; *San Luis, provincia de contra Estado Nacional p/acc. Declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos*, 24/11/2015; *Santa Fe, provincia de contra Estado Nacional p/acc. Declarativa de inconstitucionalidad*, 24/11/2015.

dos acciones en las que se solicitaron medidas cautelares sobre planteos en torno a la coparticipación. Por un lado, en el caso *Provincia de Entre Ríos contra Estado Nacional*, del 1 de octubre de 2019, se discutió la constitucionalidad de las medidas tomadas por el Gobierno Federal a raíz de los decretos 566/2019 y 567/2019, que dispusieron el congelamiento del precio de los combustibles durante 90 días y la eliminación del impuesto al valor agregado a algunos productos de la canasta básica, respectivamente. La mayoría del tribunal, conformada por Lorenzetti, Maqueda y Rosatti, decidió favorablemente la suspensión de los efectos de los decretos cuestionados. Así pues, en el marco de conocimiento propio de una medida cautelar, se tuvo por acreditada la verosimilitud del derecho invocada por la provincia con fundamento en el marco constitucional y de derecho intrafederal en el que se encuentra el régimen de coparticipación federal. Ello supone que tales normas se encuentran fuera de la esfera de disponibilidad individual de las partes y sólo pueden ser modificadas por otro acuerdo posterior de la misma naturaleza, debidamente ratificado por leyes emanadas de las jurisdicciones intervinientes. Se hizo hincapié en los principios constitucionales de buena fe y lealtad federal y se destacó expresamente el principio de integralidad de la masa coparticipable, el carácter convencional o concentrado del sistema y la intangibilidad de los recursos provinciales.

El voto en disidencia de Rosenkrantz puso el acento en la legitimación de la que carecería el estado local a fin de rechazar la pretensión y, en consecuencia, todo otro reclamo que tuviera por objeto el aseguramiento para las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de un determinado nivel de recaudación fiscal. Esta posición parte de exigir un caso contencioso entre partes ligadas por una relación jurídica, con la existencia de un agravio concreto, reconocido normativamente. Luego agrega que el régimen de coparticipación no otorga a las provincias derecho ni expectativa alguna respecto de un determinado nivel de recaudación por parte del Estado nacional ni tampoco confiere derecho a que se establezcan determinados impuestos ni a que ciertas actividades se vean alcanzadas por tal o cual impuesto coparticipable o estén exentas de él. En cambio, entiende que sí existe derecho de las provincias a la distribución de impuestos coparticipables ya recaudados, lo que es reconocido en los casos resueltos en 2015 que involucraron a las provincias de Santa Fe, Córdoba y San Luis.

Como consecuencias de esta resolución, en diciembre de 2019 se firmó una modificación de los pactos fiscales suscriptos en 2017 y en 2018, en la que se incluyó una suspensión —por un año— de los juicios entablados por los estados locales contra la administración nacional por la disminución de impuestos coparticipables, ganancias e IVA y una suspensión de la reducción, acordada en 2017, de los impuestos provinciales, ingreso brutos y sellos.

Por último, cabe mencionar la resolución de la medida cautelar en el amparo incoado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contra la Ley 27606 y su antecedente, el Decreto 735/2020 del 9 de septiembre del 2020, por el cual el Poder Ejecutivo Nacional dispuso en forma unilateral un recorte de la coparticipación de la Ciudad para ser transferido al Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la provincia de Buenos Aires. Tal resolución se emitió el 22 de diciembre de 2022, y luego de un claro desarrollo de los antecedentes constitucionales de

la Ciudad conforme al texto de 1853 y a la reforma de 1994, se admitió parcialmente la cautelar solicitada. Se hizo hincapié, por un lado, en la falta de conformidad de la Ciudad con la reducción referida en el marco de las normas de derecho intrafederal —como la normativa de coparticipación vigente— y, por otro lado, en que la transferencia de competencias a la Ciudad —como las de seguridad en materia no federal— debe ser acompañada por los recursos necesarios, lo cual también supone el concurso de voluntades de las partes involucradas. En síntesis, hizo lugar parcialmente al reclamo cautelar de la Ciudad disponiendo que se le remita el 2,95% de los fondos coparticipables correspondientes a la nación, es decir, un coeficiente menor al pretendido, pero superior al que se estableció en el decreto y en la ley atacados durante la tramitación del proceso.

## 6. Conclusión

El federalismo argentino, desde el texto de 1853/60, se caracteriza por buscar el equilibrio entre las autoridades centrales y los entes autónomos, consagrándose la fórmula alberdiana de la unidad federativa o la federación unitaria. La reforma de 1994 ha explicitado competencias provinciales, en general, en clave concurrente o compartida con la nación y la Ciudad de Buenos Aires, que exigen su traducción en un federalismo de concertación que promueva tanto el fortalecimiento de las relaciones interjurisdiccionales como también la asunción responsable de las atribuciones propias de cada orden de gobierno.

La efectividad real de las autonomías tanto de la Ciudad de Buenos Aires como de las provincias y, dentro de ellas, de sus municipios se basa en la descentralización de recursos acompañada de responsabilidad fiscal, control del gasto público, transparencia y buen gobierno. En este sentido, el fortalecimiento de las autonomías está unido al reconocimiento de las potestades tributarias propias de cada orden de Gobierno —siempre en necesaria armonización— sustentada en interpretaciones dinámicas que posibiliten nuevas formas de cooperación interjurisdiccional.

La gran deuda pendiente es el dictado de la ley de convenio de coparticipación. Esta omisión lesiona gravemente el régimen federal y, con ello, el diseño de la organización de los poderes públicos, pues la división de las funciones del Estado tanto en su faz vertical como horizontal se erige como un pilar esencial en garantía de la real y plena vigencia de los derechos humanos.

Los estados integrantes del federalismo muestran, por un lado, una débil voluntad para efectivizar los mandatos constitucionales en materia tributaria. No solamente se convalida hacer de la excepción —en el caso— de los impuestos directos la regla a favor de la nación, sino que, en general, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires continúan, con cierta pasividad, aceptando las pautas de coparticipación impuestas por el Estado nacional y, con ello, las obligadas adhesiones a los pactos y compromisos fiscales. Por otro lado, algunos estados locales también revelan conductas alejadas del control del gasto público y de la responsabilidad fiscal, demostrando la conveniencia de la centralización recaudatoria.

Cabe un fuerte reproche, además, al apartamiento del principio de legalidad en materia tributaria y presupuestaria con ejemplos de fuerte centralismo nacional, dejando en manos del presidente y, en muchos casos, de su jefe de Gabinete el manejo discrecional de reestructuraciones presupuestarias, transferencias de fondos reservados y también modificaciones unilaterales de la masa de coparticipación, todo lo cual se acentuó en el contexto de pandemia producido por el COVID-19.

La armonización tributaria —de la mano de los consensos entre los sujetos federales— es imperiosa y permitirá superar la cada vez más visible desigualdad en los desarrollos provinciales, la escasa fortaleza municipal, la concentración poblacional en la pampa húmeda y la centralización económica en Buenos Aires, todo ello en buena medida convalidado por la dirigencia provincial que permite los avances que ha dado el centralismo nacional (Hernández, 2015).

Se impone el replanteo dentro de las autonomías provinciales de la descentralización municipal, tanto en lo institucional como en lo económico financiero. Las provincias, en mayor o menor medida, repiten las reprochables prácticas centralistas del Gobierno nacional en las relaciones con sus municipios.

El fortalecimiento del federalismo fiscal exige la concreción de acuerdos, de consensos frente a la aplicación de las normas vigentes para construir la futura nueva ley de convenio de coparticipación. Ello, sobre la base de saludables autonomías provinciales, municipales y de la Ciudad de Buenos Aires que, en los hechos, no pueden verse desconocidas por la nación. En este sentido, se debe reforzar el cumplimiento de los consensos fiscales y, en ese marco, la prohibición de medidas unilaterales de cualquiera de las partes que puedan borrar los compromisos asumidos. En esta lógica, cabe avanzar en la construcción de consensos mayoritarios, desechándose cualquier pretensión de unanimidad, puesto que ello sería un insalvable obstáculo para concretar la mentada norma.

## Bibliografía

- Abalos, M. G. (2013). Semblanza del federalismo argentino. En *Primer Seminario Internacional de Cooperación Judicial Argentino-Chilena* (pp. 76-86). Imprenta Oficial del Poder Judicial de Mendoza.
- Abalos, M. G. (16 de diciembre de 2015). Armonización tributaria y derecho intrafederal: consideraciones críticas. *El Derecho* (suplemento de Derecho Constitucional).
- Abalos, M. G. (2021). *El sistema fiscal federal en el programa constitucional*. En Álvarez Echagüe, J. M. (Dir.) *Tributación Local. Estudio integral y sistemático de la fiscalidad provincial y municipal. A 20 años del Seminario Internacional de Tributación Local, Dr. José O. Casás* (Tomo I, pp. 135-154). Ad Hoc.
- Abalos, M. G. y Vinassa, F. (20 de febrero de 2019). Influencia del Consenso Fiscal en provincias y municipios. *La Ley*, 23-43.
- Bidart Campos, G. J. (1996). *Manual de la Constitución Reformada* (Tomo I). Ediar.
- Bulit Goñi, E. G. (2009). *Constitución Nacional y Tributaria Local* (Tomo I). Ad-Hoc.

- Casás, J. O. (1996). *El laberinto de la Coparticipación*. *Periódico Económico Tributario*, (10).
- García Vizcaíno, C. (2016). *Manual de Derecho Tributario*. Abeledo Perrot.
- Hernández, A. M. (2010). La coparticipación impositiva federal. *La Ley*, 2010-A, 1123.
- Hernández, A. M. (2015). *Propuestas para fortalecer el federalismo argentino*. Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- Jarach, D. (1993). *Finanzas públicas y derecho tributario* (2ª reimp.). Cangallo.
- Pérez Hualde, A. (2014). *Los organismos federales de control en la Constitución: de servicios públicos y fiscal*. Rap.
- Spisso, R. R. (2023). *Derecho Constitucional Tributario* (8ª ed.). Abeledo Perrot.
- Vanossi, J. R. (2013). Federalismo fiscal argentino. Aspectos constitucionales. *La Ley*. 2013-F, 1157.
- Zorraquín Becú, H. (1958). *El federalismo argentino*. Perrot.

## Jurisprudencia citada

### Corte Suprema de Justicia de la Nación

- Bressani, Carlos y otros contra Provincia de Mendoza*, 02/06/1937, Fallos: 178:9.
- Córdoba, provincia de contra Estado Nacional p/medida cautelar*, 24/11/2015.
- Entre Ríos, provincia de contra Estado Nacional s/medida cautelar*, 01/10/2019.
- Gobierno de la ciudad de Buenos Aires contra Estado Nacional s/medida cautelar*, 22/12/2022.
- Intendente Municipal Capital s/amparo*, 11/11/2014.
- Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Municipalidad de la Ciudad de La Banda contra Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero s/conflicto entre poderes públicos*, 23/08/2018.
- San Luis, provincia de contra Estado Nacional p/acc. Declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos*, 24/11/2015.
- Santa Fe, provincia de contra Estado Nacional p/acc. Declarativa de inconstitucionalidad*, 24/11/2015.
- Sociedad Anónima Mataldi Simón Limitada contra provincia de Buenos Aires*, 28/09/1927, Fallos: 314:862.
- Transporte Automotores Chevallier S.A. contra provincia de Buenos Aires*, 20/08/1991 Fallos: 314:862.



**ESTUDIOS, PONENCIAS Y  
ANÁLISIS DE COYUNTURA**



# EL HOMBRE TAL COMO ES Y EL HOMBRE TAL COMO DEBERÍA SER: EXPLORACIÓN DE LOS ECOS ACTUALES DEL DEBATE SOBRE LA NATURALEZA CAÍDA<sup>1</sup>

JOAQUÍN MIGLIORE<sup>2</sup>

Pontificia Universidad Católica Argentina  
Universidad Austral

## Resumen

La pregunta sobre cómo enfrentar el problema del mal ha acompañado a la política desde sus orígenes. Motivado por algunas declaraciones del papa Francisco sobre los derechos de propiedad, el trabajo pretende trazar un panorama del debate, tal como se planteara en la modernidad, respecto a si la política, en palabras de Maquiavelo, debiera tratar a los hombres tal como son o tal como deberían ser. En diálogo con la teología, el trabajo distingue cuatro posturas fundamentales: la de los “realistas” (Maquiavelo, Spinoza, Hobbes, Mandeville), la de quienes defienden que el hombre es un ser que puede vivir conforme a lo que debería ser (Hutcheson, Shaftesbury), la de quienes confían en que la fraternidad universal es la meta alcanzable debido al desarrollo de la historia (Hegel, Feuerbach, Marx) y la de quienes consideran que la política debe tener en cuenta tanto la dignidad como la naturaleza caída del ser humano (Pascal), mostrando, a la vez, la contemporaneidad de dicho debate.

**Palabras clave:** optimismo y pesimismo antropológicos, naturaleza caída, autointerés y mercado, propiedad, Maquiavelo, Spinoza, Mandeville, Shaftesbury, Hutcheson, Feuerbach, Finkielkraut, Sandel, Habermas.

---

1 Trabajo presentado en parte en el XV Congreso Nacional de Ciencia Política “La democracia en tiempos de desconfianza e incertidumbre global. Acción colectiva y politización de las desigualdades en la escena pública”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Rosario, del 10 al 13 de noviembre de 2021, Rosario, Santa Fe, Argentina.

2 Profesor en Filosofía y abogado (UBA). Doctor en Ciencias Jurídicas (UCA). Profesor titular de Filosofía Política Contemporánea en la carrera de Ciencias Políticas (UCA). Profesor titular de Filosofía Moderna y Contemporánea en la carrera de Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Lanús). Profesor en el Doctorado en Ciencias Políticas (UCA) y en el Doctorado en Ciencias Jurídicas (Universidad Austral). Profesor de Maestría ESEADE. Correo electrónico: joaquin\_migliore@uca.edu.ar.

## Man as He Is and Man as He Should Be: An Exploration of the Current Echoes of the Fallen Nature Debate

### Abstract

The question of how to deal with the problem of evil has accompanied politics since its origins. Motivated by some statements by Pope Francis on property rights, the work aims to draw an overview of the debate, as it arises in modernity, regarding whether politics, in the words of Machiavelli, should treat men as they are or just as they should be. In dialogue with theology, the work distinguishes four fundamental positions: that of the “realists” (Machiavelli, Spinoza, Hobbes, Mandeville), that of those who defend that man is a being that can live according to what he should be (Hutcheson, Shaftesbury), that of those who believe that universal brotherhood is the attainable goal due to the development of history (Hegel, Feuerbach, Marx), and that of those who believe that politics must take into account both the dignity and the fallen nature of the human being (Pascal), showing, at the same time, the contemporaneity of this debate.

**Key words:** anthropological optimism and pessimism, fallen nature, self interest and market, property, Machiavelli, Spinoza, Mandeville, Shaftesbury, Hutcheson, Feuerbach, Finkelkraut, Sandel, Habermas.

## 1. La pregunta por el “realismo”

Pocos años antes de la caída del Muro de Berlín, en un texto excepcional —*La sabiduría del amor*—, Alain Finkielkraut (1984), preanunciando el derrumbe del sistema que había asegurado la fraternidad universal, se preguntaba sobre la vigencia de un creciente “realismo” que pretendía fundar la sociedad humana sobre el egoísmo y no sobre la solidaridad.

Los hombres no se aman los unos a los otros, ninguna inclinación natural los une entre sí. ¿Quién cree todavía en la realidad de los sentimientos puros? (...) “Amarás a tu prójimo como a ti mismo”; esta conmovedora exhortación no impide que en todas partes reine el apetito de posesión y el deseo de sobresalir. El hombre no es un ser moral: ahora que se disipa el sueño de la liberación total o, más exactamente, que se realiza en la forma de pesadilla, estamos menos inclinados a tomar esa tara natural por un vicio histórico o social. Desde Hobbes a Adam Smith, toda una tradición filosófica, oculta por la idea de progreso, se presenta a nuestro recuerdo: lo que caracteriza ese modo de pensamiento es la voluntad de dar un fundamento realista a la vida social. Realista, es decir, algo diferente de lo moral, algo que esté de conformidad con lo que los hombres son y no con lo que deberían ser. Un fundamento anclado en los instintos egoístas no en las virtuosas exhortaciones que los condenan. (...) Se trata de civilizar los impulsos destructores mediante otras pulsiones igualmente espontáneas (la busca del beneficio, el temor a la muerte violenta) antes que de oponer al conjunto de los desarreglos humanos los vanos preceptos religiosos de devoción, de sacrificio de humanidad. ¿Sabiduría del amor? Para el realismo la sabiduría consiste, por el contrario, en hacer el duelo del amor y en reemplazar esta condición inhábil movilizando, para hacer posible la paz entre los hombres, pasiones menos hermosas, pero más efectivas. Los moralizadores hacen del amor un medio para remediar el mal; los liberadores ven en el amor el fin al que llegará la humanidad cuando esta salga de su larga hibernación en la prehistoria. El realismo nos invita a saber prescindir de este medio impracticable y a apartar nuestra atención de esa meta a la que nunca podremos llegar. En suma, ser realista es atenerse a la naturaleza humana en lugar de (como los moralizadores) condenarla y de pretender corregirla mediante edificantes discursos o (como los liberadores) negarla lisa y llanamente al imputar todos los vicios de los hombres a un mal funcionamiento social. (Finkielkraut, 1993, p. 103)

La percepción de que existía una tendencia creciente en nuestras sociedades a dar un fundamento “diferente de la moral” a nuestra convivencia no se limitaba a autores como Finkielkraut. Casi al mismo tiempo y con una preocupación análoga, Michael Walzer (1993), en los Estados Unidos, se interrogaba, apoyándose en los textos en los que Marx había denunciado la alienación, sobre las consecuencias de una cultura que parecía convertir todo en mercancía, haciendo prevalecer la lógica de los intercambios por sobre otros posibles criterios de distribución, como la necesidad o el mérito. El problema no era tanto uno de justicia distributiva, observaba, cuanto de cultura. Los mercados se estaban convirtiendo en la única herramienta de coordinación social. El dinero estaba invadiendo esferas

que antes le estaban vedadas: “Mientras los yates, los equipos estereofónicos y las alfombras tengan sólo valor de uso (...) su distribución desigual no tiene importancia” (p. 118). Lo preocupante, advertía Walzer (1993), es que en nuestros días “el dinero compra la pertenencia a la sociedad industrial” (p. 116).

Esta situación, señalada a fines del siglo XX, no parece haber cambiado substancialmente, sino, por el contrario, haberse agudizado. El diagnóstico coincide, punto por punto, con el que han realizado en nuestros días autores como Michael Sandel (2023). Señalaba, por ejemplo, en *Los límites morales del mercado*:

Quando terminó la Guerra Fría, los mercados y el pensamiento mercantil gozaba de un prestigio sin igual. Ningún otro mecanismo para organizar la producción y la distribución de bienes había demostrado tanta eficacia en generar bienestar y prosperidad. Pero desde que un número creciente de países de todo el mundo ha aceptado los mecanismos del mercado en el funcionamiento de sus economías, algo ha venido sucediendo. Los valores del mercado empezaron entonces a desempeñar un papel cada vez mayor en la vida social. Y la economía fue convirtiéndose en un dominio de dimensiones imperiales. En la actualidad, la lógica del comprar y vender no se aplica solo a los bienes materiales, sino que gobierna cada vez más otros aspectos de la vida... (p. 13)

El cambio producido durante las últimas décadas, nos dice,

fue la expansión de los mercados, y de los mercados de valores, hacia esferas de la vida a la que no pertenecen. (...) La intromisión de los mercados, y del pensamiento orientado a los mercados, en aspectos de la vida tradicionalmente regidos por normas no mercantiles es uno de los hechos más significativos de nuestro tiempo. (p. 15)

## **2. La pregunta por el ser humano: optimismo o pesimismo antropológico**

Sandel (2013) calificaba a dicho cambio de “funesto”. Su valoración claramente no es compartida por muchos otros autores, pero su preocupación (como la de Walzer o la de Finkelkraut) recoge un interrogante que recorre (mucho antes que Hobbes y Adam Smith) toda la tradición política de Occidente: la pregunta por la naturaleza humana y las raíces de su sociabilidad. Pregunta que enfrenta a quienes sostienen que el hombre es un ser naturalmente social, que no alcanza su plenitud si no es con otros, con la de aquellos que, por el contrario, lo consideran un ser egoísta, movido fundamentalmente por el autointerés.

Esta división se acerca a la trazada por Maquiavelo (1970) (y retomada luego por Spinoza y Mandeville), cuando, al preguntarse sobre los fundamentos del gobierno, distingue entre lo que los hombres *son* y lo que *deberían ser*.

Hay tanta distinción entre saber *cómo viven* los hombres y saber *cómo deberían vivir* ellos que el que, para gobernarlos, abandona el estudio de *lo que se hace* para estudiar *lo que sería más conveniente hacerse* aprende más bien lo que debe obrar su ruina que lo que debe preservarse de ella; supuesto que un príncipe que en todo quiere hacer profesión de ser bueno, cuando en el hecho está rodeado de *gentes que no lo son*, no puede menos de caminar hacia su ruina. (p. 76)<sup>3</sup>

Y, ya cerca de nuestros días, a la que establece Carl Schmitt (1991) entre las teorías políticas, conforme que supongan que el hombre es “bueno” o “malo” por naturaleza.

Se podría someter a examen la antropología subyacente a todas las teorías políticas y del Estado, y clasificarlas según que consciente o inconscientemente partan de un hombre “bueno por naturaleza” o “malo por naturaleza” (...) esto es, si el hombre se entiende como un ser “peligroso” o inocuo, si constituye un riesgo o una amenaza, o si es enteramente inofensivo. (p. 87)

Sin embargo, el texto de Finkelkraut (1993) no distingue entre *dos*, sino entre *tres* posturas: la de los *liberadores*, para quienes el hombre solidario es el fruto que brota de la *transformación social*; la *realista*, que se fundaría en lo que los hombres *son*; y la de los *moralizadores*, que remarca lo que *deberían ser*. El presente trabajo se propone trazar un esbozo de este debate, vinculándolo, además, con una cuestión central en la tradición de la teología de Occidente: la pregunta por el pecado original y por la naturaleza caída del hombre.

¿Resulta legítima la apelación a la teología? Creemos que sí. Más allá de la conocida sentencia de Carl Schmitt (2005) de que “[t]odos los conceptos sobresalientes de la moderna teoría del Estado son conceptos teológicos secularizados” (p. 47), son muchos los autores contemporáneos que han señalado la vinculación entre las conceptualizaciones teológicas y las políticas. Michael Walzer, por ejemplo, ha rastreado en *La revolución de los santos* (2008) las raíces calvinistas del radicalismo político, y buscó en *Éxodo y revolución* (1986) los orígenes de “la idea de liberación del sufrimiento y de la opresión, la redención terrenal que comporta la revolución” en el relato de la rebelión de Israel contra Egipto, “ofreciendo una lectura del Éxodo, los Números y el Deuteronomio con el objeto de explicar la importancia de estos libros para generaciones y generaciones de políticos radicales” (Walzer, 1986, p. 3). De la misma manera, Karl Löwith (2007), en su famosa *Historia del mundo y salvación. Los presupuestos teológicos de la filosofía de la historia*, ha sostenido que “toda filosofía de la historia es totalmente dependiente de la teología, esto es, de la interpretación teológica de la historia en tanto historia de salvación” (p. 13). Más recientemente, autores como Taylor o Habermas (2006, p. 121 y ss.) han insistido, además, en los aportes que la voz religiosa puede hacer al debate público.

La apelación a la teología permite, además, sumar a las tres posturas de Finkelkraut una

---

3 Énfasis agregado.

cuarta, que sostiene la necesidad de mantener, *al mismo tiempo*, los dos polos en tensión. La idea de la caída es una imagen poderosa que ilumina la contraposición entre lo que los hombres son y lo que debieran ser. El hombre es *a la vez*, según esta perspectiva, grande y miserable, esencialmente contradictorio. La “duplicidad del hombre, señala Pascal, es tan visible que hay quienes han pensado que poseíamos dos almas; un ente simple les parecía incapaz de tantas y tan súbitas variaciones” (Pascal, 1955, p. 25). Presente también en el pensamiento político de nuestros días, esta postura, en parte secularizada, afirma la imposibilidad de prescindir tanto del elemento “realista” como del “moralista” al pensar la sociedad, y aporta elementos para enfrentar algunos debates, también de nuestros días, como los que giran por ejemplo en torno a instituciones como la propiedad.

### 3. “Liberadores”, “realistas” y “moralizadores”

#### 3.1. Liberadores

Partamos de la clasificación esbozada por Finkelkraut (1993) entre “liberadores”, “realistas” y “moralizadores”. La postura de los “liberadores”, hoy en crisis, es la de quienes acusan al egoísmo humano de ser no una condición de la naturaleza, sino un “vicio histórico o social”.

Los orígenes de la vertiente que cristaliza en este “sueño de la liberación total”, que se disipa tras la caída del Muro de Berlín, son complejos. Marrou (1978) y Löwith (2007) rastrean sus comienzos en la misma filosofía medieval. Por su parte, Cassirer (1943) atribuye a Rousseau haber sido el primero que, al preguntarse por el origen del mal, habría —en confrontación con la teología— levantado “el problema por encima de la esfera del *ser individual*” orientándolo hacia el “ser social.” (p. 177).<sup>4</sup> Es “la sociedad (...) la que convierte a los hombres en tiranos de la naturaleza y de sí mismos (p. 180)”. Asimismo, Habermas (2006) le atribuye especial importancia a la herencia hegeliana: “De Hegel a Marx y el marxismo hegeliano, la filosofía intenta apropiarse el contenido *colectivamente* liberador del evangelio judeo-cristiano siguiendo la huella semántica del ‘pueblo de Dios’” (p. 238).<sup>5</sup> Nos detendremos, sin renegar de las otras interpretaciones —en parte complementarias— en los debates de comienzos del siglo XIX en torno al significado de la filosofía de Hegel. Cabe resaltar de manera especial la importancia de Feuerbach, figura central de la “izquierda” hegeliana. Desarrollando en una dirección atea la afirmación de Hegel de que el cristianismo obligaba a pensar de un nuevo modo la relación entre lo finito y lo infinito, Feuerbach (1971) sostuvo, en *La esencia del Cristianismo*, que lo que los hombres llaman “Dios” no era sino una *enajenación de la propia esencia humana*. “Dios es el ser humano, pero la conciencia lo representa como *otro ser distinto*” (p. 232).<sup>6</sup> Es por ello, sostiene Feuerbach, que “[e] mo-

4 Énfasis en el original.

5 Énfasis en el original.

6 Énfasis agregado.

mento decisivo y necesario para el cambio de la Historia es (...) la confesión clara de que la conciencia de Dios no es otra cosa sino la conciencia de la especie” (p. 251).

Dios es la personalidad pura, absoluta y libre de toda clase de restricciones naturales: él es lisa y llanamente lo que los individuos humanos sólo deben ser y serán —la fe en Dios es por tanto la fe del hombre en la infinidad y la verdad de su propia esencia—; la esencia divina es la esencia humana, es la esencia subjetivamente humana en su libertad e ilimitación absolutas. (p. 176)

La tarea, a fin de permitir que el hombre recupere para sí su propia esencia, está en reducir “la esencia de Dios extramundial, sobrenatural y sobrehumana a los componentes de la esencia humana” (Feuerbach, 1971, p. 176). Esto vale especialmente para la idea de que Dios es amor. “Dios es el amor. Este es el lema supremo del cristianismo” (p. 245), nos dice. Pero, objetivamente, esta formulación supone que “el amor es solo un predicado, Dios es el sujeto” (p. 245). En la medida en que “Dios (...) es representado como un ser personal, como un ser en sí (...) se separan también los deberes para con Dios de los deberes para con los hombres” (p. 242). De este modo,

ni el amor mismo ni el objeto del amor o sea el hombre, que es la base de toda moral, es el incentivo de sus buenas acciones (...) él no hace el bien por el bien, ni por el hombre, sino por Dios. (p. 244)

En cambio, agrega, “si se dijera a la inversa: ‘El amor es Dios’; *el amor es el absoluto*” (Feuerbach, 1971, p. 245).<sup>7</sup> No se renuncia, por ello, al contenido de los atributos divinos, pero se trata de reapropiárselos para la humanidad.

Marx retomará esta temática, pero radicalizando su materialismo. La lucha contra la alienación no es una lucha contra la *idea* de Dios, sino contra la *estructura social* que la provoca. Cabe recordar su famosa tesis VI sobre Feuerbach: “Feuerbach diluye la esencia religiosa en la esencia humana. Pero la esencia humana no es algo abstracto, inherente a cada individuo. Es, en su realidad, el conjunto de las relaciones sociales...” (Engels, 1980, p. 56). No mucho después de la muerte de Marx, Engels recordará esta influencia, el entusiasmo provocado por su materialismo y, al mismo tiempo, las reservas ante este.

Feuerbach, por un lado —señala Engels (1980)—, había abierto camino al ateísmo:

Mientras que para el materialismo lo único real es la naturaleza, en el sistema hegeliano ésta representa tan solo la “enajenación” de la idea absoluta (...). Fue entonces cuando apareció *La esencia del cristianismo* (...). La naturaleza existe independientemente de toda filosofía; es la base sobre la que crecieron y se desarrollaron los hombres, que son también, de suyo, productos naturaleza; fuera de la naturaleza y de los

7 Énfasis agregado.

hombres no existe nada, y los seres superiores que nuestra imaginación religiosa se ha forjado no son más que otros tantos reflejos fantásticos de nuestro propio ser. (...) Solo habiendo vivido la acción liberadora de este libro, podría formarse una idea de ello. El entusiasmo fue general: al punto todos nos convertimos en feuerbachianos (...). (p. 15)

Sin embargo, objeta Engels (1980), el materialismo de Feuerbach no es completo, y esto se hace manifiesto en su filosofía de la religión.

La religión es, para Feuerbach la relación sentimental, la relación cordial de hombre a hombre, que hasta ahora buscaba su verdad en un reflejo fantástico de la realidad (...) y ahora la encuentra, directamente, sin intermediario, en el amor entre el Yo y el Tú". (p. 27)

Pero, agrega, aunque "por la forma, Feuerbach es realista, arranca del hombre (...) no nos dice ni una palabra acerca del mundo en que vive" (Engels, 1980, p. 30). A diferencia de Hegel, que "juntamente a la moral (...) engloba todo el campo del Derecho, de la Economía, de la Política", en "Feuerbach es al revés" (p. 30). Con estas premisas, concluye, "lo que Feuerbach pueda decirnos acerca de la moral tiene que ser, por fuerza, extremadamente pobre" (p. 31).

La crítica de la religión debería transformarse, de este modo, en crítica social. "La posibilidad de experimentar sentimientos puramente humanos en nuestras relaciones con otros hombres se halla (...) mermada por la sociedad erigida sobre los antagonismos y la dominación de clase en la que nos vemos obligados a movernos" (Engels, 1980, p. 29). Pero Feuerbach se niega a comprometerse "con los hombres reales y vivientes". De este modo,

el amor es, en Feuerbach, el hada maravillosa que ayuda a vencer siempre y en todas partes las dificultades de la vida práctica; y esto, en una sociedad dividida en clases, con intereses diametralmente opuestos. Con esto desaparece de su filosofía hasta el último residuo de su carácter revolucionario, y volvemos a la vieja canción: amaos los unos a los otros. (Engels, 1980, p. 33)

Sin embargo, a pesar de la crítica al idealismo de Feuerbach, la *finalidad* perseguida por Marx y Engels es la misma: superar la alienación humana. Establecer un mundo en el que el hombre sea hermano del hombre. El socialismo es, por ello, mucho más que una teoría de la propiedad y la distribución. Pero lo que aparece como diferente es el *camino*. No se trata de interpretar al mundo, como lo han hecho los filósofos, se trata de *transformarlo*, de crear las estructuras económico-sociales que permitan el alumbramiento de la nueva realidad.

La aspiración a esta humanidad redimida, que brota de la transformación social, se encuentra presente en los autores posteriores. Está en las esperanzas de Trotski (2021) que un día el hombre llegará a ser "incomparablemente más fuerte, más sabio y más sutil", con

un cuerpo “más armonioso, sus movimientos más rítmicos, su voz más melodiosa” (párr. 53); de que podremos alcanzar un mundo en el que el “hombre medio alcanzará la talla de un Aristóteles, de un Goethe, de un Marx” (párr. 53). Está en la expectativa del “Che” que la Revolución cubana permitirá alumbrar a un “hombre nuevo”. Un “hombre nuevo que va naciendo” (Guevara, 2011, p. 9), aunque su imagen no esté todavía acabada. Hombre que “logrará la total consciencia de su ser social, lo que equivale a su realización plena como criatura humana, rotas todas las cadenas de la enajenación” (p. 12), en el que “las nuevas generaciones (...) libres del pecado original” (p. 18) serán, siguiendo el modelo del revolucionario, guiadas “por grandes sentimientos de amor”, de “amor a los pueblos”, de “amor a la humanidad” (p. 20).

### 3.2. Realistas y moralizadores

Ahora bien, disipado el sueño de la liberación total, que se lograría mediante la transformación de las estructuras sociales o, parafraseando a Finkielkraut, en el momento en el que advertimos que este se realiza en forma de pesadilla, reaparecen las opciones que lo precedieron: el realismo, que pretende prescindir de la moral, y la postura de aquellos que, reprochándole al hombre que sea lo que es, pretenden corregirlo “mediante edificantes discursos”. Estas posturas, como bien señala Finkielkraut (1993), no son nuevas. La relevancia del conflicto entre las dos perspectivas resultaba, por ejemplo, manifiesta a los autores del siglo XVIII. Ocupó un lugar central en la polémica sobre la “economía civil” o “política”, cuestión tan esencial para el Iluminismo como lo fueron las controversias respecto a la religión (Robertson, 2005, p. 377). La disputa en torno a la “naturaleza humana” enfrentaba las posturas de quienes, herederos de la tradición aristotélica —conservada todavía por la escolástica renacentista—, sostenían que la comunidad se fundaba en la “naturaleza social” del hombre con la de aquellos otros que, continuadores del epicureísmo, rastreaban, por el contrario, los fundamentos de la colaboración en la búsqueda del propio interés.

Hutcheson (2002), por ejemplo, en la obra *An Essay on the Nature and Conduct of the Passions and Affections, with Illustrations on the Moral Sense*, clasifica los diversos tipos de sistemas morales con base en los motivos que nos mueven hacia un objeto determinado: la *búsqueda del propio beneficio* o una motivación *pública* o *benevolente*.

Existe otra división de nuestros deseos que tiene en cuenta *en beneficio de quién* buscamos un objeto determinado. Los deseos por los que uno tiende o persigue lo que percibe como ventajoso *para sí mismo*, los llamamos egoístas; y aquellos en los que perseguimos lo que aprendemos como ventajoso *para otros*, y no pretendemos una ventaja para nosotros mismos, o no los buscamos con este fin, los llamamos deseos Públicos o benevolentes. (p. 22)<sup>8</sup>

---

8 Énfasis agregado.

Y agrega:

Esta división ha sido discutida desde Epicuro, y algunos últimamente, aunque detestan otras partes de su sistema, sostienen, “que todos nuestros deseos son egoístas: y que, en última instancia, todo hacia lo que uno tiende o planifica en cada acción, es obtener placer para uno mismo, y evitar la propia pena privada”. (p. 22)

Añade que, sin embargo, resulta necesaria una cierta dosis de *sutileza* para defender esta postura, la cual parece “tan manifiestamente opuesta a nuestras naturales afecciones, a la amistad, al amor a nuestra patria y a la comunidad” (Hutcheson, 2002, p. 23). Es por ello que, señala este autor, algunos aceptan que existe un “afecto natural y una compasión, por la cual la observación de la felicidad de los otros es considerada la necesaria ocasión para el placer, así como su miseria es ocasión de pena para quién la observa” (p. 23), aunque también argumentan que, “suponiendo que exista este sentido público”, por medio de este “se da una conjunción de intereses. La felicidad de los otros es el motivo del placer privado del que observa, y es por este motivo, o *en vistas de este placer privado* que se desea la felicidad de los otros” (p. 23).<sup>9</sup> Resulta casi innecesario hacer notar que esta *sutileza* se encuentra presente también en nuestros días. Su descripción concuerda casi al pie de la letra con la que hace Amartya Sen de los presupuestos de la economía contemporánea.

La corriente principal de la teoría económica hace abundante uso del supuesto de la persecución vehemente del interés propio (...). Incluso, cuando se admite el altruismo (como, por ejemplo, en el modelo de Gary Becker de la asignación racional), se da por supuesto que las acciones altruistas se emprenden porque favorecen los intereses propios de cada persona; hay ventajas personales en la misma riqueza del altruista, gracias a la benevolencia hacia los demás. No se da papel alguno a ningún sentido de compromiso relacionado con las buenas acciones o la persecución de algún objeto de forma desinteresada. (Hirschman, 1999, p. 15)

En el ámbito católico, Genovesi (1785) realizaba, no muchos años más tarde que Hutcheson, una categorización muy parecida. “[E]s una propiedad constitutiva del hombre no poder gozar de la felicidad, sin hacer participante a alguno” (p. 4). *Dicen*, agrega, “que esta propiedad es un efecto del amor propio, o de la vanidad y la soberbia, que nos induce a hacer ostentación del bien que disfrutamos” (p. 4), de modo tal que “pretendemos más (...) un testigo de nuestra felicidad que un compañero de nuestra satisfacción” (p. 4). Sin embargo, corrige, “no sé si es así, pero me persuado, que es más una innata propensión de la naturaleza a comunicar las felicidades con sus semejantes” (p. 4).

Críticos del epicureísmo, tanto Hutcheson como Genovesi reafirman la primacía del movimiento benevolente. Retomando la distinción maquiavélica entre lo que los hombres

---

9 Énfasis agregado.

son y lo que deberían ser,<sup>10</sup> Mandeville (2001) afirma, por el contrario, la imposibilidad de la virtud y el predominio del autointerés por detrás de toda elección humana. “He hablado de nuestro amor por la compañía y nuestra aversión de la soledad, examinando escrupulosamente sus distintos motivos y demostrado claramente que todos ellos se centran en el amor propio” (p. 229). Como señala uno de sus comentaristas,

una (...) característica capital de la psicología de Mandeville (...) es su insistencia en que el hombre es completamente egoísta y en que todas sus cualidades, aparentemente altruistas, no son, en realidad, más que una forma indirecta y disfrazada de egoísmo. (Mandeville, 2001, p. liii)

Egoísmo que, sin embargo, no se opone al desarrollo de la sociedad, sino que, para decirlo en sus palabras, son esos “vicios privados” los que hacen a la “prosperidad pública”.

Me congratulo de haber demostrado que ni las cualidades amistosas ni los afectos simpáticos que son naturales en el hombre, ni las virtudes reales que sea capaz de adquirir por la razón y la abnegación, son los cimientos de la sociedad; sino que, por el contrario, lo que llamamos mal en este mundo, sea moral o natural, es el gran principio que hace de nosotros seres sociables, la base sólida de la vida y el sostén de todos los oficios y profesiones, sin excepción: es ahí donde hemos de buscar el verdadero origen de todas las artes y ciencias, y en el momento en que el mal cese, la sociedad se echará a perder si no se disuelve completamente. (Mandeville, 2001, p. 248)

Pero el debate no se limita al siglo XVIII. Es el propio Mandeville que, en la edición de la segunda parte de *La fábula de las abejas...*, da cuenta de los ataques que lo acusan de recoger y recopilar “Las falsas nociones de Maquiavelo, Hobbes, Sinoza y Bayle” (Mandeville, 2001, p. 358); son autores, como él, conscientes del conflicto entre las dos posturas antropológicas enfrentadas y que han optado por la perspectiva pesimista.

Años antes de la publicación del *Leviathan*, Hobbes, en *De Cive*, había ya señalado con claridad la contraposición entre amor a sí mismo y amor a los demás, otorgándole la primacía al amor a sí mismo para explicar el origen de las sociedades.

La mayor parte de los que han escrito sobre los asuntos públicos supone, pretende o postula que el hombre es un animal que ha nacido apto para la sociedad. Los griegos dicen *zoon politikón*: animal político y sobre ese fundamento construyen la doctrina civil (...). Este axioma, aunque aceptado por muchos, es falso, y el error proviene de una contemplación muy superficial de la naturaleza humana.

---

10 “Una de las principales razones del porqué son tan raras las personas que se conocen a sí mismas, radica en que la mayoría de los escritores se ocupan de enseñar a los hombres como deberían ser, sin preocuparse casi nunca por decirles cómo son en realidad” (Mandeville, 2001, p. 22).

En efecto, quienes examinen detenidamente las causas por las cuales los hombres se congregan y gozan de la compañía mutua fácilmente constatarán que (...) todo hombre frecuenta preferentemente a aquellos cuya compañía le confiere honor y utilidad a él mismo más que a otro. Por lo tanto, por naturaleza no buscamos compañeros sino el honor y la ventaja que nos puedan ofrecer (...). Es muy claro a partir de la experiencia de todos los que consideran las cosas humanas un poco más atentamente que toda reunión espontánea tiene como causa la necesidad mutua o la obtención de gloria. Y por eso los que se reúnen buscan obtener o bien alguna ventaja o bien aquel *eudokimein*, estima y honor entre sus compañeros. (...) Por lo tanto, *toda sociedad se origina o bien a causa del provecho o bien de la gloria, esto es, por amor a sí mismo*, no por amor a los compañeros. (Hobbes, 2020, pp. 129 y ss.)<sup>11</sup>

También Spinoza (1986) recoge, recurriendo a la experiencia, lo esencial de esta contraposición, cuando en su *Tratado político* opone a la “teoría” de los filósofos la “habilidad” de los políticos. Pues mientras que los primeros, dice, “conciben a los hombres no como son, sino como ellos quisieran que fueran” (p. 78), y han aprendido a alabar “una naturaleza humana que no existe en parte alguna y a vituperar con sus dichos la que realmente existe” (p. 78), a los políticos, por el contrario, “la experiencia les ha enseñado que habrá vicios mientras haya hombres” (p. 79). Agrega que se esfuerzan, pues, “en prevenir la malicia humana mediante recursos, cuya eficacia ha demostrado una larga experiencia y los hombres suelen emplear, cuando son guiados por el miedo más que por la razón” (p. 79).

La postura de Spinoza, con todo, se diferencia de la de Hobbes. Mientras que para éste al hombre lo mueve “un perpetuo e incesante afán de poder, que cesa solamente con la muerte” y concibe a la felicidad como un “un continuo progreso de los deseos, de un objeto a otro” y no en “la serenidad de una mente satisfecha”, porque no existe “el *finis ultimus* ni el *summum bonum* de que hablan los viejos filósofos moralistas” (Hobbes, 1994, p. 79), para el primero, la suprema virtud del alma consiste en conocer a Dios y a las cosas como brotando de la necesidad de la naturaleza divina, amando a Dios con un “amor intelectual infinito” (Spinoza, 1977, p. 177). El sabio, de este modo,

excede su poder al del ignorante conducido solo por el apetito sensual (...) no conoce la turbación interior, sino que teniendo, por cierta necesidad eterna, consciencia de sí mismo, de Dios y de las cosas, no cesa jamás de ser u posee el verdadero contento. (Spinoza, 1977, p. 181)

Sin embargo, señala en el *Tratado político* que aunque “hemos demostrado (...) que la razón tiene poder para someter y moderar los afectos (...) hemos visto, a la vez, que el camino que enseña la razón, es extremadamente arduo” (Spinoza, 1986. p. 82). Por ello, ha procurado contemplar “los afectos humanos (...) no como vicios de la naturaleza humana,

---

11 Énfasis agregado.

sino como propiedades que le pertenecen, como el calor, el frío, la tempestad, el trueno y otras cosas a la naturaleza del aire” (p. 81). Y lo que se desprende de esta observación es una visión pesimista del hombre, ya que éstos están, necesariamente, sometidos a los afectos:

Y así, por su propia constitución, compadecen a quienes les va mal y envidian a quienes les va bien; están más inclinados a la venganza que a la misericordia; y además, todo el mundo desea que los demás vivan según su propio criterio, y que aprueben lo que uno aprueba y repudien lo que uno repudia. De donde resulta que, como todos desean ser los primeros, llegan a enfrentarse y se esfuerzan cuanto pueden por oprimirse unos a otros; y el que sale victorioso, se gloria más de haber perjudicado a otro que de haberse beneficiado él mismo. Y aunque todos están persuadidos de que, frente a esta actitud, la religión enseña que cada uno ame al prójimo como a sí mismo, es decir, que defienda el derecho del otro como el suyo propio, nosotros hemos demostrado que esta enseñanza ejerce escaso poder sobre los afectos. Triunfa sin duda en el artículo de muerte, cuando la enfermedad ha vencido incluso a los afectos y el hombre yace inerte; o en los templos donde los hombres no se relacionan unos con otros; pero no en el Palacio de Justicia o en la Corte Real, donde sería sumamente necesaria. (Spinoza, 1986, pp. 80-81)

De ahí, agrega

que quienes se imaginan que se puede inducir a la multitud o a aquellos que están absortos por los asuntos públicos, a que vivan según el exclusivo mandato de la razón, sueñan con el siglo dorado de los poetas o con una fábula. (p. 82)

Por consiguiente, completa:

Un Estado cuya salvación depende de la buena fe de alguien y cuyos negocios solo son bien administrados, si quienes los dirigen, quieren hacerlo con honradez, no será en absoluto estable. Por el contrario, para que pueda mantenerse, sus asuntos públicos deben estar organizados de tal modo que quienes los administran, tanto si se guían por la razón como por la pasión, no puedan sentirse inducidos a ser desleales o a actuar de mala fe. Pues para la seguridad del Estado no importa qué impulsa a los hombres a administrar bien las cosas, con tal que sean bien administradas. (p. 82)

Estamos con esto en las antípodas de la postura de los “liberadores”. Si para ellos el cambio institucional es el que habrá de posibilitar el surgimiento del “hombre nuevo”, los “realistas”, apelando a los que los hombres son, pretenden —sin cambiar la naturaleza humana— diseñar las instituciones que permitan hacer consistente la búsqueda del propio beneficio con el bienestar general. Es la pregunta que se hará Kant (1977) sobre la posibilidad de configurar un Estado, aun cuando contemos con “un pueblo de demonios” (p. 233).

Queda, por último, la postura de los “moralizadores”. Nos circunscribiremos en este ar-

título a los autores con los que se enfrentan los “realistas” antes mencionados. Según Adam Smith (1997), que también distingue entre los afectos “egoístas” y los “benevolentes” (p. 478), existe un “conjunto de autores que piensa que la virtud estriba solo en los afectos que apuntan hacia la felicidad de los demás y no en los que apuntan a la nuestra” (p. 477). Explica que, según estos autores,

la benevolencia o el amor era el único principio activo de la divina naturaleza (...). La perfección y la virtud del espíritu humano consistirían en asemejarse o compartir algo de las perfecciones divinas y, consecuentemente, en incorporar el mismo principio de la benevolencia y el amor que determinaba todos los actos de la Deidad. (...) Solo mediante actos de caridad y amor podíamos imitar, en lo que nos cabía, la conducta de Dios. (p. 524)

Agrega que

[e]l sistema muy apreciado por bastante de los antiguos padres de la Iglesia cristiana, fue adoptado después de la Reforma por varios ministros religiosos de piedad (...) especialmente por el Dr. Ralph Cudworth, el Dr. Henry More y el Sr. John Smith, de Cambridge. Pero de todos los patrocinadores de esta doctrina, antiguos o modernos, el fallecido Dr. Hutcheson fue indudable e incomparablemente el más agudo, el más claro... (p. 525).

Es claro que esta postura se encuentra ligada, tanto por sus críticos como por sus defensores, a una visión religiosa de la realidad. Visión que si bien puede vincularse, como dice Adam Smith (1997), con los “antiguos padres de la Iglesia”, tiene directa relación, al menos en los autores que menciona, con las posturas que anticipan al deísmo. Cudworth, More y John Smith pertenecen a la tradición platónica de Cambridge. Hutcheson, por el contrario, antecede a Smith en la enseñanza en Escocia. Ya hemos visto cómo este autor había distinguido entre las acciones que tenían como fin la búsqueda del propio beneficio y las que tenían una motivación “pública” o benevolente. Con un rigorismo que a veces parece anteceder a Kant, la moral pasa, para Hutcheson (2002), por la transformación interior de las propias motivaciones. Se trata de obrar no conforme al propio interés, sino en virtud de las afecciones benevolentes.

Consideremos las diversas nociones respecto del bien y el mal moral (...). Existen dos opiniones en esta materia, enteramente opuestas. La de los antiguos *epicúreos*, tal como fue bellamente explicada en el primer libro de *Cicerón de De finibus*, que fuera revivida por Mr. *Hobbes* y seguida por muchos escritores mejores: Que todos los deseos de la *mente humana* y de todas las *naturalezas pensantes* se reducen al *amor de sí mismo* (*Self-Love*) o al deseo de *felicidad privada* (*Desire of private Happiness*). (...) La otra opinión es ésta, que no solamente tenemos afecciones de amor

a uno mismo, sino que también afecciones benevolentes hacia los demás, en grados diversos, que nos hacen desear su felicidad como un fin último, sin ninguna referencia a nuestra felicidad privada. (Hutcheson, 2002, pp. 134 y ss.)<sup>12</sup>

Lo mismo parece afirmar en su *Breve introducción a la filosofía moral* (2007), en el libro I, capítulo 5 dedicado al tema de los deberes para con nosotros:

Dado que [poderosos] motivos de interés privado, nos excitan naturalmente hacia nuestros diversos Deberes para con nosotros mismos para darles algo venerable y loable, deben ser [en última instancia] remitidos al servicio de Dios, o a procurar algunas ventajas para otros. Con esta referencia se vuelven sumamente virtuosos y honorables. (Hutcheson, 2007, p. 87)

Comentando estos textos, Adam Smith (1997) señalaría pocos años más tarde:

Además, el Dr. Hutcheson apuntó que cuando en una acción que supuestamente procedía de afectos benevolentes se descubría otro móvil, nuestro sentido del mérito de dicha acción disminuía en proporción a lo que se pensaba que había sido la influencia de dicho móvil (...) Dado que la mezcla con alguna motivación egoísta, igual que la aleación con un metal vil, disminuía o eliminaba el mérito que en otro caso habría correspondido a cualquier acción, él pensaba que era evidente que la virtud debía consistir en la pura y desinteresada benevolencia. (p. 525)

Mandeville (2001) le atribuye una postura semejante a Shaftesbury, también vinculado a los platónicos de Cambridge.

Lord Shaftesbury en sus *Characteristiks* imagina que, puesto que el hombre está hecho para la sociedad, ha de nacer con un bondadoso afecto para con el conjunto del que forma parte y con una propensión a procurar el bien del mismo. Como consecuencia de esta suposición llama virtuosa a toda acción realizada con el propósito de contribuir al bien público, y vicio a toda actitud egoísta completamente ajena a esta intención. (p. 216)

Perspectiva que, como vimos, se encarga de rechazar: “El lector atento que haya visto detenidamente la parte precedente de este libro al punto advertirá que no puede haber dos sistemas más opuestos que el de Su Señoría y el mío” (Mandeville, 2001, p. 216). Ahora bien, aunque opuestas, ambas posturas tienden a ser optimistas. La de los “realistas”, porque cree que resulta posible “hacer la paz entre los hombres”, ya sea porque de los “vicios privados” puede surgir la “prosperidad pública”, concordando con Mandeville; o porque

---

12 Énfasis en el original.

gracias a instituciones como el mercado los hombres pueden obtener la ayuda que necesitan de sus semejantes, no de su benevolencia, sino “interesando en su favor el egoísmo de los otros y haciéndoles ver que es ventajoso para ellos hacer lo que les pide” (Smith, 1994, p. 17): o porque la aceptación de instituciones como la propiedad pueden hacer que “la avidez por adquirir bienes y posesiones para nosotros y nuestros amigos (...) insaciable, perpetua, universal y totalmente destructora de la sociedad” cambie de dirección, “pues es evidente (...) que manteniendo firme la sociedad avanzamos mucho más en la adquisición de las posesiones que en la condición solitaria y desamparada” (Hume, 1977, p. 317). La de los “moralistas”, porque, participando del optimismo de la naciente Ilustración (resulta más que significativo que ni Hutcheson ni Shaftesbury apelen en sus textos a la noción de “pecado”), creen posible que los hombres tengan “afecciones benevolentes hacia los demás (...), que nos hacen desear su felicidad como un fin último, sin ninguna referencia a nuestra felicidad privada” (Hutcheson, 2002, p. 136).

#### 4. Entre “realistas” y “moralizadores”

La tradición teológica no racionalista tiene una visión más compleja que, como dijimos, intenta dar una visión del hombre que aúna, a la vez, los impulsos generosos con los egoístas. Gira en torno a una idea teológica central: la noción de pecado original, y considera necesario tener en cuenta *ambos* principios a la hora de organizar la sociedad, dando lugar a una cuarta postura, que se distinguiría tanto de los liberacionistas como de los realistas y de los moralizadores. Dentro del campo católico, probablemente una de las figuras más relevantes en formular esta tesis haya sido la de Pascal (1955). Involucrado en el conflicto entre jansenismo y jesuitismo, la tensión entre exigencia moral y realidad de la naturaleza caída no podía pasarle desapercibida. Todo su análisis de la naturaleza humana pone de manifiesto esta contradicción fundamental: la “duplicidad del hombre es tan visible que hay quienes han pensado que poseíamos dos almas; un ente simple les parecía incapaz de tantas y tan súbitas variaciones...” (p. 25).

Explicar al hombre por uno solo de estos principios implica no comprender su naturaleza: “Los filósofos no saben prescribir sentimientos proporcionados a los dos estados. Inspiran movimientos de grandeza pura, y éste no es el estado del hombre. Inspiran movimientos de bajeza pura, y éste no es el estado del hombre...” (p. 28).

Crítico del racionalismo, Pascal (1955) cree que es la aceptación de la revelación y, en particular, la hipótesis del pecado original las que permiten dar cuenta de esta duplicidad:

Estos dos estados (de inocencia y de corrupción) son tan verdaderos que es imposible dudar de ellos, una vez que nos han sido revelados. Seguid vuestros movimientos, observaos a vosotros mismos, y ved si no encontraréis los caracteres vivientes de estas dos naturalezas. Tantas contradicciones, ¿se encontrarían en un ente simple? (p. 25)

Y si bien, como señala Cassirer (1981), “esta ‘hipótesis’ continúa siendo un misterio absoluto, es por otra parte, la única clave que nos descifra nuestra naturaleza más auténtica y profunda” (p. 166).

Aceptados estos presupuestos, el programa pasa, pues, por tratar de respetar *ambas* dimensiones. Pascal recoge con esto una vieja tradición. Es imposible prescindir, al pensar a la sociedad humana, de una dimensión moral que resulte la base de la convivencia. Pero, al mismo tiempo, es necesario contar con instituciones que tengan en cuenta la dimensión del mal. Esta postura ha sido también una de las intuiciones centrales del tomismo.

Está, por ejemplo, detrás de la pregunta de si le incumbe a la ley humana reprimir todos los vicios, a lo que contesta santo Tomás:

La ley humana está hecha para la masa, en la que la mayor parte son hombres imperfectos en la virtud. Y por eso la ley no prohíbe todos aquellos vicios de los que se abstienen los virtuosos, sino solo de los más graves, aquellos de los que puede abstenerse la mayoría y que, sobre todo, hacen daño a los demás, sin cuya prohibición la sociedad humana no podría subsistir, tales como el homicidio, el robo y cosas semejantes. (Tomás de Aquino, 1993, p. 749)

Pero puede verse, de manera casi paradigmática, en el tratamiento que Tomás hace del *derecho de propiedad* o, para decirlo en la terminología medieval, sobre la necesidad de la *división* de las propiedades. Tomás de Aquino aborda esta temática en los dos primeros artículos de la cuestión 66, de la II-II. El primero se interroga respecto a “si es natural al hombre la posesión de bienes exteriores” (Tomás de Aquino, 1956, p. 492); la segunda, sobre “si es lícito que alguien posea una cosa como propia” (p. 494).

La primera cuestión involucra lo que la tradición llamó “derecho de dominio”. Por él entendemos “la facultad de disponer o usar de una cosa en derecho propio; cuando este dominio es pleno y perfecto, o sea, de disponer de la substancia de la cosa y de su utilidad, tenemos el llamado ‘derecho de propiedad’”. Ahora bien, en tanto “el *ser natural* de las cosas está sometido únicamente a Dios”, puesto que “si el hombre se arrogara el mismo derecho, pervertiría el orden de la creación, atentando contra el derecho divino del universo” (Basso, 1993, p. 120),<sup>13</sup> al hombre le compete el *uso* de las cosas.

Las cosas exteriores pueden considerarse de dos maneras: una, en cuanto a su naturaleza, la cual no está sometida a la potestad humana, sino solamente a la divina, a la que obedecen todos los seres; otra, en cuanto al uso de dichas cosas, y en este sentido *tiene el hombre el dominio natural de las cosas exteriores, ya que, como hechas para él, puede usar de ellas mediante su razón y voluntad en propia utilidad, porque siempre los seres más imperfectos existen para los más perfectos ...* (Tomás de Aquino, 1956, p. 492)<sup>14</sup>

13 Énfasis en el original.

14 Énfasis agregado.

Ahora bien, este derecho *natural* corresponde a *todos* los hombres. “Dado que, por derecho natural, todos los hombres son iguales”, señala un comentarista contemporáneo de Santo Tomás (Tomás de Aquino, 1956, p. 478),

de ello deducían los teólogos que, por derecho natural, todos los bienes son comunes, con un tipo de comunismo negativo y aún teórico, en cuanto a que la naturaleza no ha determinado la porción de bienes a cada uno, sino que su derecho natural de posesión se extiende a los bienes creados en general. (p. 478)

En el artículo 2 se aborda la pregunta por la propiedad que nos es más familiar. Allí se plantea la cuestión (que complementa la afirmación anterior) de si “es lícito a alguien poseer una cosa como propia”. La respuesta afirmativa de Tomás de Aquino, que no se contrapone a la tesis anterior de que el derecho de dominio corresponde a todo hombre, remarca que, para el recto orden de la sociedad, es conveniente que cada cual tenga derecho al uso de su *propia* porción. Los argumentos de santo Tomás son fundamentalmente tres:

Primero, porque cada uno es más solícito en la gestión de aquello que con exclusividad le pertenece...

Segundo, porque se administran más ordenadamente las cosas humanas cuando a cada uno incumbe el cuidado de sus propios intereses...

Tercero, porque el estado de paz entre los hombres se conserva mejor si cada uno está contento con lo suyo, por lo cual vemos que entre aquellos que en común y pro indiviso poseen alguna cosa surgen más frecuentemente contiendas. (Tomás de Aquino, 1956, p. 495)

El padre Basso (1993) comenta en relación con estas consideraciones: “Examínense con atención estos argumentos, y muy pronto se descubrirá su negatividad. Ineficiencia, desorden y litigios no son para los teólogos condiciones inseparables de la naturaleza humana, sino lamentables consecuencias de una naturaleza frustrada” (p. 123) Y explica:

El presupuesto básico es el siguiente: la división de los bienes, como otras realidades necesarias a la vida humana, es una consecuencia inevitable de la caída del hombre en el pecado. En la presente situación de frustración, incluso *debe ser considerada de verdadera y estricta necesidad*. (p. 122)<sup>15</sup>

Asimismo, agrega:

Santo Tomás (...) habla de necesidad y no de mera utilidad. Es decir, el valor de su argumentación no es solamente positivo —con la división de los bienes se consiguen

---

15 Énfasis agregado.

las tres ventajas señaladas— sino sobre todo negativo: sin la división de los bienes dichas ventajas de ninguna manera se logran. Ahora bien, no se trata solo de ventajas circunstanciales o relativas. *En el estado presente de la naturaleza humana, esos bienes son absolutamente necesarios para salvaguardar la integridad y el desarrollo de esa misma naturaleza.* (pp. 124-125)<sup>16</sup>

También señala Basso (1993) que

con la distinción antes aludida, santo Tomás nos ofrece el fundamento doctrinal para sostener dos principios complementarios: por un lado, la necesidad de la propiedad privada o ‘división de los bienes’ y, por otro, la índole o función social de la misma. (p. 124)

Esta permite comprender, además,

que los primeros cristianos, y después de ellos el estado de vida religiosa, hayan preconizado la posesión común de los bienes (...). La vida cristiana, en cuanto evangelismo, es la pretensión de reconstruir el estado primitivo de inocencia por el camino de una vida virtuosa. (Basso, 1993, pp. 126-127)

Agregamos que también ayuda a entender el porqué de sostener, a pesar de este ideal, la institución de la propiedad privada.

## 5. La pregunta en nuestros días

¿Se encuentran presentes ecos de esta perspectiva en nuestros días? Creemos que sí. Podemos encontrarlos en quienes creen que, más allá de la necesidad de la existencia del poder político para arbitrar entre los diferentes intereses y del diseño de instituciones como la propiedad privada o la división de poderes como forma de organizar el gobierno, es necesario para el funcionamiento de la sociedad un elemento “moral” (entendiendo por “moral” el suponer que los individuos que la componen “son capaces de tomar en consideración intereses distintos de los propios para resolver problemas de conducta, y llegan en ocasiones a preferir las ventajas ajenas a las propias”, Niebuhr, 1966, p. 9), necesidad que torna inviable la sugerencia de “un pueblo de demonios” (Kant, 1977, p. 233).

La Doctrina Social de la Iglesia viene insistiendo, recurrentemente, en la necesidad de organizar un equilibrio entre el Estado, el mercado y la “sociedad civil” (Benedicto XVI, 2009, N° 37 y 38), y nos recuerda la necesidad de “despertar las fuerzas espirituales, sin las cuales la justicia, que siempre exige también renunciaciones, no puede afirmarse ni prosperar” (Benedicto XVI, 2005, N° 28).

---

16 Énfasis agregado.

Pero esta inquietud está también presente en sociólogos como Robert Bellah (1996), uno de los precursores del comunitarismo, cuando en trabajos como *Habits of the Heart* señaló que el individualismo característico de la cultura estadounidense fue sustentable “solo porque fue sostenido y revisado por otra manera más generosa de entender la moral” (p. ix), fundada tanto en la tradición bíblica (“un segundo lenguaje familiar a la mayoría de los americanos”) (p. ix) como en la del republicanismo cívico.

Se hace manifiesta también, como dijimos al comienzo, en autores como Walzer (1993), que, sin rechazar la importancia de los mercados (“el mercado es una zona de la ciudad, no la ciudad entera. Y se cae en un gran error, pienso, cuando la gente, preocupada por la tiranía del mercado, pretende su abolición total. Una cosa es desalojar del Templo a los mercaderes, y otra muy distinta desalojarlos de las calles”, Walzer, 1993, p. 120), intenta, sin embargo, mostrar por qué tienen un límite a la hora de organizar a la sociedad. Argumento que sigue prácticamente al pie de la letra otro de los grandes comunitaristas, Michael Sandel (2013), en uno de sus últimos trabajos: *Lo que el dinero no puede comprar*. Menciona que el intento de sustituir con mecanismos de mercado “aspectos de la vida tradicionalmente regidos por normas no mercantiles” (p. 15) puede tener consecuencias catastróficas.

No es una casualidad que muchos de estos autores, calificados a veces con el ambiguo término de “comunitaristas”, no estén lejos de la tradición religiosa (en el caso de Sandel y Walzer, de la tradición del judaísmo). Etzioni (1999) llega incluso a preguntarse si resulta “preciso ser religioso para ser comunitario” (p. 291), y aunque su respuesta es negativa, reconoce en su autobiografía que “los deontólogos (incluyéndome a mí), que aceptan la moral como algo dado, están cerca de la postura básica religiosa, porque en efecto reconocemos una fuerza más allá de nosotros mismos y de la naturaleza” (p. 446).

Pero también fuera de este ámbito existen voces que consideran necesario corregir el “realismo” que parece dominar en nuestra sociedad. Una de las más significativas es, sin duda, la de Jürgen Habermas (2006), crecientemente preocupado desde fines del siglo pasado por el diálogo con el pensamiento religioso. Señala, por ejemplo, en un trabajo resultado de un seminario sobre filosofía de la religión en Kant:

La división del trabajo entre los mecanismos integradores que son el mercado, la burocracia y la solidaridad social ha perdido el equilibrio y se ha desplazado a favor de los imperativos económicos que premian un trato entre los sujetos que actúan en el que cada uno se orienta hacia el éxito propio... (Habermas, 2006, p. 244)

Estas ideas también están presentes en su famoso diálogo de 2004 con el entonces Cardenal Ratzinger sobre los “fundamentos prepolíticos del estado democrático”:

el equilibrio conseguido en la modernidad entre los tres grandes medios de integración social —leemos en su ponencia— está en peligro porque los mercados y el poder administrativo expulsan de cada vez más ámbitos de la vida a la solidaridad social. (Habermas, 2006, p. 116)

La pregunta, de difícil respuesta, que queda implícitamente planteada en muchos de sus trabajos posteriores a 2000 es la de qué hacer para recuperar el equilibrio que devuelva su lugar a la solidaridad. Paradójicamente, Habermas parece no encontrar otro camino que recurrir a la religión. No se propone abrirse a la fe, pero le interesa, de acuerdo a su interpretación de lo que habría sido el programa esbozado por Kant en *La religión dentro de los límites de la pura razón*, “apropiarse de la herencia semántica de las tradiciones religiosas” (Habermas, 2006, p. 219). Toda “la filosofía moral de Kant —nos dice— puede interpretarse en su conjunto como el intento de reconstruir por vías discursivas la obligación categórica de los mandamientos divinos” (p. 234). Apelar la tradición religiosa racionalizándola parece ser el programa (desconcertante para alguien que proviene de las tradiciones del marxismo) para reconstruir esta dimensión normativa de la que parece carecer nuestra época.

Sin duda, esto explica además su cuestionamiento a la tesis de la secularización, que lo lleva a acuñar la noción de sociedad “postsecular”, y su preocupación por que se reconozca también en la esfera pública un lugar para la religión, interés compartido por otros autores, como Rawls, en sus últimos trabajos, o en nuestros días por Charles Taylor.

## 6. Conclusión

El presente trabajo nació de las inquietudes originadas por un intercambio de ideas durante la pandemia, condicionado por los límites infranqueables del WhatsApp entre un grupo de profesores vinculados a un programa de investigación relacionado con el Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina. Suscitado en parte por declaraciones del papa Francisco en las que éste pedía que se avanzara con la “suspensión temporaria de derechos de propiedad intelectual” de las vacunas contra el coronavirus, a la vez que ratificaba la necesidad de que hubiera un “acceso universal” al desarrollo científico contra la pandemia, el debate giró en torno a la pregunta de si resultaba conveniente o justo mantener, o no, los derechos de patentes en investigaciones relacionadas a la producción de vacunas para el COVID-19. Asimismo, se aludió reiteradamente a la necesidad de distinguir entre “lo que los hombres eran” y lo que “deberían ser”. El trabajo se propuso, simplemente, glosando algunas de las reflexiones con las que Finkelkraut preanunciaba la caída del Muro de Berlín, trazar un mapa de algunos debates —que ya llevan siglos— en torno a los fundamentos de la sociabilidad humana, esperando con ello enriquecer la discusión. Además, intentó rescatar, luego del derrumbe (¿definitivo, provisorio?) de aquellas posturas que habían pretendido superar la alienación humana apelando al cambio de estructuras, y ante la presencia creciente de un “realismo” que pretende fundar la convivencia en el interés, la voz de aquellas posturas que, sin desconocer los límites de la condición humana, siguen sosteniendo que el trabajo de construir una comunidad política es una tarea que no puede prescindir de la moral.

## Bibliografía

- Bellah, R. (1996). *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life, Updated Edition with a New Introduction*. University of California Press.
- Benedicto XVI. (2005). *Deus caritas est*.
- Benedicto XVI. (2009). *Caritas in veritate*.
- Cassirer, E. (1943). *La filosofía de la Ilustración*. Fondo de Cultura Económica.
- Basso, D. M. (1993). *Opción por los pobres. Fundamentos teológicos*. Editorial Bonum.
- Engels, F. (1980). *Ludwig Feuerbach y el fin de la filosofía clásica alemana*. Editorial Progreso.
- Etzioni, A. (1999). *La nueva regla de oro: Comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Paidós.
- Etzioni, A. (2006). *El guardián de mi hermano. Autobiografía y mensaje*. Ediciones Palabra.
- Feuerbach, L. (1971). *La esencia del cristianismo*. Juan Pablos Editor S.A.
- Finkelkraut, A. (1993). *La sabiduría del amor. Generosidad y posesión*. Gedisa Editorial.
- Genovesi, A. (1785). *Continuación de la Primera Parte de las Lecciones de Comercio o bien de Economía Civil* (Tomo segundo). D. Jachín Ibarra Impresor.
- Guevara, E. (2011). *El socialismo y el hombre en Cuba*. CLACSO.
- Habermas, J. (2006). *Entre naturalismo y religión*. Paidós.
- Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (1982). *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, A. O. (1999). *Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos en favor del capitalismo previos a su triunfo*. Ediciones Península.
- Hobbes, T. (1994). *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica.
- Hobbes, T. (2020). *Elementos Filosóficos. Del ciudadano*. Hydra.
- Hume, D. (1997). *Tratado de la naturaleza humana*. Editorial Porrúa.
- Hutcheson, F. ([1728] 2002). *An Essay on the Nature and Conduct of the Passions and Affections, with Illustrations on the Moral Sense*. Liberty Fund.
- Hutcheson, F. (2007). *Philosophiae moralis institutio compendiaria with a Short Introduction to Moral Philosophy*. Liberty Fund.
- Kant, I. (1969). *La religión dentro de los límites de la pura razón*. Alianza Editorial.
- Kant, I. (1977). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres. Crítica de la Razón Práctica, La paz perpetua*. Editorial Porrúa.
- Löwith, K. (2007). *Historia del mundo y salvación. Los presupuestos teológicos de la filosofía de la historia*. Katz.
- Maquiavelo, N. (1970). *El príncipe*. Espasa Calpe.
- Mandeville, B. ([1728] 2001). *La fábula de las abejas o los vicios privados hacen la prosperidad pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Marrou, K. I. (1978). *Teología de la Historia*. Rialp.
- Marx, K. (2 de marzo de 2021). *Glosas marginales al programa del partido obrero alemán*. <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/gotha/critica-al-programa-de-gothe.htm>.
- Niebuhr, R. (1966). *El hombre moral en la sociedad inmoral: un estudio de ética y política*. Ediciones Siglo Veinte.
- Pascal, B. (1955). *Pensamientos*. Editorial Iberia.
- Robertson, J. (2005). *The case for the Enlightenment: Scotland and Naples (1680-1760)*. Cambridge University Press.
- Sandel, M. (2013). *Lo que el dinero no puede comprar: Los límites morales del mercado*. Random House Mondadori.
- Schmitt, C. (1991). *El concepto de lo político*. Alianza Editorial.
- Schmitt, C. (2005). *Teología Política. Cuatro ensayos sobre la soberanía*. Editorial Struhart & Cía.
- Smith, A. (1994). *La Riqueza de las Naciones*. Fondo de Cultura Económica.
- Smith, A. (1997). *La teoría de los sentimientos morales*. Alianza Editorial.
- Spinoza, B. (1986). *Tratado político*. Alianza Editorial.

- Spinoza, B. (1977). *Ética*. Porrúa.
- Taylor, C. (1989). *Sources of the Self: The Making of the Modern Identity*. Harvard University Press.
- Tomás de Aquino. (1956). *Suma teológica*. B.A.C.
- Tomás de Aquino. (1993). *Suma Teológica*. B.A.C.
- Trotsky, L. (2 de marzo de 2021). *Literatura y revolución*. <https://www.marxists.org/espanol/trotsky/120s/literatura/8a.htm>.
- Walzer, M. (1986). *Éxodo y revolución*. Per Abbat.
- Walzer, M. (1993). *Las esferas de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.
- Walzer, M. (2008). *La revolución de los santos: Estudio sobre los orígenes de la política radical*. Katz.



# TESIS



# EL DESPLIEGUE DE FUERZAS DE SEGURIDAD COMO PARTE DE UN PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA LA PROVINCIA DE SANTA FE

ALEJO MARTÍN BONFIGLIO<sup>1</sup>

**Tesis distinguida de la Maestría en Políticas Públicas, Facultad de Derecho,  
Escuela de Gobierno, Universidad Austral**

## Resumen

Los despliegues de las fuerzas de seguridad y policiales federales en la provincia de Santa Fe han sido la herramienta empleada por las distintas administraciones nacionales para enfrentar la inseguridad, obviándose su carácter multicausal. Ante cada pedido de apoyo efectuado desde el Gobierno provincial, la respuesta del Gobierno federal, desde el año 2014, ha sido el envío de efectivos para ejecutar tareas policiales orientadas a la prevención, particularmente en sectores de la población con alto grado de vulnerabilidad. El grado de violencia que atraviesa la ciudad de Rosario está determinado en gran medida por el microtráfico de estupefacientes y las disputas territoriales entre organizaciones delictivas, registrando una tasa de homicidios que casi cuadriplica la media nacional. Con el objetivo de elaborar una propuesta de política pública, se analizaron los acuerdos y convenios entre los distintos niveles de gobierno que establecieron el marco para los despliegues y se elaboró un programa que incluye la transferencia de capacidades al Gobierno provincial y el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana, sustentado esto en el empleo de metodologías para la asignación de recursos basadas en evidencias. Este programa debería ser parte integral de un plan estratégico multiagencial que involucre a todos los niveles de gobierno.

**Palabras clave:** política, seguridad, evidencias.

---

1 Comandante de la Gendarmería Nacional Argentina, egresado de la Escuela Gral. D. Martín Miguel de Güemes. Técnico superior en Seguridad Pública (IUGNA), licenciado en Relaciones Internacionales (UCASAL), cursó la Especialización en Inteligencia Estratégica (IIFFAA-UNDEF), diplomado en Migraciones, Movilidad e Interculturalidad (FLACSO) y magister en Políticas Públicas (Universidad Austral). Especializado en inteligencia criminal, se capacitó en el país y en el exterior en cuestiones vinculadas a seguridad y defensa. En el marco de las Naciones Unidas, fue desplegado en Kosovo (2008-2009) y en Guatemala (2018). Profesor en el Instituto Universitario de la Gendarmería Nacional (2019-2021).

Correo electrónico: alejo.martin.bonfiglio@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6440-9423>.

## The Deployment of Security Forces as Part of a Strategic Public Security Plan for the Province of Santa Fe

### Abstract

The deployments of the Federal Security and Police Forces in the province of Santa Fe have been the tool used by the different national administrations to confront insecurity, ignoring its multicausal nature. Faced with each request for support made from the provincial government, the response of the federal government, since 2014, has been to send troops to carry out police tasks aimed at prevention, particularly in sectors of the population with a high degree of vulnerability. The degree of violence that crosses the city of Rosario is largely determined by drug micro trafficking and territorial disputes between criminal organizations, registering a homicide rate that is almost four times the national average. In order to develop a public policy proposal, the agreements and agreements between the different levels of government that established the framework for deployments were analysed and a program was developed that includes the transfer of capacities to the provincial government, the establishment of mechanisms for citizen participation, based on the use of methodologies for the allocation of resources based on evidence. This program should be an integral part of a multi-agency Strategic Plan, involving all levels of government.

**Key words:** policy, security, evidence.

## 1. Introducción

Desde el año 2014, el Gobierno nacional, ante la solicitud de las sucesivas administraciones de los Gobiernos provinciales, ha ordenado el envío de miles efectivos de las fuerzas de seguridad y policiales<sup>2</sup> a la provincia de Santa Fe. Consideramos que el despliegue de efectivos de fuerzas de seguridad posiblemente no sea la única herramienta para solucionar el problema de la inseguridad en esta provincia, sin embargo, es la misma que se emplea una y otra vez. En palabras del periodista y político rosarino Carlos del Frade (2021):

[...] se reiteran las ideas políticas a la hora de pensar estrategias para disminuir los hechos de violencia altamente lesivos, tal como se denominan a los homicidios en la jerga del Ministerio Público de la Acusación y el Ministerio de Seguridad, tanto provincial como nacional. Mayor presencia de fuerzas federales, leyes de emergencia en seguridad y en el servicio penitenciario, más juzgados y fiscalías federales, más tecnología vinculada a esos servicios de seguridad y la impostada renovada confianza en la Policía de la Provincia de Santa Fe y el cansador slogan de querer una mayor profesionalización. Los famosos y siempre bien ponderados controles institucionales no funcionan y terminan jugando de colaboradores de los negocios ilegales. (párrs. 7-9)

Con cada nuevo anuncio, con cada nuevo despliegue, se celebraron nuevos convenios, delineándose así una serie de compromisos que no conllevan una planificación a mediano y largo plazo o plan estratégico propiamente dicho. Dentro de los acuerdos suscriptos, tampoco encontramos reales compromisos por parte de los actores intervinientes para solucionar los problemas de fondo en torno a la seguridad; menos aún se le dio participación a la ciudadanía para abordar la problemática.

Cuestiones como la reforma policial, la ampliación de las capacidades de la Justicia y de los respectivos ministerios públicos fiscales, el aumento de las plazas carcelarias, el incremento presupuestario destinado a seguridad, la modificación al régimen penal juvenil e inclusive cómo el Estado, desde sus respectivos niveles de gobierno, planifica recobrar su lugar perdido y cooptado por organizaciones delictivas no figuran en ninguno de los compromisos suscriptos.

La propuesta que se plantea implica el compromiso que deberían asumir los múltiples actores, con el objetivo de que la provincia adquiera las capacidades necesarias para la gestión en materia de seguridad.

Nuestra investigación, de tipo exploratoria y descriptiva, se complementa con una propuesta de política pública de seguridad, la cual, a partir del empleo de metodologías de

---

2 Con el término “fuerzas de seguridad” comúnmente se denomina a las fuerzas dependientes del Ministerio de Seguridad de la República Argentina. Las instituciones denominadas “fuerzas de seguridad” (FF. SS.) son las establecidas por la Ley 18711 (17 de junio de 1970), donde se determinaron las misiones, funciones, competencias policiales y jurisdicciones territoriales correspondientes a: Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía Federal. Esta ley fue modificada por la Ley 26102, que incluyó dentro de esta clasificación a la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA). Sin embargo, cabe destacar que las únicas de estas cuatro fuerzas que se definen como “fuerzas de seguridad” en sus respectivas leyes orgánicas son la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval.

teoría del cambio y el marco lógico, establece un programa de despliegue de fuerzas de seguridad y policiales para la provincia de Santa Fe, específicamente en la ciudad de Rosario.

## **2. El problema de la inseguridad y la repuesta estatal**

El problema de la inseguridad, tanto en su dimensión objetiva como también subjetiva, es producto de una serie de fenómenos que lo convierten en multicausal. Esta multicausalidad, y sobre todo el aumento de la violencia y de la inseguridad entre los habitantes de las grandes ciudades, deben entenderse como un fenómeno en el que confluyen factores individuales, familiares, sociales y culturales, que inciden en los patrones de conducta doméstica y social (Buvinic et al., 1999).

Al presentarse la dicotomía entre prevención y control como medidas de intervención, los Gobiernos de distinto tinte político reconocen la necesidad de avanzar en una propuesta multidimensional que involucre medidas en todos los frentes (Dammert, 2012).

Mark Warr (2000) se centra en analizar cómo en los Estados Unidos el miedo afecta mucho más a la población que el crimen en sí mismo. Describe y elabora conceptos vinculados al miedo, al delito y las respuestas estatales orientadas a su reducción controlando sus causas. Weisburd et al. (2016) estudian cómo los comportamientos criminales y los delitos se concentran en ciertos microespacios. A partir del análisis de la estadística delictiva, establece relaciones entre una determinada área geográfica, y la cantidad y el porcentaje de delitos que se suceden en esta, comparándola con otras partes de las ciudades analizadas.

En nuestro país, autores como Marcelo Sain (2002, 2008, 2012) han planteado la necesidad de un mayor control sobre las instituciones policiales a fin de disminuir la autonomía de la cual gozaban y que fuera brindada por el poder político. Este autor desarrolló una extensa obra donde se describen las vinculaciones entre las Fuerzas Policiales (FF. PP.) y su interacción con el poder político y el delito. Por su parte, Kessler (2010) y Kessler y Bruno (2018) analizan el impacto de inseguridad en la sociedad argentina y cómo esta se convirtió en una de las principales demandas, no solo en nuestro país, sino también a nivel regional. Define a la inseguridad como toda amenaza a la integridad física, más que a los bienes, que parecería poder abatirse sobre cualquiera.

Eduardo Estévez (Estévez y Favorito, 2020), desde una perspectiva institucional, analiza las reformas y contrarreformas policiales implementadas en la provincia de Santa Fe. Asimismo, Marcelo Sain (2020, 2021), durante y después de estar a cargo de la gestión de la seguridad de la provincia, también desarrolló numerosos artículos que describen un diagnóstico detallado del funcionamiento y falencias del sistema de seguridad de provincial. Desde una perspectiva sociológica, Máximo Sozzo (2014, 2016, 2019) ha desarrollado su obra analizando las respuestas estatales sobre el delito y realizando numerosos trabajos sobre la provincia de Santa Fe.

La gran mayoría de los autores en nuestro país, en general, han analizado las políticas de seguridad implementadas por los distintos Gobiernos —en particular los despliegues de las FF. SS. en los diversos operativos— desde una mirada amplia, centrando su análisis en las interrelaciones de los actores

Diego Gorgal (2002) analiza el impacto del delito en la sociedad y las respuestas que el Estado brinda a estas demandas. Destaca la necesidad de basar las políticas públicas en evidencias y considera que en nuestro país, al partirse de diagnósticos basados en información sesgada e incompleta, no logra elaborarse una respuesta adecuada a la problemática. En este mismo orden, Fernando Cafferata (2018), a partir de un diseño elaborado propio, analiza el impacto del despliegue de las FF. SS. a través del análisis de evidencia.

Específicamente, Gorgal (Macchiavelli, 2021) define las políticas públicas de seguridad como las respuestas políticas de los Gobiernos al problema de seguridad, y considera que estas deberían generar algún impacto para satisfacer las demandas que les dieron origen. Para su diseño, sostiene que se debe partir del conocimiento de los hechos e interpretarlos. Asimismo, menciona que se deben generar políticas de seguridad que combinen la criminalidad objetiva con la subjetiva. Es necesario tener en cuenta que lo que sirve para reducir una no necesariamente sirve para bajar la otra, lo que se haga en búsqueda del descenso de la criminalidad objetiva no implica que indefectiblemente tenga impacto en la sensación de inseguridad.

### **3. El sistema de seguridad interior argentino (SSIA)**

En la Ley 24059 de Seguridad Interior, y su decreto reglamentario, se establecen las bases jurídicas, los elementos que lo componen y las relaciones orgánicas y funcionales que se establecen a partir de la interacción de estos, como así también los ámbitos de aplicación y los mecanismos de planificación, coordinación, control y apoyo para el mantenimiento de la seguridad interior. El SSIA está integrado por el presidente de la nación, los gobernadores de las provincias que adhieran a la ley, el Congreso Nacional, los ministros de Seguridad, de Defensa y de Justicia, la Policía Federal, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y las Policías provinciales.

La Constitución de la Nación Argentina, en su artículo 121, establece que las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación; una de estas cuestiones es la de su “seguridad”. La Ley de Seguridad Interior hace referencia a la organización constitucional, donde se reconoce que las provincias son anteriores a la constitución del Estado federal. La seguridad interior se encuentra reglada mediante leyes nacionales y provinciales referidas a la materia, con vigencia en cada jurisdicción y por la presente ley, que tendrá carácter de convenio en cuanto a la acción coordinada interjurisdiccional con aquellas provincias que adhieran a esta.

#### **4. Seguridad ciudadana en el área metropolitana de Buenos Aires: casos comparados**

Los despliegues efectuados en la provincia de Santa Fe tienen sus antecedentes en operativos de seguridad ciudadana que, desde el año 2003, se implementaron en el conurbano bonaerense en lo que se denominó el Plan de Protección Integral de Barrios (PPIB). Este despliegue asignaba cientos de efectivos de la Gendarmería Nacional, de la Prefectura Naval y de la Policía de la Provincia de Buenos Aires a tres barrios informales del conurbano (Zajac, 2020).

En el año 2010, a través de un decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), fue dispuesto el operativo “Centinela”, que implicó el desembarco de 6 mil gendarmes en distintos puntos del conurbano bonaerense. Para el año 2011, a través de otro decreto del PEN, se conformó el operativo “Cinturón Sur”, que implicó la sustitución del personal de la Policía Federal por el de la Prefectura y de la Gendarmería para las tareas de prevención del delito en sectores del sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (Cafferata, 2018). En paralelo, ese mismo año, el Ministerio de Seguridad de la Nación desarrolló el programa de “Cuerpos Policiales de Prevención Barrial”. Implementado desde 2012, dio origen a las Unidades de Prevención Barrial (UPB).

A grandes rasgos, la principal diferencia entre los operativos “Centinela” y “Cinturón Sur” es que, en el primero, la Gendarmería no desplazó a la Policía Bonaerense en sus tareas preventivas, sino que patrullaban las mismas zonas, pero no de manera coordinada. En el Operativo “Cinturón Sur”, en cambio, fueron la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval quienes reemplazaron a la Policía Federal Argentina, cuyo personal permaneció abocado a cuestiones administrativas vinculadas a la etapa sumarial o contravencional, a la recepción de detenidos y a la radicación de denuncias (Frederic, 2018; Rodríguez Alzueta, 2020). Para Frederic (2014), el primer despliegue masivo de la Gendarmería en la zona sur de CABA tuvo una evaluación exitosa.

Fernando Cafferata (2018), a partir del análisis del impacto del despliegue de las FF. SS. en el operativo “Cinturón Sur”, con base en la evidencia obtenida del estudio de las estadísticas vinculadas a una serie de delitos, compara los índices de victimización en zonas donde la Policía Federal fue reemplazada. El autor concluye que si bien este tipo de intervenciones tienen éxito en la disminución de la delincuencia, es necesario plantear de manera más profunda el costo-beneficio de que las FF. SS. se aboquen a la lucha contra el crimen ordinario.

#### **5. Algunos aspectos del estado de situación: la provincia de Santa Fe**

El Departamento Rosario, con una población estimada para 2021 de casi un millón trescientos mil habitantes,<sup>3</sup> ha registrado en los últimos años la tasa de homicidios más alta de la provincia y del país, con 18,57 casos cada 100 mil habitantes.

---

3 Teniendo en cuenta el censo nacional de la República Argentina efectuado en el año 2010, la estimación se realiza con base en la proyección poblacional que elaboró el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Tabla 1.  
Cantidad y tasa de homicidios registrados en el Departamento Rosario (2014-2021)

Año	Cantidad de homicidios	Tasa cada 100 mil habitantes
2014	254	20,35
2015	234	18,64
2016	181	14,33
2017	165	12,99
2018	204	15,97
2019	169	13,16
2020	213	16,5
2021	241	18,57
<b>Promedio</b>	<b>207</b>	<b>16,31</b>

Fuente: elaboración propia.

La tasa de homicidios registrada en el año 2021 casi cuadruplica la media nacional y representa más de un 470% de los homicidios registrados en la ciudad de Córdoba, que, con una población de alrededor de un millón y medio de habitantes, registró 51 casos (Garcarena, 2021).

La ciudad de Rosario, por su parte, cuenta con una superficie de 178,7 km<sup>2</sup>, una población estimada en alrededor de un millón de habitantes y una densidad poblacional de 5,619 habitantes por kilómetro cuadrado. La Municipalidad ha dividido la ciudad en seis distritos con el objeto de descentralizar las actividades administrativas y de servicios. Los distritos no sólo guardan similitudes en sus características urbanísticas o accesibilidad de servicios públicos, sino también lo hacen en cuestiones vinculadas con los niveles de violencia y la tasa de homicidios.<sup>4</sup>

4 Metodológicamente, en el mencionado reporte se incluyen dentro de la categoría “homicidios” aquellos episodios en los que una persona le causa la muerte a otra haciendo uso intencional de la violencia, y se contemplan todos los casos de homicidios dolosos o sucedidos en el contexto de otro delito doloso.



Como puede observarse en la Figura 2, la mayoría de los 206 homicidios cometidos en la ciudad de Rosario en el año 2021, representados a través de círculos negros, se concentran en áreas específicas de los distritos Sur, Oeste y Noroeste.

Los homicidios que se registran en la provincia de Santa Fe, que cuenta con una población estimada en 3563390 de habitantes, representaban una tasa de 13,74 cada 100 mil habitantes en el año 2014 y una de 10,5 para el año 2021, conforme el Ministerio de Seguridad Pública provincial.



**Figura 3.** Evolución de la tasa de homicidios en la provincia de Santa Fe (2014-2021).

Fuente: Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.

Según este informe, la tasa de homicidios no ha variado drásticamente conforme la tasa poblacional de la provincia. En el registro del año 2021, similar al de 2020, puede observarse cómo se duplica la tasa nacional de homicidios, la cual, para ese periodo, fue de 5,3 cada 100 mil habitantes.<sup>5</sup> A continuación, se exponen los resultados por jurisdicción de la tasa de homicidios reflejada en el informe correspondiente al año 2021.

5 Conforme información aportada por el Ministerio de Seguridad de la Nación a través del Informe del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC).

**Tabla 2.**  
**Homicidios a nivel nacional**

<i>Jurisdicción</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Tasa</i>	<i>Jurisdicción</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Tasa</i>
CABA	125	4,1	Mendoza	90	4,5
Buenos Aires	931	5,3	Misiones	57	4,5
Catamarca	7	1,7	Neuquén	41	6,2
Chaco	106	8,8	Río Negro	39	5,2
Chubut	32	5,2	Salta	89	6,2
Córdoba	121	3,2	San Juan	16	2,0
Corrientes	41	3,7	San Luis	14	2,8
Entre Ríos	52	3,6	Santa Cruz	22	6,0
Formosa	28	4,6	Santa Fe	373	10,5
Jujuy	36	4,7	Santiago del Estero	37	3,8
La Pampa	4	1,1	Tierra del Fuego	1	0,6
La Rioja	4	1,0	Tucumán	152	9,0

A nivel país se registraron 2416 casos, lo que representa una tasa de 5,2.  
Fuente: elaboración propia a partir Ministerio de Seguridad de la Nación (2021).

La provincia de Santa Fe registra una tasa que es dos veces y media más que la de CABA y triplica la de la provincia de Córdoba. En general, frente a la precaria situación de los sistemas de información, la tasa de homicidios se ha convertido en el principal indicador utilizado para definir la inseguridad presente en un determinado contexto (Dammert, 2012).

Existen otros dos puntos que se considera oportuno exponer: las ocasiones en las cuales se produjeron los homicidios y el altísimo porcentaje en los cuales se emplearon armas de fuego para cometerlos.



**Figura 4.** Distribución de homicidios según los contextos en los que se inscriben (provincia de Santa Fe, 2020 y 2021).  
Fuente: Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.

Los gráficos correspondientes al año 2021 muestran que más del 75% de los homicidios están vinculados a lo que se denomina “economía ilegal/organización criminal” y “conflictos interpersonales”, sumados los que resultan de los procesos investigativos. Como hemos mencionado, los homicidios en ocasión de robo representaron un 4,5% de los casos registrados en la provincia.

En cuanto al medio empleado, en 2021, un 78% de los homicidios se perpetraron con armas de fuego.

## 6. Decisiones políticas en materia de seguridad pública en la provincia de Santa Fe

A partir de la década de 1990 se produjo un cambio en el concepto de “seguridad”, que mutó desde la concepción de “seguridad pública” al de “seguridad ciudadana” (Estévez y Favorito, 2020). Esto fue acompañado de cambios en los códigos de procedimientos penales.<sup>6</sup> Asimismo, se sucedieron procesos de reformas y contrarreformas de la institución policial de la provincia y su personal.

Para Marcelo Sain (2020), la Policía de Santa Fe ha perdido el control de la calle: la presencia legal de la Policía a través de cualquier tipo de estrategia de prevención y control del crimen, pero también perdió la capacidad de control ilegal de la calle.

Máximo Sozzo (2019) caracteriza la relación entre la ciudadanía y la policía provincial haciendo referencia a que los niveles de desconfianza públicos son muy altos, los que considera extraordinarios.

## 7. Compromisos asumidos: un marco para la cooperación

En abril de 2014, se produjo el despliegue de 3 mil efectivos de las fuerzas de seguridad en la ciudad de Rosario. El objetivo de la operación era realizar alrededor de 80 allanamientos simultáneos en el marco de investigaciones llevadas a cabo por la Justicia federal, en su mayoría vinculadas al narcotráfico. A su vez, se previó que las fuerzas federales quedaran instaladas por varios meses como parte de una instancia de pacificación del territorio. A los efectos de coordinar el accionar de las fuerzas de seguridad y de la Policía provincial, se creó lo que se denominó el Comando Conjunto, con supervisión, control y coordinación *in situ* de funcionarios del Ministerio de Seguridad de la Nación.

Desde el año 2016, se establecieron una serie de convenios entre los sucesivos Gobiernos nacionales y de la provincia de Santa Fe, conforme lo normado en la Ley de Seguridad Interior, con el objetivo de plasmar el marco de cooperación y coordinación de las acciones.

En ellos se estableció la conformación de diversas estructuras de coordinación y coope-

---

6 A través de la Ley provincial 12734, sancionada el 17 de agosto del año 2007, se modificó el Código Procesal Penal de la Provincia de Santa Fe y se establecieron las reformas a la actividad procesal.

ración, donde los actores se comprometían a trabajar en pos de reducir los niveles de inseguridad. En los convenios no se definieron los mecanismos que implementarían el trabajo conjunto, lo cual en la práctica quedó más vinculado a la asignación de sectores para cada fuerza. Tampoco hubo objetivos cuantificables y verificables tendientes a la reducción de los índices de victimización ni metas respecto a la sensación de inseguridad que se querían alcanzar. Luego de la finalización de cada ciclo, no se realizaron análisis de impacto ni evaluaciones concretas.

Sobre los mecanismos de participación ciudadana dentro de los programas de seguridad, los ejemplos se limitarían a ciertas herramientas para efectuar denuncias anónimas, ya sea a través de correos electrónicos o de llamadas a números telefónicos oficiales.

De manera resumida, también debemos mencionar que tampoco se dejó asentado cómo desde la nación, la provincia y el municipio iban a desarrollar, promover y/o diseñar políticas públicas concretas con el objetivo de reducir los altos índices de delincuencia y niveles de violencia que se sucedían en el territorio de la provincia de Santa Fe.

## **8. Una propuesta de política pública de seguridad**

El programa de despliegue debe ser parte de un plan estratégico de seguridad destinado a la provincia de Santa Fe y retroalimentarse de los otros programas complementarios que se esbozaron en la versión completa de la tesis. Su objetivo general debe ser:

Desplegar fuerzas de seguridad y policiales para efectuar tareas de prevención del delito en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, en coordinación y complementación con la Policía provincial, bajo un comando unificado, y por un tiempo determinado, en el marco de un programa que incluya la aplicación de metodologías para la asignación de recursos, el establecimiento de metas cuantificables, procesos monitoreables y resultados evaluables, garantizándose la transparencia y la participación ciudadana, mientras se produce la transferencia de capacidades al gobierno provincial.

### **8.1. Designación de responsables y conformación de estructuras de trabajo**

A través de un decreto del Poder Ejecutivo Nacional, debe darse inicio al programa.<sup>7</sup> Conforme lo establece la Ley de Seguridad Interior, deberán crearse dos estructuras: un comité a nivel nacional y un consejo de complementación a nivel provincial.

El comité deberá estar copresidido por el gobernador de la provincia de Santa Fe y el ministro de Seguridad de la Nación, e integrado por el secretario de Seguridad Interior, los ti-

---

7 Al igual que lo efectuado con los operativos “Centinela” y “Cinturón Sur”.

tulares de las fuerzas de seguridad y un funcionario con jerarquía no menor a subsecretario a quien se le delegue la supervisión operacional de las FF. SS. y las FF. PP. que se empleen en el despliegue. A su vez, deberá designarse a otro funcionario a cargo de las operaciones conjuntas de seguridad, quien tendrá que ser un jefe perteneciente a uno de los cuerpos policiales o fuerzas de seguridad del Estado nacional intervinientes, al que se subordinarán los elementos de los restantes cuerpos policiales y fuerzas de seguridad nacionales y provinciales participantes en la operación.

Un consejo provincial de complementación para la seguridad interior es la otra estructura necesaria, el cual tendrá que estar compuesto por las máximas autoridades de seguridad a nivel provincial, por los jefes de las FF. SS. asentadas en la jurisdicción y por el intendente de Rosario.

## 8.2. Ámbito de actuación

La ciudad de Rosario deberá dividirse en seis sectores, cada uno de los cuales será asignado a una fuerza de seguridad. La delimitación de estos sectores es coincidente con los distritos municipales, quedando las zonas de responsabilidad de la siguiente manera:

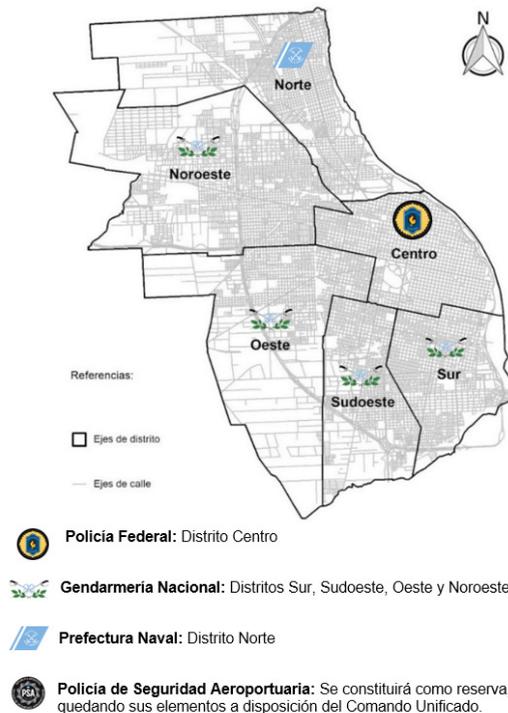


Figura 5. Asignación de jurisdicción a las FF. SS. Fuente: elaboración propia.

La elección del área de operaciones de cada una de las fuerzas de seguridad será establecida a partir de sectores que les fueron asignados en operativos anteriores, además de la capacidad de movilización y despliegue de efectivos que tengan, y también en función de las características de las acciones preventivas que ejecutan.

En caso de que se disponga que las fuerzas de seguridad incrementen su área de operaciones a otras localidades del Gran Rosario, la Prefectura Naval proyectará su jurisdicción hacia el norte de la ciudad, mientras que la Gendarmería Nacional lo hará hacia el Oeste y Sur,<sup>8</sup> y se emplearán los elementos de la Policía de Seguridad Aeroportuaria en una zona y con funciones a determinar.

### **8.3. Metas del programa**

La intervención tiene como meta objetiva al finalizar el programa la reducción de un 50%<sup>9</sup> de los siguientes indicadores: a) tasa de homicidios; b) tasa de personas heridas por armas de fuego; c) tasa de abuso de armas; y d) tasa de robos.

### **8.4. Etapas y duración del programa**

El programa de despliegue, que abarca un periodo de 76 meses, contará con dos etapas que se dividen temporalmente, denominadas “etapa de planeación” y “etapa de ejecución”. Para dar inicio a la primera, debe firmarse un convenio entre los tres niveles de gobierno intervinientes, a partir de lo cual, en lo que denominamos “subetapa de análisis y diagnóstico”, cada una de las partes debe comprometerse a presentar en un plazo de sesenta días un informe detallado que contenga un diagnóstico situacional y las propuestas para resolver la problemática descripta.

Este proceso debe abrirse a la participación ciudadana para que haya colaboración desde la sociedad civil y se desarrollen desde distintas ópticas análisis y propuestas diferentes. En el convenio marco, debe especificarse que, una vez concluidos los informes, deben ponerse a disposición del comité nacional —ya constituido— para su conocimiento y consideración.

En el Consejo Provincial de Complementación será donde se reúna y se procese la información contenida en los informes de diagnóstico y se analicen las propuestas efectuadas. Este proceso, que denominamos “subetapa de diseño y coordinación”, no debe durar más de treinta días y concluirá con la elaboración del programa, que será elevado nuevamente al comité nacional para su aprobación y posterior pase al Poder Ejecutivo Nacional, con el fin de plasmarse en un decreto ley.

---

8 Estos despliegues se basan en la distribución de elementos orgánicos tanto de la Gendarmería Nacional como de la Prefectura Naval.

9 Esta cifra es el producto del análisis y la comparación con la provincia de Córdoba, que, con similares índices de población, de PBI y de desarrollo humano, registra una cuarta parte de los homicidios que ocurren en la ciudad de Rosario.

En el decreto deberán quedar asentados los diagnósticos obtenidos y las propuestas elegidas para el abordaje de las problemáticas, junto con la designación de los responsables de cada nivel de gobierno y la conformación de sus respectivas estructuras de trabajo. Además, deberán especificarse las metas y objetivos de la intervención, los plazos de cumplimiento, la asignación de los recursos y el financiamiento, junto con los mecanismos de monitoreo, evaluación y participación ciudadana.

La etapa de ejecución, la más extensa, puede ser dividida en tres subetapas, que se denominan: “preparación”, “integración” y “complementación”.

La subetapa de preparación debe desarrollarse en un lapso de treinta días a partir de la firma del decreto ley, disponiendo cada nivel de gobierno de los medios convenidos en los proyectos y comprometidos.

Luego, la subetapa de integración corresponde a los tres primeros años del programa, donde se afectará al 100% de los efectivos de las fuerzas de seguridad asignados para que, de manera integrada con la Policía de la provincia de Santa Fe, ejecuten tareas de prevención en los sectores asignados.

Por último, en la subetapa de complementación, a desarrollarse en los restantes tres años, se reducirá por tercios la cantidad de efectivos de las fuerzas de seguridad movilizados para la operación. Esto implicará que, en el cuarto año del programa, continúe ejecutando tareas de patrullaje preventivo un 66% por ciento de los efectivos que se dispusieron en la etapa de integración; y en el quinto, un 33%. En el sexto año, se prevé que continúe el esquema integrado, pero con los efectivos de las fuerzas de seguridad que desde el Gobierno federal se designen para quedar de manera permanente en la ciudad de Rosario para el cumplimiento de sus misiones y funciones específicas y para el eventual apoyo a la policía provincial.

## **8.5. Metodología para la asignación de recursos**

Con el objetivo de basar nuestras decisiones en evidencias, se propone un modelo de gestión, administración y gerenciamiento de recursos similar al Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP), que viene desarrollando Carabineros de Chile junto a la Pontificia Universidad Católica de Chile desde hace más de veinte años.

Este es un sistema que implica delimitar los sectores en “cuadrantes” asignados a una comisaría o jurisdicción de un elemento. A partir de esta sectorización, se efectúan relevamientos sobre la cantidad y características de sus habitantes, sus actividades económicas y sociales más destacadas y también la situación delictual. No sólo se elaboran estadísticas sobre índices de victimización (índice objetivo), también se tienen presentes factores como el temor en la población o la sensación de inseguridad (índice subjetivo) (Carabineros de Chile, 2018).

A través el análisis de esos datos y de la aplicación de fórmulas polinómicas, se logran establecer índices de seguridad y evaluar el impacto que tiene cada efectivo o patrulla desplegada en acciones preventivas en el sector. A su vez, permite establecer objetivos a alcanzar

sobre niveles de seguridad deseados y los recursos humanos y materiales que se necesitan emplear para lograrlo. El modelo chileno ha sido replicado en otros países como Colombia y Ecuador. El empleo de metodologías basadas en evidencias permite determinar índices de seguridad producto de análisis multidimensionales y los recursos humanos y materiales necesarios para cubrir las demandas de seguridad que, a partir de estos, se presentan.

Contar con una metodología basada en evidencias para la asignación de recursos en los sectores determinados por los distritos, donde van a ser asignadas las FF. SS. y la Policía de la Provincia de Santa Fe, ayudará a determinar la cantidad de efectivos y medios a desplegar y los mecanismos para monitorear su desempeño y alcance de metas.

El financiamiento del programa deberá ser absorbido por los distintos niveles de gobierno. Conforme se establezcan las necesidades, dependerá del poder político qué proporción asumirá cada uno.

## **9. Programas complementarios**

En el presente estudio se hizo referencia sobre algunos de los programas que deberían conformar un plan estratégico de seguridad para la provincia de Santa Fe, y que deberían implementarse de forma simultánea al Programa de Despliegue. A nivel provincial, deber desarrollarse un programa de incremento de capacidades de la policía de Santa Fe; esta, como otras tantas decisiones, debe ser el resultado de una decisión política basada en informes de diagnóstico que le muestren a la provincia qué fuerza policial pueden tener y para qué. En lo que respecta específicamente a las reformas en el presupuesto, la provincia de Santa Fe, para el año 2021, contaba con un monto de \$518 812 624 000.<sup>10</sup> El presupuesto destinado a seguridad, conforme el mismo periodo, fue de aproximadamente \$40 097 609 000, lo que representa un 7,72% del total, un punto porcentual por debajo del promedio anual.<sup>11</sup>

A partir del análisis efectuado en un trabajo previo,<sup>12</sup> podemos comparar los presupuestos de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Salta, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

---

10 Ley 14017 de Presupuesto de la administración provincial ejercicio 2021 (12 de diciembre de 2020).

11 A nivel país, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires invierten un 8,73% de su presupuesto en las áreas de seguridad. Este dato es el resultado de haber comparado todos los presupuestos provinciales del país a partir de las respectivas publicaciones en los sitios oficiales de cada gobierno jurisdiccional.

12 “Políticas públicas de seguridad basadas en evidencias. Implementación de metodologías para la asignación de recursos” (Gorosito Pérez et al., 2021), en el marco de la Maestría en Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno de la Universidad Austral.

**Tabla 3.**  
Presupuestos jurisdiccionales correspondientes al año 2021

<b>Nro.</b>	<b>Jurisdicción</b>	<b>Presupuesto 2021 (en pesos)</b>	<b>Presupuesto destinado a Seguridad (en pesos)</b>	<b>Porcentaje del total del presupuesto</b>
<b>1</b>	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	\$ 612.643.520.015	\$ 97.084.343.636	15,85 %
<b>2</b>	Provincia de Salta	\$ 157.188.783.173	\$ 20.310.666.985	12,92 %
<b>3</b>	Provincia de Córdoba	\$ 432.616.193.000	\$ 53.559.000.000	12,38 %
<b>4</b>	Provincia de Santa Fe	\$ 518.812.624.000	\$ 40.097.609.000	7,73 %
<b>5</b>	Provincia de Buenos Aires	\$ 1.910.032.077.779	\$ 145.267.524.170	7,61 %

Fuente: elaboración propia.

Si comparamos los puntos porcentuales de Córdoba (12,38%) y de Santa Fe (7,73%), vemos que existe una diferencia del 4,65% de representación en el presupuesto total. Esto nos muestra que la provincia de Santa Fe destina un 62% de lo que asigna Córdoba.

El presupuesto impacta directamente en los recursos que son destinados al pago de haberes, inversión en tecnología, recursos logísticos, infraestructura, capacitación, etc. Considerar los daños que genera el delito como costos nos permite desarrollar la justificación de la inversión en seguridad, en virtud de que los beneficios son mayores. La criminalidad, tanto en su dimensión objetiva como subjetiva, generan daños directos e indirectos que impactan sobre los gastos públicos y privados asociados a la prevención y al control del delito (Macchiavelli, 2021).

En cuanto a la participación ciudadana en las decisiones, resta preguntarse si la ciudadanía estaría dispuesta a destinar mayor parte del presupuesto de la provincia al área de seguridad. Nuestra propuesta se basa en el aumento de 1 punto porcentual del presupuesto por año durante cinco años.

**Tabla 4.**  
Proyección del incremento progresivo de presupuestos destinados a seguridad

<b>Presupuesto 2021</b>	<b>Primer Año</b>	<b>Segundo Año</b>	<b>Tercer Año</b>	<b>Cuarto Año</b>	<b>Quinto Año</b>	<b>Sexto Año</b>
<b>7,73 % del total</b>	<i>Presupuesto al 8,5 %</i>	<i>Presupuesto al 9,5 %</i>	<i>Presupuesto al 10,5 %</i>	<i>Presupuesto al 11,5 %</i>	<i>Presupuesto al 12,5 %</i>	<i>A determinar</i>

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las acciones a nivel municipal, en la República Argentina no existen las “policías municipales”. Los municipios no tienen poder de policía ni integran el SSIA. Sin embargo, en numerosos casos se les asignan funciones de choferes de móviles “policías municipales” o “guardias urbanas”, es decir, móviles que son propiedad de la municipalidad, en los cuales suele ir un agente policial que desarrolla tareas preventivas en calidad de servicio adicional y un empleado municipal.

Desde las municipalidades se crean centros de monitoreo, con presupuesto y empleados municipales, que buscan darle una respuesta más rápida al vecino. A tal fin, controlan las cámaras municipales, desarrollan aplicaciones para telefonía celular para efectuar denuncias o despachan móviles municipales bajo la modalidad descripta. Sin embargo, el problema es que este esfuerzo, al no estar vinculado directamente con la labor policial, en muchos casos hace que se difume la capacidad de respuesta o que esta no sea acorde con la amenaza.

Se considera necesaria la creación de un centro de monitoreo urbano que integre y monitoree con miras a la prevención y no solo a la detección de infracciones de tránsito. Es necesario que el trabajo esté orientado a contribuir en el esfuerzo de la seguridad pública, donde se puedan integrar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno.

## **10. Reflexiones finales**

A lo largo del presente estudio se ha descripto cómo, a partir del año 2014, desde el Estado nacional y a pedido del Gobierno de la provincia de Santa Fe, se han desplegado en sucesivas oportunidades las fuerzas de seguridad y policiales en el territorio provincial, en particular en la ciudad de Rosario, con el objetivo de reducir el nivel de violencia, representado en este caso por la cantidad de homicidios.

El empleo sistemático de la misma política no ha dado respuesta al carácter multicausal que tiene la inseguridad, ni en su carácter objetivo, representado por la tasa de victimización, ni en su carácter subjetivo, que, en definitiva, no es otra cosa que el miedo a ser víctima de un delito.

Se han analizado las opiniones de los especialistas en materia de seguridad, dejando de lado las cuestiones ideológicas o partidarias y arribando a la conclusión de que es necesaria una reforma integral del sistema de seguridad de la provincia de Santa Fe, la cual debe ser acompañada por el Gobierno federal.

Asimismo, a través del estudio de los respectivos ciclos para la elaboración de políticas públicas —propuestos tanto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)—, puede concluirse que no habrá proyectos, programas o planes estratégicos de políticas públicas que puedan dar una respuesta a la problemática de la inseguridad si no parten de buenos diagnósticos y si no se especifican sus metas objetivas y los procedimientos para alcanzarlas.

Los diagnósticos deben ser efectuados teniendo en cuenta la multidimensionalidad del

fenómeno delictivo. Las metas tienen que poder ser monitoreadas y evaluadas de forma permanente, pero no sólo desde los distintos niveles del Estado, sino también desde la propia ciudadanía mediante una participación activa.

El escenario de la provincia de Santa Fe nos muestra una multiplicidad de actores que, en los sucesivos Gobiernos, han implementado en los últimos 30 años una serie de reformas y contrarreformas sobre el sistema de seguridad de la provincia, en particular sobre su fuerza policial.

La situación en la ciudad de Rosario es multicausal y la seguridad merece una respuesta, articulando los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal. No pueden dejarse de lado las limitaciones que enfrentan la Justicia penal en ambos niveles, y la casi nula capacidad para el alojamiento de detenidos y condenados que posee la provincia. Incluso no se plantean discusiones sobre cuestiones que adquieren mucha más profundidad y deben ser debatidas, como lo son las modificaciones al régimen penal juvenil o las respuestas que debe dar el Estado a problemáticas vinculadas a la drogodependencia, la deserción escolar o el nivel de desempleo y la falta de oportunidades que atraviesa la población más vulnerable en términos estadísticos. Quienes representan la mayor proporción entre las víctimas de homicidios son hombres jóvenes con escaso nivel educativo, que se han criado en entornos donde lo que prima es la pobreza estructural.

Sobre las respuestas estatales a la problemática descrita, y analizados los convenios efectuados, priman los compromisos de manera abstracta. Si bien se definen estructuras y funciones a desempeñar, no se establecen metas objetivas ni mecanismos de monitoreo, como tampoco plazos de cumplimiento y, menos aún, mecanismos de participación ciudadana.

Se propuso en la tesis un programa de despliegue de fuerzas de seguridad destinado a ser implementado en la ciudad de Rosario por un tiempo determinado, el cual debería enmarcarse en un plan estratégico mucho más amplio. Este es un modelo pensado a mediano plazo elaborado a partir de diagnósticos con mecanismos de implementación definidos, donde el empleo de los recursos se define a través de metodologías basadas en evidencias, con metas y objetivos verificables capaces de ser monitoreados y evaluados y que implica una serie de acuerdos y el trabajo integrado de los tres niveles de gobierno, además de la participación de la ciudadanía en todo el proceso.

Para acompañar la propuesta, encontramos otros dos programas que determinarán el grado de éxito que podría alcanzar el programa de despliegue, los cuales están vinculados a dos niveles diferentes de gobierno. El primer programa complementario es el relacionado con el incremento de las capacidades de la policía de la provincia; el segundo, que debería ser implementado por el nivel de gobierno municipal, está relacionado con el incremento de la capacidad de monitoreo.

Los estudios abocados a demostrar cómo la inseguridad impacta en costo de vidas humanas y bienes materiales coinciden en que la mejor inversión es la prevención. Es mucho más costoso mantener todo un sistema que persiga a quienes cometen delitos que el trabajo que se puede hacer para evitarlo. Si no se logra consenso entre nuestros gobernantes, dejan-

do de lado las discusiones partidarias o las referentes a qué nivel de gobierno le corresponde dar cada una de las respuestas a cada demanda, difícilmente se podrá revertir la situación de inseguridad que atraviesa la ciudad de Rosario.

La solución a la inseguridad es política. Se construye y nos involucra a todos; debemos entonces contribuir a su construcción desde bases firmes, acuerdos claros y el fortalecimiento de las partes involucradas para minimizar la dependencia del Gobierno nacional por parte de los Gobiernos locales y en beneficio de la sociedad en su conjunto.

## Bibliografía

- Buvinic, M., Morrison, A. y Shifter, M. (1999). *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-violencia-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Un-marco-de-referencia-para-la-acci%C3%B3n.pdf>.
- Cafferata, F. G. (2018). *An Impact Evaluation of the South Belt Unit Plan in the City of Buenos Aires: Assessing the effectiveness of Argentina's Federal Security Forces*. Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia/Universidad Nacional de Tres de Febrero/Universidad de San Andrés.
- Carabineros de Chile. (2018). *Manual Operativo de Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Chile*. Subdirección General, Depto. Coordinación Plan Cuadrantes.
- Centro de Estudios para la Seguridad Hemisférica. (15 de diciembre de 2021). *Diálogo para la acción práctica. La respuesta institucional al desafío que plantea el narcotráfico en la Argentina. El caso de la provincia de Santa Fe*. Universidad de Buenos Aires. <http://www.derecho.uba.ar/institucional/centro-de-estudio-de-seguridad-hemisferica-terrorismo-y-criminalidad-financiera/actividades.php>.
- Costantino, G. (2015). *El juego estratégico de la seguridad ciudadana en Argentina (1996-2011)*. [https://www.researchgate.net/profile/Gabriel-Costantino/publication/281194350\\_El\\_juego\\_estrategico\\_de\\_la\\_seguridad\\_ciudadana\\_en\\_Argentina\\_1996-2011/links/5d94d08ca6fdccfd0e711c43/El-juego-estrategico-de-la-seguridad-ciudadana-en-Argentina-1996-2011.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Gabriel-Costantino/publication/281194350_El_juego_estrategico_de_la_seguridad_ciudadana_en_Argentina_1996-2011/links/5d94d08ca6fdccfd0e711c43/El-juego-estrategico-de-la-seguridad-ciudadana-en-Argentina-1996-2011.pdf).
- Costantino, G. (2016). Planes de campaña y seguridad ciudadana en la provincia de Buenos Aires (1984-2011). *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 16(26), 75-110. <https://www.redalyc.org/pdf/3375/337546668003.pdf>.
- Couso, L. (31 de diciembre de 2020). Sain: “La Policía ni siquiera mantiene un control ilegal del territorio, por eso la violencia narco”. *Télam*. <https://www.telam.com.ar/notas/202012/540229-sain-santa-fe-violencia-narcos-homicidios.html>.
- Dallorso, N. S. (2014). La emergencia del Operativo Centinela y el Plan Unidad Cinturón Sur en el Área Metropolitana de Buenos Aires en el debate acerca de la militarización de la seguridad interior. *Revista de derecho penal y criminología*, 5(6-2014), 149-158. <https://notablesdelaciencia.conicet.gov.ar/handle/11336/35653>.
- Dammert, L. (2012). Inseguridad, crimen y cohesión social: ¿es posible pasar del discurso a la evidencia? En Díaz, F. J. y Melle, P. (Eds.), *Violencia y Cohesión Social en América Latina* (pp. 27-48). Cieplan. <https://www.cieplan.org/wp-content/uploads/2019/05/Violencia-y-cohesion-social-en-AL.pdf#page=29>.
- Dammert, L. y Bailey, J. (2007). *¿Militarización de la seguridad pública en América Latina? Foreign Affairs en español*, (abril-junio), 61-70. [https://luciadammert.com/wp-content/uploads/2020/12/Militarizacion\\_De\\_La\\_Seguridad\\_Publica.pdf](https://luciadammert.com/wp-content/uploads/2020/12/Militarizacion_De_La_Seguridad_Publica.pdf).

- De los Santos, G. (2 de noviembre de 2020). Marcelo Sain: "La amenaza del uso de la fuerza debe ser creíble si enfrente hay narcos como en Rosario". *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/marcelo-sain-la-amenaza-del-uso-de-la-fuerza-debe-ser-creible-si-enfrente-hay-narcos-nid2496925>.
- Del Frade, C. (2021). *La ciénaga y las parábolas - Geonarco 7*. <https://carlosdelfrade.com.ar/noticias/la-cienaga-y-las-parabolas-geonarco-7/>.
- Dewey, M. (2015). *El orden clandestino: Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina* (Vol. 2045). Katz Editores.
- Di Tella, R., Galiani, S. y Schargrodsky, E. (2010). Crime Inequality and Victim Behavior during a Crime Wave. En *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America* (pp. 175-206). University of Chicago Press.
- Estévez, E. E. (2000). Reforma de Sistemas de Seguridad Pública e Investigaciones Judiciales: tres experiencias en la Argentina. *Colección*. 2000, 6(10). <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/10142>.
- Estévez, E. E. y Favorito, P. L. (2020). *Reforma policial en Santa Fe, Argentina: contextos, oscilaciones y desafíos del proceso*. *RESI: Revista de estudios en seguridad internacional*, 6(1), 139-162. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7502396>.
- Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. CIPPEC y UNICEF. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1419.pdf>.
- Frederic, S. (2014). Modos de dar seguridad, adaptación y obediencia en el escenario de re-despliegue territorial de la Gendarmería Nacional Argentina. *Estudios*, (32). [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1852-15682014000200013&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1852-15682014000200013&script=sci_arttext&tlng=en).
- Frederic, S. (2015). ¿Militares, asalariados o trabajadores? Moral y emoción en un conflicto gremial de la Gendarmería Nacional Argentina. *Dilemas*, 8(3), 529-557.
- Frederic, S. (2018). La politización del trabajo policial en Buenos Aires. Gendarmes y policías locales frente al policiamiento de proximidad. *Trabajo y sociedad*, (31), 33-51. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1514-68712018000200033&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712018000200033&lng=es&tlng=es).
- Garciaarena, L. (31 de diciembre de 2021). Rosario cierra 2021 con un 470% más de crímenes que la ciudad de Córdoba. *La Capital*. <https://www.lacapital.com.ar/policiales/rosario-cierra-2021-un-470-mas-crimenes-que-la-ciudad-cordoba-n10004805.html>.
- Ginestra, C. (2014). *Descentralización municipal y participación ciudadana en la ciudad de Rosario: el caso del Distrito Centro* (Tesis de grado). Licenciatura en Ciencias Políticas, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/5352/Tesina%20Constanza%20Ginestra.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.
- Gorgal, D. (2002). Estado y seguridad: apuntes para una reformulación del sistema de seguridad interior en la Argentina. *Colección*. 2002, 8(13). <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/9967>.
- Goroso Pérez, A., Bonfiglio, A., Leguizamón, C. y Nanni, M. (2021). *Políticas públicas de seguridad basadas en evidencias. Implementación de metodologías para la asignación de recursos* (Tesis de maestría). Políticas Públicas, Escuela de Gobierno, Universidad Austral.
- Iazzetta, M. (2019). Seguridad ciudadana y actividad policial comunitaria en Argentina. Estudio de caso en Rosario. *Revista Científica General José María Córdoba*, 17(25), 92-110. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1900-65862019000100092](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1900-65862019000100092).
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas* (1ª ed.). Universidad Nacional Arturo Jauretche. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ics-ya-unaj/20171114040327/pdf\\_1260.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ics-ya-unaj/20171114040327/pdf_1260.pdf).
- Jaitman, L. (Ed.). (2015). *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe: Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kessler, G. (2010). *Delito, sentimiento de inseguridad y políticas públicas*. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata, 9 al 10 de diciembre de 2010. <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20121123043123/Lainseguridadylaseguridadciudadana.pdf>.
- Kessler, G. (2012). Las consecuencias de la estigmatización territorial: Reflexiones a partir de un caso particu-

- lar. Espacios en blanco. *Serie indagaciones*, 22(1), 165-197. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1515-94852012000100007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-94852012000100007&lng=es&tlng=es).
- Kessler, G. y Bruno, M. (2018). *Inseguridad y vulnerabilidad al delito*. <https://www.jstor.org/stable/pdf/j.ctvtxw2b7.13.pdf>.
- Loyarte, N. (22 de septiembre de 2019). "La mayoría de las víctimas son jóvenes, varones y pobres de zonas marginadas". *El Litoral*. [https://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/208957-la-mayoria-de-las-victimas-son-jovenes-varones-y-pobres-de-zonas-marginadas-maximo-sozzo-especialista-en-criminologia-area-metropolitana.html](https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/208957-la-mayoria-de-las-victimas-son-jovenes-varones-y-pobres-de-zonas-marginadas-maximo-sozzo-especialista-en-criminologia-area-metropolitana.html)
- Macchiavelli, H. (28 de septiembre de 2021). Exclusivo I Diego Gorgal: "La gestión de Cambiemos en Seguridad fue una parodia". *A24*. [https://www.a24.com/politica/exclusivo-i-diego-gorgal-argentina-datos-crimenes-robos-15122019\\_rkoOjeXAS](https://www.a24.com/politica/exclusivo-i-diego-gorgal-argentina-datos-crimenes-robos-15122019_rkoOjeXAS).
- Ministerio de Seguridad de la Nación. (2021). *Informe del Sistema Nacional de Información Criminal*. <https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/reports/InformeSNIC2020.pdf>.
- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. (2022). *Reporte anual Homicidios Provincia de Santa Fe Año 2021*. Observatorio de Seguridad Pública, Secretaría de Política y Gestión de la Información. <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/wp-content/uploads/sites/46/2022/01/2021-Homicidios-anual.pdf>.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). *Enfoque de Gobernanza de la Seguridad para Ciudades Seguras, Inclusivas y Resilientes: Guía Práctica para la Realización de Evaluaciones de la Gobernanza de la Seguridad Urbana*. [https://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/UrbanSafety/Enfoque\\_de\\_Gobernanza\\_de\\_le\\_Seguridad.pdf](https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UrbanSafety/Enfoque_de_Gobernanza_de_le_Seguridad.pdf).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (octubre de 2010). *La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe, Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/929251468017387470/pdf/S92070WPOSPANI101public10BOX358364B.pdf>.
- Ortegón, E., Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programa*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Organización de las Naciones Unidas. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf).
- Perelman, M. y Tufró, M. (2017). Entre la saturación y la inclusión. Los operativos territoriales de seguridad del gobierno nacional en barrios pobres de la Región Metropolitana de Buenos Aires (2010-2014). *Cartografías del Sur Revista de Ciencias Artes y Tecnología*, (dossier), 135-162. <https://cartografiassdelsur.undav.edu.ar/index.php/CdS/article/view/18/17>.
- Rodríguez Alzueta, E. (2019). Estado gendarme: los usos políticos de la Gendarmería Nacional Argentina durante los primeros años del gobierno de Macri. *Nueva Crítica Penal*, 1(2), 58-79. <http://revista.criticapenal.com.ar/index.php/nuevacriticapenal/article/view/36>.
- Sain, M. F. (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Sain, M. F. (2008). *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Siglo XXI.
- Sain, M. F. (2012). Un paso adelante, dos pasos atrás: el kirchnerismo ante la cuestión policial (2003-2012). *Delito y sociedad: revista de ciencias sociales*, (34), 5-6. <http://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/250567/1316498/file/8%20-%20Un%20paso%20adelante,%20dos%20paso%20atr%C3%83%C2%A1s%20-%20Marcelo%20Sain%20.pdf>.
- Sain, M. F. (julio de 2021). Sobre los "políticos-comisarios" y la experiencia de Santa Fe. *Le Monde Diplomatique*. <https://www.eldiplo.org/notas-web/sobre-los-politicos-comisarios-y-la-experiencia-de-santa-fe/>.
- Sain: "La violencia laboral dentro de la policía es un tema relevante". (29 de julio de 2020). Santa Fe Provincia. <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/268088/>.
- Sozzo, M. (2014). Delito común, inseguridad y respuestas estatales. Inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional en Argentina. *Cuestiones de Sociología*, (10), 1-15. <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a03>.

- Sozzo, M., González, G., Corti, L., Tavella, R., Aimar, V., Montero, A., Taleb, G. y Ferreccio, V. (2016). ¿Más allá de la reforma policial? Reforma policial y transformación de los mecanismos de control interno de la actividad policial en la Provincia de Santa Fe. *Delito y Sociedad*, 1(14), 123-160. <https://doi.org/10.14409/dys.v1i14.5841>.
- Vilalta, C. J. (2012). *Los determinantes de la percepción de inseguridad frente al delito en México*. Banco Interamericano de Desarrollo (IDB working paper series).
- Warr, M. (2000). Fear of Crime in the United States: Avenues for Research and Policy. *Criminal Justice*, 4, 4514-89.
- Weisburd, D., Eck, J. E., Braga, A. A., Telep, C. W., Cave, B., Bowers, K., Bruinsma, G., Gill, C., Groff, E. R., Hibdon, J., Hinkle, J. C., Johnson, S. D., Lawton, B., Lum, C., Ratcliffe, J. H., Rengert, G., Taniguchi, T. y Yang, S. M. (2016). *Place matters. Criminology for the Twenty-First Century*. Cambridge University Press.
- Zajac, J. (2017). De la frontera al barrio: representaciones y prácticas de la Gendarmería Nacional Argentina en el marco del Operativo Cinturón Sur. En *Actas de las III Jornadas de Jóvenes Investigadores en Ciencias Sociales* (pp. 38-72). <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2018/04/GT-10.pdf#page=38>.
- Zajac, J. (2020). Presencia de Gendarmería Nacional Argentina y sus efectos para las y los jóvenes de barrios informales de Buenos Aires. *Revista nuestraAmérica*, 8(15), 161-189. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=551960972017>.



# RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS



## RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

***20 Años no es nada. Autonomía y globalismo en la política exterior argentina (2002-2022). Una contribución desde los informes del CeRPI***

Alejandro Simonoff, Abril Bidondo y Sebastián Russo (compiladores)

Abril Bidondo, Florencia Squeitzer, Lucrecia Pasos, María Delicia Zurita,

Matías Mendoza, Pablo Bezus, Sebastián Russo, Victoria Zapata (autores)

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, 2022, 141 páginas

FEDERICO LUIS VACCAREZZA<sup>1</sup>

Universidad Austral

El libro *20 Años no es nada. Autonomía y globalismo en la política exterior argentina (2002-2022). Una contribución desde los informes del CeRPI* es una compilación de Alejandro Simonoff, Abril Bidondo y Sebastián Russo de trabajos elaborados por los investigadores del Centro de Política Internacional (CeRPI) de la Universidad Nacional de la Plata, en el cual se analiza la evolución de la política exterior argentina de los últimos 20 años.

El libro se divide en cinco capítulos que, de manera bien lograda, resumen e interpretan los hitos de la política exterior de las presidencias de Eduardo Duhalde (2002-2003), Néstor Kirchner (2003-2007), Cristina Fernández de Kirchner (2008-2015), Mauricio Macri (2016-2019) y Alberto Fernández (2019-2022).

El trabajo tiene como objetivo dar cuenta de las oscilaciones entre las estrategias autonomistas y globalistas en el relacionamiento externo, producto de las disputas más generales en torno a cuál debiera ser el modelo de país y cómo establecer determinadas vinculaciones con el mundo.

El primer capítulo, titulado “Una transición incierta: la política exterior de Eduardo Duhalde (2002-2003)”, fue escrito por Matías Mendoza y analiza la política exterior del periodo, considerando que esta se enmarcó en un proceso de transición gubernamental que fue

---

1 Licenciado en Relaciones Internacionales. Especialista en economía y negocios con Asia-Pacífico e India (UNTref). Magíster en Relaciones Comerciales Internacionales (UNTref). Doctorando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Profesor de Comercio Exterior de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Austral. Correo electrónico: federico.vaccarezza@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6290-2996>.

consecuencia de la crisis económica, política y social que atravesaba internamente la Argentina. El Gobierno de Duhalde efectuó cambios significativos en la política exterior, con el objetivo de dejar atrás la dependencia consentida del menemismo y del Gobierno aliancista hacia la construcción de una política exterior de carácter autonomista, en el marco tanto de la compleja situación doméstica como también de los cambios y transformaciones de la política internacional.

El capítulo inicia con un repaso de los hitos principales que caracterizaron a la política exterior aliancista, como la oscilación entre Washington y Brasilia, las tensiones por el comercio con Brasil, la condena a Cuba por los derechos humanos, las diferencias con Estados Unidos respecto al apoyo del Plan Colombia, el inicio de las negociaciones comerciales Mercosur-Unión Europea (UE), las negociaciones por el Área de Libre Comercio de las Américas, el abandono de la política de seducción hacia los kelpers británicos y el reinicio de las negociaciones por la soberanía. Los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos, la guerra contra el terrorismo y el cambio de orientación de la política exterior de George W. Bush marcaron el final de una etapa de la política exterior argentina.

En resumen, la política exterior aliancista tuvo la intención inicial de diferenciarse del menemismo, pero las condiciones financieras de la convertibilidad y las relaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con los Estados Unidos dejaron muy poco margen para políticas de carácter más autónomico.

La política exterior de Eduardo Duhalde (2002-2003) estuvo condicionada tanto por factores domésticos como por los internacionales. El agotamiento del modelo de la convertibilidad, la compleja situación económica y social en Argentina y las negociaciones con el FMI por la deuda en default se conjugaron con factores externos, como la guerra contra el terrorismo, la agenda de seguridad estadounidense y el descontento en toda la región con las políticas económicas del denominado Consenso de Washington, aplicadas desde la década anterior.

Los aspectos centrales que caracterizaron a esta gestión fueron el fortalecimiento del vínculo con Brasil y la integración regional que Washington quería evitar, el aumento del comercio, la posibilidad de establecer una moneda común en el Mercosur, el estrechamiento de los vínculos con la UE y el compromiso argentino con el multilateralismo y sobre las decisiones tomadas en la ONU.

Para Matías Mendoza, la gestión externa estuvo marcada por la búsqueda de réditos en el ámbito internacional que podrían servir para consumo interno, para estimular la integración regional y el lazo bilateral con Washington.

El segundo capítulo fue elaborado por Abril Bidondo y Florencia Shqueitzer y se titula “Vaivenes pragmáticos en pos de alcanzar la autonomía. La política exterior de Néstor Kirchner (2003-2007)”. Las autoras abordan la política exterior del periodo considerando que, desde un inicio, el presidente buscó discursivamente crear una “nueva argentina” que pudiera diferenciarse del pasado reciente de crisis. La agenda no estuvo exenta de tensiones en un contexto donde la deuda externa fue su principal condicionante, cuyos principales

temas eran el estrechamiento de los lazos con Brasil, el Mercosur, la UE, Malvinas, Asia y África, Oceanía, los organismos multilaterales y la política de derechos humanos.

El capítulo analiza el periodo desde una mirada inspirada en la corriente teórica autonomista de Juan Carlos Puig, a fin de explicar de qué manera las acciones emprendidas oportunamente significaron un aumento en los márgenes de maniobra internacionales para nuestro país.

Como limitantes de la política exterior, las autoras destacan la negociación con el FMI y los tenedores de deuda privados, pero considerando que, a pesar de esto, se logró llevar adelante una política de relacionamiento con los Estados Unidos pragmática y diferente a la de la década de 1990. Esta toma de distancia se tradujo en un intento por ganar márgenes de maniobra y evitar seguir a los repartidores supremos.

El capítulo concluye afirmando que el Gobierno de Néstor Kirchner buscó implementar un modelo autonomista contrapuesto de dependencia consentida del expresidente Carlos Menem, lo que se materializó en el acercamiento pleno a la región como forma de contrapesar a la gran potencia estadounidense, especialmente con Brasil y Venezuela, y el Mercosur como mecanismo de relacionamiento con el mundo.

En el tercer capítulo, “¿Aislamiento o diseño de políticas en función de las demandas del Estado y la sociedad? La política exterior de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)”, escrito por Lucrecia Pasos y María Delicia Zurita, se aborda el periodo a través de un recorrido sobre los diferentes procesos que atravesó, y plantea como nudo problemático el interrogante de determinar si este estuvo relacionado con condicionamientos ideológicos o con la importancia de atender a réditos en la política interna.

Las autoras sostienen que el periodo estuvo enmarcado por el surgimiento de nuevos jugadores que fueron ganando protagonismo en el tablero mundial. El ascenso de China y la reconfiguración de Rusia luego de la disolución de la Unión Soviética permitieron su posicionamiento como grandes potencias, produciendo el cambio desde un escenario unipolar —liderado por Estados Unidos— hacia uno multipolar. Con un largo periodo de crecimiento de los precios internacionales de las materias primas y de replanteo en toda la región de las políticas neoliberales, la política exterior de Cristina Fernández encontró en la región latinoamericana en general, y en el Mercosur en particular, el apoyo necesario para forjar una estrategia de posicionamiento internacional, especialmente en la construcción de alianzas con los países y economías en este nuevo orden emergente internacional con potencias como Rusia y China. Su gestión marcó continuidades con relación al Gobierno de Néstor Kirchner, pero también cambios producto de la coyuntura, como fueron los vaivenes de la economía internacional a partir de los coletazos de la crisis de 2008.

Los principales aspectos analizados son las relaciones con América Latina, el rol del Mercosur, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en la integración regional, sus potencialidades y sus limitaciones, las relaciones con Brasil, Venezuela y los Estados Unidos; las economías emergentes; la Unión Europea; el memorándum con Irán; la política exterior en los organ-

ismos multilaterales políticos (Organización de las Naciones Unidas y Organización de los Estados Americanos) y económicos (G20, FMI, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio) y la política de reclamo de la soberanía por Malvinas en todos los foros internacionales en los que la Argentina fue partícipe.

Más allá del debate en torno a si hubo o no políticas de Estado, si Argentina fue un país aislado o no, las autoras concluyen que el accionar del Gobierno estuvo ligado a su perfil ideológico, el cual pudo haber condicionado el diseño de la política exterior.

El cuarto capítulo, escrito por Pablo Bezus y titulado “Volver al mundo: La política exterior de Mauricio Macri (2015-2019)”, aborda la política exterior del periodo considerando que el Gobierno electo oportunamente imprimió un giro profundo respecto a la orientación previa, ensayando una “vuelta al mundo” opuesta al presumible “aislamiento” del Gobierno anterior. En los hechos, esto significaba una preferencia por los vínculos con las potencias tradicionales orientada primariamente a la búsqueda de mercados e inversiones. El capítulo analiza dicha orientación partiendo, primeramente, de la propia lectura que hace la administración de Cambiemos respecto a la política internacional y la formulación de sus objetivos en esta materia; tras este análisis general, procede a sintetizar las principales características y los hechos destacados de esos años, ateniéndonos al ordenamiento geográfico seguido en los informes del CeRPI: primero, la región y el Mercosur; segundo, las relaciones con Estados Unidos; tercero, los vínculos con China, Rusia, África y el Medio Oriente; y, finalmente, la cuestión Malvinas.

Según el autor, se priorizaron las cuestiones económicas por sobre las políticas de relacionamiento para la región, como las negociaciones comerciales Mercosur-UE y el acercamiento a la Alianza del Pacífico, la promoción de los agronegocios con Asia y África, la revisión de las asociaciones estratégicas con China y Rusia y la búsqueda de alineamiento con los Estados Unidos.

El cambio de Gobierno en Brasil con el interregno de Michel Temer y, posteriormente, de Jair Bolsonaro, le traería al Gobierno argentino una coincidencia en los intereses de flexibilizar el Mercosur y la prioridad de alcanzar un acuerdo con la Unión Europea. En cuanto a la región, se dio un alineamiento con los Gobiernos liberales, mientras que hubo un notorio distanciamiento de los Gobiernos de Nicolás Maduro en Venezuela y de Evo Morales en Bolivia.

Con los Estados Unidos, el Gobierno buscó un relanzamiento de la relación, destacándose varios hitos, como la visita del presidente Macri al Foro de Davos en febrero de 2016, la visita de Barack Obama a la Argentina en marzo de ese mismo año, la desclasificación de todos los documentos estadounidenses de la última dictadura militar y la firma de diversos acuerdos en inversiones, intercambio de información financiera y de visados, entre otros. Si bien con Estados Unidos la relación fue armoniosa, no se vislumbró con Trump el mismo dinamismo que la relación bilateral tuvo con el Gobierno de Obama, en parte por la menor prioridad que el republicano le asignó a la región en su política externa. Sin embargo, Trump tendría un papel central en los dos últimos años de la gestión macrista: nos referi-

mos, naturalmente, al rol que el presidente norteamericano jugó en la concesión del crédito *stand by* del FMI a la Argentina, su posterior ampliación y las sucesivas renegociaciones que hubo. Se destaca también la realización de la Cumbre del G20 en Buenos Aires durante noviembre de 2018, que contó con la presencia de Donald Trump y en donde incluso este mantuvo una reunión con el mandatario chino, Xi Jinping, en medio de la guerra comercial desatada entre ambos países.

Las relaciones con Rusia, China y el mundo árabe como socios estratégicos se profundizaron en busca de nuevos mercados e inversiones y se firmaron diversos acuerdos, siendo el ministro de Relaciones Exteriores Jorge Faurie el primero en manifestar su deseo de adhesión a la iniciativa china de la Franja y la Ruta de la Seda (BRI, por sus siglas en inglés) y en avanzar en negociaciones por temas como ferrocarriles, energía y minería, con el objetivo de expandir mercados y trabajar en la recepción de inversiones en nuestro país.

Algunos logros destacables de esta gestión fueron la ratificación, en 2017, del Acuerdo Mercosur-Egipto y la apertura de los mercados para la exportación a Túnez de gelatina bovina comestible, abejas reinas, cueros de ungulados y carne vacuna. Respecto a Medio Oriente, también hubo un intento de abrir y ampliar mercados, pero el principal objetivo, según lo declaró la propia vicepresidenta Gabriela Michetti en su viaje a la zona en 2017, fue la búsqueda de inversiones.

Con relación al tratamiento de la cuestión Malvinas, hubo un giro abrupto con respecto al que se le dio en años anteriores. Se caracterizó por bajar el perfil del reclamo de soberanía, reducir la confrontación y la retórica de alto tono sobre la cuestión —características de los últimos años de la gestión de Cristina Fernández—, apostar a la construcción de vínculos de confianza con Gran Bretaña que potencien las relaciones bilaterales entre ambos países en distintas áreas sin renunciar al reclamo de soberanía y enfocar la cuestión en torno a un perfil eminentemente humanitario.

Entre los aspectos generales a destacar en el periodo encontramos: a) la presentación oficial del nuevo límite exterior de la Plataforma Continental Argentina, lo cual fue el resultado de una política que comenzó durante el primer periodo de Cristina Fernández; b) el trabajo llevado adelante por un equipo de expertos forenses de la Cruz Roja para identificar a los argentinos que descansan en Malvinas, que finalizó en septiembre de 2017, y el vuelo de los familiares de estos caídos a las Islas; y c) las distintas propuestas de establecimiento de vuelos regulares hacia las Islas y la continuidad del reclamo soberano en los ámbitos multilaterales, aunque con la diferencia de tono ya aludida.

Por último, el quinto capítulo, titulado “En busca del dinamismo pragmático: La política exterior de Alberto Fernández (2019-2022)” y escrito por Sebastián Russo, aborda la política exterior del actual presidente Alberto Fernández desde su asunción hasta marzo de 2022, considerando que está caracterizada por un “dinamismo pragmático”. El capítulo presta particular atención al contexto internacional en el que cual este Gobierno se inscribe, así como a la compleja coyuntura regional y a la situación nacional heredada del Gobierno de Cambiemos; sostiene que la política exterior de esta administración representa un giro

importante con respecto a la gestión Macri, pero sin llegar tampoco a ser una reedición de las políticas exteriores del kirchnerismo.

En una compleja coyuntura internacional marcada por las consecuencias de la pandemia del COVID-19, la guerra en Ucrania y el aumento de los precios internacionales de los alimentos, combustibles y energía, el Gobierno ha buscado aumentar la capacidad exportadora y no niega la necesidad de que la Argentina se inserte en la globalización, pero con clara identificación en nuestros intereses nacionales. Según Alejandro Simonoff, el presidente Alberto Fernández ha buscado preservar el interés nacional y no su anulación o subordinación. Ese interés nacional que el Gobierno identifica con el trabajo y la producción y que busca defender frente a la competencia global se condice con el modelo económico, sustentado con un discurso industrialista con propuestas compatibles con el programa neodesarrollista puesto en práctica durante los Gobiernos del kirchnerismo.

Al mismo tiempo, hay que considerar que el Gobierno ha buscado llevar adelante una política exterior equidistante de las principales potencias en el marco de una renegociación de deuda externa con el FMI por el refinanciamiento de los 44 mil millones de dólares del préstamo *stand by* otorgado a la Argentina por el organismo durante la gestión anterior.

Las relaciones políticas con Brasil no han sido fáciles durante la etapa de convivencia con el Gobierno de Jair Bolsonaro, aunque se destacan las tensiones iniciales y la ausencia de una visión compartida con el resto de los líderes del Mercosur respecto al futuro del bloque; la fenomenal recuperación del intercambio comercial luego de la pandemia de COVID-19 ha fortalecido los vínculos institucionales que unen a Argentina y Brasil, los cuales han mantenido su vitalidad a pesar de las diferencias entre ambos líderes.

El capítulo hace un pormenorizado análisis de la activa agenda latinoamericana que el Gobierno de Alberto Fernández ha llevado adelante en la región en aspectos como las relaciones bilaterales con México, la presidencia de la CELAC, la oposición a los bloqueos económicos a Cuba, Venezuela y Nicaragua, la preocupación por los derechos humanos y el estrechamiento de los vínculos con los Gobiernos de Evo Morales en Bolivia y de Gabriel Boric en Chile, como también de las relaciones con los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, China, Rusia, India, Medio Oriente y África.

Para el autor del capítulo, en una coyuntura compleja, la gestión de Alberto Fernández ha buscado implementar una política exterior ligada, al menos dialécticamente, al autonomismo, basada en el pragmatismo y en la visión de una inserción en el mundo que se asiente en un modelo económico de país ligado a la industria y a la producción nacional.

Por último, el trabajo culmina con un apartado de conclusiones de Victoria Zapata, quien hace un valioso análisis respecto a la vigencia de las interpretaciones teóricas autonómicas y globalistas en la política exterior argentina.

El libro es un material de lectura recomendable para aquellos investigadores de todas las disciplinas que tienen como objeto de estudio la política exterior argentina contemporánea.

## RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

***New World Orderings: China and the Global South***

De Lisa Rofel y Carlos Rojas (editores)

Duke University Press, 2022, 268 páginas

POR FELIPE LLORENTE<sup>1</sup>

Universidad Austral

Esta obra, publicada en diciembre de 2022, es una compilación de trabajos realizada por Lisa Rofel (profesora emérita del Departamento de Antropología de la Universidad de California) y Carlos Rojas (profesor de Estudios Culturales Chinos en la Universidad de Duke). El libro analiza la interacción de China con el sur global, al cual ellos definen:

Global South does not refer to a fixed geographic configuration, but rather one that is at once contextually situated and collectively imagined. Similar to its predecessor, the third world, the label Global South highlights the post-Cold War geopolitical and economic relations of globally contested inequalities, along with the historical and cultural processes that shape these inequalities. (p. 4)

Al estudiar la naturaleza de la vinculación entre China y el sur global, los editores evitan caer en el debate entre si China está intentando posicionarse como un superpoder capitalista explotador (similar al modelo de los Estados Unidos en el siglo XX) o como un aliado benevolente de los países en vías de desarrollo (imitando su política de la mitad del siglo XX). El debate se define por medio de la dicotomía que ellos llaman “monstruo o mesías”. Los editores consideran que ambas visiones son excesivamente reduccionistas y que no es suficiente extender el modelo del orden mundial del siglo XX o proclamar un nuevo orden mundial. Por el contrario, es necesario analizar estas vinculaciones como parte de unos procesos múltiples, heterogéneos y en vías de desarrollo de nuevos ordenamientos mundiales.

---

1 Licenciado en Ciencias Políticas (Universidad Católica Argentina). Maestrando en Relaciones Internacionales (Universidad Austral). Profesor asistente en la carrera de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina. Miembro del Centro de Estudios de Asia de la Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Austral. Ejerció diferentes responsabilidades dentro del sector público nacional y subnacional. Correo electrónico: llorente.felipe@gmail.com.

Los editores se ponen como objetivo desde el inicio prescindir de suposiciones fáciles acerca del ascenso global chino a partir de una perspectiva de múltiples historias, representaciones culturales y un enfoque etnográfico de narrativas, sin dejar de señalar las disparidades y desigualdades que la vinculación china con el sur global puede llegar a producir.

El libro consta de tres partes: en la primera, se examinan las maneras en las que la República Popular China ha intentado reconfigurar su inserción mundial en su historia contemporánea, así como las narrativas y discursos que subyacen en esas relaciones geopolíticas. En la segunda parte, se analiza la relación entre China y el sur global a partir de la migración de trabajadores entre estas regiones y las complejas relaciones que se generan en sus nuevas comunidades (componente crítico de procesos de grandes inversiones e iniciativas de comercio). En la tercera y última, se analizan los patrones de migración entre China y el sur global con un foco particular en los temas de género, religión y cultura.

En el Capítulo 1, Nicolai Volland (profesor asociado de Estudios Asiáticos y Literatura Comparada en la Universidad de Pensilvania) analiza la política cultural china durante la Guerra Fría, haciendo especial hincapié en su inserción en el mundo afroasiático. Para ello, el autor toma como punto de partida la Conferencia de Bandung en 1955, momento en el que la República Popular China descubre el potencial de asociación y liderazgo del tercer mundo. El análisis se extiende hasta nuestros días, cuando China vuelve a seducir al sur global principalmente a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. La gran diferencia entre ambos períodos es que, en la década de 1960, China era parte del sur global en un movimiento contrahegemónico en plena Guerra Fría, mientras que hoy es una gran potencia mundial y eso reformula su posicionamiento socioeconómico, político e ideológico en el norte global. Es decir, ya no comparte su posicionamiento actual con los que otrora fueron sus antiguos compañeros de ruta.

En el Capítulo 2, Luciano Bolinaga —profesor asociado, investigador y director del Centro de Estudios de Asia de la Escuela de Gobierno de la Universidad Austral— desarrolla la emergencia de China como gran poder en América Latina bajo el concepto de consenso, que reemplaza el tradicional modelo de cooptación de los grandes poderes en las periferias a través de instrumentos legales (tratados y acuerdos) y políticos (doctrinas). Se reformula así en un modelo de mayor cooperación multilateral, menor coerción y mayor entendimiento. A partir de esta conceptualización, Bolinaga analiza el paso desde el Consenso de Washington —símbolo de la política norteamericana en América Latina en la década de 1990— al Consenso de Beijing, que se consolida a partir de 2004. El autor concluye que hay un cambio de jugadores, mas no de las reglas del juego, a pesar del cambio de nombres (de Estados Unidos a China), de su peso relativo en la región y de su estrategia de inserción; las reglas de juego se mantienen inalteradas, es decir, no se modifica la naturaleza del vínculo entre el gran poder emergente y países periféricos en América Latina.

En el Capítulo 3, Derek Sheridan (asistente de Investigación del Instituto de Etnología de la Academia Sínica) se propone desde su disciplina estudiar las relaciones entre África y China, con el estudio de caso de Tanzania. Para ello, advierte desde el inicio el riesgo

de categorizar las relaciones entre China y África con las reminiscencias del colonialismo europeo del siglo XIX en el continente. El autor se propone complejizar la dicotomía entre colonizador y colonizado al introducir la perspectiva histórica de relacionamiento entre ambos pueblos, la circulación de migrantes y bienes presentes desde hace varios siglos atrás y los cambiantes modos de gobernanza que esta adquirió a lo largo del tiempo. El océano Índico, como enclave comercial y eje de circulación, ocupa un lugar central en su estudio, con historias de desigualdades y jerarquías presentes en este. Quizás, el aporte original de Sheridan sea el de proponer un estudio que evite el sino-centrismo, con una mirada desde África para el desarrollo africano.

En el Capítulo 4, Ng Kim Chew (profesor de Literatura China en la Universidad Nacional Chi Nan de Taiwán) analiza la transición de poder global bajo el prisma de la literatura y la producción cultural. El autor señala que, a partir del siglo XIX, se configura una geografía literaria, eurocéntrica, escrita en la lengua de los países occidentales que se autoconstituye como la modernidad, con anclaje político y económico en un determinado sistema de poder que le da reconocimiento y centralidad a los autores de esta geografía, relegando a la periferia y semiperiferia al resto de los países y sus producciones literarias. Chew puntualiza que, a pesar de ello, se constituyó lo que él llama una República de Letras del Sur de China, unas Islas Galápagos dentro de la literatura —cuya geografía incluye a China, pero también a Asia del Sur y el sur global—, con literatura en idioma chino, sin centro y sin bordes, es decir, un sistema propio de producción y reconocimiento literario, reflejo de los nuevos ordenamientos mundiales.

En el Capítulo 5, T. Tu Huynh (profesor asociado en la Universidad de Jinan, China) estudia un aspecto novedoso dentro de los estudios de China y el sur global, donde se suele enfatizar la presencia china en África, rotulada muchas veces como invasión, a partir de la presencia de inversiones, bienes y, sobre todo, trabajadores. A pesar de ello, prácticamente no se habla ni se estudia el sentido opuesto del vínculo: la presencia africana en China con hombres y mujeres que ejercen sobre todo el rol de comerciantes. Huynh focaliza este estudio, a partir de la etnografía, en la presencia de comerciantes africanos en la ciudad de Guangzhou (China). El rol de las mujeres, la redefinición de los roles de cada género, la conexión con el neoliberalismo, la discriminación por género y el desarrollo de nuevas formas de hipermasculinidad forman parte de este capítulo en un determinado contexto que el autor denomina “una globalización desde abajo”, la cual genera y fomenta la competencia entre los marginados, que, en este caso, son los comerciantes africanos que intentan hacer pie en el mercado de Guangzhou.

En el Capítulo 6, Nellie Chu (profesora asistente de Antropología Cultural de la Universidad de Duke Kushan) utiliza, al igual que Huynh en el capítulo anterior, la investigación etnográfica entre las comunidades de migrantes africanos emprendedores en Guangzhou (China) para analizar la predicación de dos pastores de lo que ella llama “la doctrina de la prosperidad”, vinculando así las creencias cristianas con la actividad empresarial transnacional que intentan desarrollar en China. La autora presenta el concepto de devenir profé-

tico de estas comunidades africanas migrantes, que viajan largas distancias para convertirse en emprendedores transnacionales y, a su vez, predicar la palabra de Dios. Este proceso de búsqueda y experiencia de vida entreaña, como describe Chu, riesgos, pérdidas y fracasos y la forma en la que los pastores vinculan dichas pérdidas y riesgos como algo transaccional, lo cual requiere —para ellos— un mayor compromiso y devoción religiosa, es decir, una articulación entre el mundo material y la ambición espiritual.

En el Capítulo 7, Rachel Cypher (candidata a doctorado en la Universidad de California) y Lisa Rofel (una de las editoras del libro) intentan reformular los términos del debate sobre la presencia de China (y de los chinos) en el sur global. En particular, analizan la presencia de las inversiones chinas en la Argentina a partir de las percepciones de los argentinos de las compañías de ese país y de los migrantes chinos, en un enfoque que ellas describen desde abajo hacia arriba. Las autoras exponen que, en realidad, uno de los aspectos que caracterizan la relación es que muy pocos argentinos han interactuado con chinos; interactúan con una abstracción que es el capital chino, más que con los chinos, un rasgo que define el capitalismo transnacional moderno. A su vez, presentan cuatro interpretaciones heterogéneas acerca de la presencia china en Argentina: a) la idea del Consenso de Beijing que expone Bolinaga en el Capítulo 2; b) la presencia china como una forma de imperialismo ecológico a partir del *boom* de la soja; c) la descripción de las sombras chinas al analizar las relaciones sino-argentinas en el marco de compañías mixtas; y d) la representación artística de los chinos que viven en la Argentina (“argenchinos”) con ciertos rasgos que van desde la curiosidad hasta el racismo.

El artículo muestra un aspecto poco explorado de la presencia china: mientras el *mainstream* académico se enfoca en una nueva variante de neocolonialismo o neoimperialismo, las autoras se centran en las perspectivas y reacciones locales, ya sean activas, receptivas o de resistencia. En cualquier caso, es una dimensión del vínculo que transforma la relación entre Argentina y China.

En el Capítulo 8, Andrea Bachner (profesora de Literatura Comparada en la Universidad de Cornell) analiza —a partir de la literatura y del cine argentino— la vinculación con China en un mundo globalizado. Para esta autora, los paisajes laborales y redes globales reflejados por las recientes novelas y películas centradas en China son fantasmáticos, combinan modos realistas con elementos fantásticos. Aun cuando estas obras intentan trabajar el rol de la Argentina frente al ascenso de China por la vía de la confabulación, el alcance de sus fantasías es limitado. La asimetría de una relación despereja forma parte de las interacciones relatadas en la ficción. Quizás, concluye la autora, el rol de la ficción —central en el trabajo de la globalización— sea llevarnos a imaginar un horizonte más allá de la pintura actual.

En el Capítulo 9, Mingwei Huang (profesora asistente en Estudios de la Mujer, Género y de la Sexualidad) estudia la migración china hacia la ciudad de Johannesburgo (Sudáfrica), centrándose en las aspiraciones, experiencias, movilidades y procesos imaginativos que estos migrantes construyen. Al igual que Cypher en el Capítulo 7, Huang se enfoca en el mundo de los migrantes chinos comunes, es decir, “desde abajo”, y cómo construyen su

estructura de pertenencia en Sudáfrica. La gran mayoría de los migrantes se marchan de China por su hiperdesarrollo, la profundización de la inequidad, la falta de movilidad de clase y un espíritu emprendedor que los caracteriza.

El capítulo relata historias de racialización, discriminación y violencia, de la cual los migrantes chinos son víctimas y victimarios en su vida diaria en Johannesburgo. Existe, en este sentido, una jerarquía de la diáspora china: con Estados Unidos, Europa y Australia como destinos al tope de la jerarquía, convirtiéndose Sudáfrica en un destino de movilidad descendente o de tercera clase. La autora concluye que la creación de mundos de estos migrantes chinos en Johannesburgo es más que una historia de clase o geopolítica, es una historia de raza y desarrollo. A medida que la República Popular China se vincule cada vez más con los países de África y el sur global, en la misma medida crecerá la proliferación de los “mundos chinos”, junto con las prácticas, discursos e imaginarios raciales.

En el capítulo 10, Yu-Zin Lee (investigadora del Instituto de Literatura y Filosofía China en la Academia Sínica) retrata, a partir del cine, una cartografía acerca de la diáspora china en el sureste de Asia. Según la autora, dicha migración —con tres olas diferentes— está motivada centralmente por motivos económicos y de supervivencia en el marco del capitalismo global. Lee utiliza la obra del director de cine taiwanés Midi Z para caracterizar esta diáspora china: describe migrantes trabajadores situados en Birmania, victimizados por el capitalismo global, que sufren ser permanentes expatriados con una identidad híbrida y ambigua —alejada del centralismo chino—, profundamente afectados por la precariedad social. Esta comunidad de la diáspora comparte la herencia cultural, étnica y lingüística china, pero, sin embargo, la comunidad funciona más como un escape de la pobreza que con un sentido de pertenencia cultural. Lee concluye que la diáspora china no vacila entre la vuelta al hogar y su actual residencia, entre la partida y el retorno, sino que es parte de una constante renegociación surcada por ambas opciones, cuya identidad está definida por la precariedad.

En el Capítulo 11, Carlos Rojas (el otro editor del libro) trabaja nuevamente sobre un concepto central y repetido en el libro, que es la migración y la formación de la diáspora como comunidad humana. Rojas reformula los términos del debate, ya que, a partir de la literatura del sureste de Asia —centralmente malaya—, redescubre a aquellos migrantes que si bien son de origen chino, emigran de China y forman parte de un fenómeno en el que ya no consideran a China como su patria. Rojas describe, a contramano de lo tradicionalmente conocido, cómo el exilio se convierte en patria adoptiva, otorgándole al concepto de “diáspora” un nuevo significado.

En el Capítulo 12, Shuang Shen (profesor asociado de Literatura Comparada y Estudios Asiáticos de la Universidad Estatal de Pensilvania) enfoca su mirada en la vinculación entre China e India con el sudeste asiático como nodo geográfico de este intercambio. El autor centra su estudio en dos grandes períodos diferenciados del siglo XX: las primeras décadas y la mitad del siglo. Mientras que en el primer período se destaca el aspecto cultural y literario basado en una cosmovisión de intercambio humanístico y civilizacional, el segundo está

marcado por los movimientos de descolonización y de surgimiento del tercer mundo. Shen resalta que, en ambos períodos, la transmisión de la cultura china a través de sus grupos étnicos y la diáspora constituyó una dimensión significativa, muchas veces subvalorada, al centrar los estudios en la acción estatal al analizar el vínculo entre China y el sur global. A través de la comparación de la vida y obra de diferentes autores literarios, Chen enfoca el desarrollo del capítulo en la geografía del sudeste asiático como punto de conexión entre China y la India. Al igual que en el Capítulo 1, la Conferencia de Bandung marcó un quiebre en lo que significó el intercambio cultural —principalmente literario— y, a su vez, como lo vimos en capítulos anteriores, se destaca el rol de la diáspora china para fortalecer dichos intercambios.

Para concluir, esta compilación de trabajos representa un aporte académico novedoso y original en términos del ascenso chino y su vinculación con el sur global. Los autores introducen aspectos como los flujos migratorios, la literatura, el cine, la etnografía y los flujos comerciales y de inversión con el objeto de analizar la naturaleza de la inserción china y su relacionamiento con sus antiguos compañeros de ruta. Al traer al presente el concepto de tercer mundo, se refuerza la idea de un proceso de transición de poder y configuración global, con final incierto, con todas las implicancias que conlleva para los países en vías de desarrollo.

# NORMAS DE PUBLICACIÓN

### Políticas

La **Revista Política Austral** es una publicación científica semestral de la Escuela de Gobierno, Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Austral, cuya misión es dar a conocer los resultados de investigaciones científicas, originales e inéditas, sobre temas de ciencia política y relaciones internacionales. La Revista cuenta con un **Comité Editorial** y un **Consejo Académico Consultivo** integrado por profesionales de primer nivel. La **RPA** se edita en dos soportes: papel y electrónico. Este último refleja la decisión de la Universidad de adherir a la política de acceso abierto (*open access*), la cual permite descargar, distribuir, copiar e imprimir el material publicado sin ninguna restricción. Así, se promueve el acceso libre e irrestricto a la información sin ningún tipo de limitación o barrera económica, técnica o legal para todos los lectores.

### Temática y alcance

La temática de la **RPA** es la realidad política en sus dos planos: interno y externo. La revista aborda entonces el fenómeno de lo político como resultado de tres relaciones: gobernados y gobernantes, público y privado, amigo y enemigo. Sus destinatarios son, en consecuencia, todos aquellos actores que guardan interés por el devenir del mundo, las naciones, la sociedad, la familia y el individuo. La revista convoca a reflexionar a investigadores, académicos, políticos, funcionarios, hombres de negocios y estudiantes de grado y posgrado, brindando un espacio de reflexión no solo científica, sino también de datos y análisis necesarios para la formulación y desarrollo de políticas públicas.

### Periodicidad y formato

La **RPA** se edita fundamentalmente en español, pero admite artículos en idioma inglés, quedando su traducción sujeta a la discrecionalidad del Comité Editorial.

### Selección de los manuscritos

Los trabajos serán recibidos y examinados por el Comité Editorial, que corroborará su pertinencia en relación con la temática y alcance de la Revista Política Austral y también analizará asimismo la originalidad, importancia, calidad académica e interés científico. El Comité Editorial decidirá la aceptación o rechazo de los artículos recibidos, comunicando su decisión a los remitentes. El rechazo podrá ser sometido a reconsideración del mismo órgano dentro del plazo de diez días de comunicado al autor.

Los manuscritos deberán ser trabajos originales e inéditos, que no hayan sido publicados parcial o totalmente en formato impreso o electrónico ni sometidos a arbitraje para publicación en ningún otro medio.

Se aceptan artículos y contribuciones de toda la comunidad científica nacional e internacional, sin cargos por procesamiento de artículos (APC) ni de ningún otro tipo. Asimismo, no se exige cargo alguno de envío (*submission fee*).

### Detección de plagio

La revista rechazará los artículos que sean plagio, para lo cual suministra indicaciones a quienes dictaminan para revisar el artículo y detectar posibles plagios. En la etapa de corrección y edición de estilo también se aplican controles sobre el artículo. Si se envía una nueva versión de un artículo publicado anteriormente, el/los autor/es deberá/n dejar constancia de ello en la primera nota al pie y la nueva versión deberá estar justificada (incluye novedades o recupera un artículo valioso, está publicado en un idioma que no forma parte de los idiomas de la revista u otra razón). No se aceptan autoplagios.

### Sistema de revisión por pares (*peers reviewers*)

Los artículos recepcionados serán sometidos a un proceso de selección mediante un sistema de arbitraje doble ciego, realizado por expertos en las distintas especialidades y materias que aborda la **RPA**. Este proceso se desarrolla del siguiente modo:

Una primera revisión está a cargo del Comité Editorial, el cual determinará si el artículo cumple con los estándares generales descritos anteriormente, pudiendo rechazar un artículo sin necesidad de enviarlo a evaluadores externos.

Una segunda instancia, en la cual el artículo es enviado a dos evaluadores anónimos y externos a nuestra Universidad y en la cual se mantiene anónima también la identidad del autor del artículo. En caso de que no haya unanimidad en los evaluadores sobre aceptarlo (tal como está o sujeto a modificaciones) o rechazarlo, quien tendrá la última decisión será el Director Ejecutivo de la revista.

El artículo puede ser aceptado, aceptado sujeto a cambios solicitados o rechazado.

El evaluador tendrá un período máximo de un mes para efectuar dicho trabajo.

En caso de ser requeridas correcciones y estas sean aceptadas por el autor, la versión final del artículo deberá ser presentada dentro de los 10 días contados desde la aceptación del autor.

Los artículos que sean rechazados no podrán volver a presentarse por un período de 6 meses.

Las reseñas de obras bibliográficas y síntesis de tesis de grado y posgrados correspondientes a las diferentes secciones de la revista no serán sometidas al proceso de revisión por pares, sin perjuicio del control previo y estricto que llevará a cabo el Comité Editorial de la **RPA**, pudiendo, según los casos, remitir a un árbitro externo dichos contenidos cuando la profundidad, extensión y complejidad de estos lo justificara.

### **Ética y buenas prácticas editoriales**

La **Revista Política Austral** adhiere al Código de conducta y buenas prácticas editoriales del *Committee on Publication Ethics* (COPE), foro de discusión para editores de publicaciones científicas arbitradas ([www.publicationethics.org](http://www.publicationethics.org)), cuyo objetivo primordial es promover la integridad de las investigaciones académicas y sus publicaciones.

### **Exención de responsabilidad**

El contenido de los trabajos se le atribuye directamente al autor o remitente de los trabajos. La Universidad Austral o sus unidades académicas no se hacen responsables en ningún caso de la autenticidad, integridad y credibilidad de los artículos publicados.

### **Política de secciones**

Las secciones de la Revista se relacionan directamente con las principales áreas de la Escuela de Gobierno, Política y Relaciones Internacionales: política, economía y sociedad, relaciones internacionales, parlamentarismo, políticas públicas, ciudades inteligentes y gobierno digitales y gestión del medio ambiente.

- a) Artículos de investigación.
- b) Estudios, ponencias y análisis de coyuntura derivados de resultados de proyectos de investigación, ponencias presentadas en congresos o simposios y trabajos de análisis de coyuntura con sustento científico.
- c) Tesis de grado y posgrado que hayan obtenido la más alta calificación otorgada por un tribunal evaluador y que cuenten con la recomendación de ser publicada.
- d) Reseñas bibliográficas.

### **Derechos de autor**

Los autores remitirán las investigaciones o reseñas haciendo constar que previamente no han sido publicadas por ningún medio gráfico o digital, garantizando a la Universidad Austral el derecho a la primera publicación. Asimismo, manifestarán que no han sido cedidos los derechos de autor a cualquier otra institución o persona física y/o jurídica. La licencia de uso se ejercerá conforme a los siguientes términos y condiciones:

USOS PERMITIDOS. EL AUTOR, por el solo hecho de enviar su ARTÍCULO, SÍNTESIS DE TESIS O RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS para su publicación en la **RPA**, cede a la UNIVERSIDAD AUSTRAL los derechos de autor en forma no exclusiva, confiriendo una licencia gratuita para ejercer por medios impresos

y/o digitales los derechos de reproducción, distribución, publicación, comunicación pública, puesta a disposición, transmisión y/o depósito de aquellos en el Repositorio Institucional o en otros sitios de confianza que permitan su preservación digital. La UNIVERSIDAD AUSTRAL, por medio del Comité Editorial, queda también autorizada para realizar las modificaciones formales y técnicas necesarias para el ejercicio de las facultades aquí conferidas, como también para asignarle a los artículos el destino que les corresponda en la sección que considere adecuada, pudiendo explotar comercialmente las obras enviadas mediante la venta de los ejemplares de forma individual y/o como parte de una compilación. Cada una de estas formas de explotación podrá ser llevada a cabo por la licenciataria mediante cualquiera de las modalidades de explotación conocidas, incluyendo el uso de medios impresos y/o digitales.

**DERECHOS MORALES.** La presente licencia no transfiere derechos morales, los cuales permanecen en cabeza del AUTOR de conformidad con las normas de derecho de autor.

**BUENAS PRÁCTICAS EDITORIALES.** El AUTOR declara y reconoce bajo juramento, el cual se entiende prestado por el solo hecho de darse de alta con la creación de su usuario y contraseña que permite ingresar al sistema OJS de la **RPA**, ser autor del ARTÍCULO, SÍNTESIS DE TESIS O RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS enviados y titular de los derechos de autor que aquí se licencian; que sobre estos derechos no se han contraído compromisos ni gravámenes de ninguna especie a favor de terceros que resulten incompatibles con la cesión o que puedan atentar contra los derechos de la UNIVERSIDAD AUSTRAL; que la obra es original, inédita y fue creada sin infringir derechos de terceros; que las imágenes, citas y/o transcripciones que incorpora se encuentran debidamente referenciadas y fueron autorizadas por su titular o están amparados por una excepción o limitación al derecho de autor; y que no contiene declaraciones difamatorias contra terceros ni contrarias al ordenamiento jurídico. Asimismo, declara, tal como resulta del primer párrafo de este título, que los manuscritos enviados para su publicación en la **RPA** no han sido difundidos previamente por ningún medio gráfico o digital, como también que no han sido cedidos los derechos de autor a cualquier otra institución o persona física y/o jurídica. El autor, en caso de autorizar la publicación de su obra a otras editoriales o medios de divulgación científica o académica posterior a la primera publicación garantizada, se compromete a exigir que se haga constar que ha sido previamente publicada por la **RPA**, aclarándose expresamente y por escrito el título, año de publicación, número de volumen, paginación, DOI y demás datos que permitan su identificación.

**EXTRATERRITORIALIDAD Y DURACIÓN.** La presente licencia se rige por la legislación de la República Argentina y es válida en todo el territorio nacional y en todos los demás países, por el tiempo máximo de protección que la legislación en materia de derechos de autor le confiera a la obra.

Esta revista y sus artículos se publican bajo la licencia la cual permite al usuario descargar, compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, siempre y cuando dé crédito de manera adecuada, brinde un enlace a la licencia e indique si se han realizado cambios. No autoriza el uso del contenido con propósitos comerciales y/o que se pueda remezclar o transformar el material, sin permisos para distribuir el material si fuera modificado.

### **Políticas de preservación digital**

La entidad editora de la **Revista Política Austral** (Universidad Austral) emplea diferentes políticas de preservación digital, con el propósito de asegurar el acceso continuo y permanente a los contenidos publicados tanto por parte de los lectores como de los autores. Una de esas políticas consiste en el uso de servidores propios mediante la utilización del Repositorio Institucional de la Universidad, el cual tiene por objetivo fundamental garantizar la accesibilidad, legibilidad y preservación digital por tiempo indefinido de todas las obras que alberga. Para poder cumplir con esta misión, el autor le concede al repositorio la licencia de depósito. Dentro de las tareas regulares que se cumplen en el repositorio pueden mencionarse:

\* Backups periódicos en servidores externos.

\* Vigilancia y conversión de formatos de archivo.

\* Actualización del *software* que sustenta al repositorio.

\* Comprobaciones periódicas de la integridad de los archivos para asegurar que la obra no haya sufrido alteraciones.

\* Comprobaciones periódicas de la accesibilidad de la obra.

\* Inclusión de una URL persistente Handle.net para la identificación y localización inequívoca de la obra.

El aseguramiento de los contenidos se logra también mediante el empleo o utilización de metadatos que facilitan la gestión dentro del sistema de preservación, como también el recurso a sistemas colaborativos independientes (LOCKSS).

### **Directrices para autores**

Los trabajos deberán ajustarse a las directrices que a continuación se detallan sin excepción. Aquellos que no se ajusten a las recomendaciones editoriales serán devueltos para su adecuación antes de ser considerados por el Comité Editorial para su revisión.

Las secciones de la Revista se relacionan directamente con las principales áreas de la Escuela de Gobierno, Política y Relaciones Internacionales: política, economía y sociedad; relaciones internacionales, parlamentarismo, políticas públicas, ciudades inteligentes y gobierno digitales y gestión del medio ambiente.

Los trabajos se recibirán por medio del sistema Open Journal System, al cual se accede a través de este portal. El envío debe contener todos los requisitos que solicita el sistema.

### **Edición y publicación del artículo aceptado**

La Revista se reserva el derecho a realizar, previo a la publicación, modificaciones menores del artículo, que en ningún caso cambiarán el contenido o ideas centrales del texto. Estas modificaciones se refieren a aspectos de tipo formal, como correcciones ortográficas, clarificación en la redacción o cualquier otro aspecto asociado a criterios de estilo.

Los artículos aceptados serán editados y enviados al autor principal para que responda a las preguntas o le aclare las dudas al editor, apruebe las correcciones y entregue el visto bueno. Si en esta etapa el autor no responde de manera satisfactoria a las consultas planteadas por el editor dentro de las 48 horas de enviada la comunicación, la Revista se reserva el derecho a no publicar el trabajo o publicarlo con los ajustes realizados.

### **Instrucciones generales**

Los manuscritos (artículos y tesis) deberán ser presentados en formato de Microsoft Word en dos versiones: una completa, que deberá incluir los datos del o los autores/es, principal afiliación vigente y una breve referencia sobre su formación académica y área de experticia que no supere las 50 palabras; otra anonimizada, o sea, sin ningún dato del o los autores/es, la cual será enviada al proceso de evaluación.

No se aceptarán archivos en formato PDF. Las imágenes contenidas en el artículo deberán ser enviadas en archivo adjunto con la mayor resolución posible (en formato JPG, GIF o TIFF). Asimismo, deberán ser insertadas en el texto, con su correspondiente identificación (figura, número, título y fuente, etc). Las tablas o gráficos se insertan en el texto y además se adjuntan en el envío. Formato: Arial 10, en escala de grises. Los archivos digitales de las imágenes, gráficos y tablas llevarán por nombre el del número correspondiente al indicado en el texto.

Los fragmentos, frases o palabras que se transcriban en idioma extranjero deben ponerse en letra cursiva. Se exceptúan los nombres geográficos, los nombres de entidades, organismos, instituciones, corporaciones, etc.; los nombres de acuerdos, pactos o tratados, etcétera.

El artículo deberá cumplir las siguientes características:

Formato

\* Original en Microsoft Word, tamaño A4, con márgenes en tipo normal e interlineado a doble espacio en todas las partes del documento, sin agregar espacios adicionales antes o después de los párrafos.

Fuentes

\* Títulos y subtítulos (en todas sus jerarquías): fuente Times New Roman, negrita, cuerpo 12 puntos, interlineado doble. Estilo de numeración: correlativa en números arábigos (no utilizar números romanos).

## Normas de publicación

\* Texto: Times New Roman, cuerpo 12 puntos, interlineado doble. El uso de negritas solo se permite para títulos y subtítulos.

\* Notas al pie: Times New Roman, cuerpo 10 puntos, interlineado sencillo. Las llamadas se indican en números arábigos consecutivos en superíndice y, cuando corresponda, luego de los signos de puntuación, por ejemplo: ,<sup>3</sup>

\* Citas textuales de 40 palabras o más (se colocan en párrafo aparte): Times New Roman, cuerpo 10 puntos, interlineado doble, sangría de 1,5 para todo el párrafo.

### **Artículos de investigación**

Los manuscritos deberán ser trabajos originales e inéditos, que no hayan sido publicados parcial o totalmente en formato impreso o electrónico ni sometidos a arbitraje para publicación en ningún otro medio.

Deberán incluir el título, un resumen de no más de 200 palabras y 3 palabras clave, todo tanto en español como en inglés.

Extensión: 8000 palabras (incluyendo resumen, abstract, bibliografía, etc.).

### **Estudios, ponencias y análisis de coyuntura**

Se aceptarán manuscritos derivados de resultados de proyectos de investigación, ponencias presentadas en congresos o simposios y trabajos de análisis de coyuntura con sustento científico.

Deberán incluir el título, un resumen de no más de 200 palabras y 3 palabras clave, todo tanto en español como en inglés.

Extensión: entre 4500 y 8000 palabras (incluyendo resumen, abstract, bibliografía, cuadros, tablas, etc.).

### **Tesis**

Se recibirán tesis de grado y posgrado que hayan obtenido la más alta calificación otorgada por un tribunal evaluador y que cuenten con la recomendación de ser publicada.

Deberán incluir el título, un resumen de no más de 200 palabras y 3 palabras clave, todo tanto en español como en inglés.

Extensión: 6000 palabras (incluyendo resumen, abstract, bibliografía, etc.).

### **Reseñas bibliográficas**

Se publicarán reseñas bibliográficas de obras publicadas recientemente vinculadas con la temática que abarca la Revista. En ellas deberán consignarse los datos bibliográficos del libro que se revise: autor/es, año de publicación, título del libro, ciudad de publicación, editorial y número de páginas total del libro.

Extensión: 3000 palabras (incluyendo resumen, abstract, bibliografía, etc.).

### **Citas y bibliografía**

En los manuscritos deberá seguirse el estilo de citas y referencias de la American Psychological Association (APA) 7ª edición. Se sugiere consultar la Guía de Normas APA 7a. Edición.

Las notas aclaratorias deberán colocarse a pie de página y no al final del documento. Su extensión no deberá exceder un par de líneas aclaratorias y no deben incluir párrafos textuales (salvo que sea indispensable).

### **Declaración de privacidad**

Los nombres y las direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines establecidos en ella y no se proporcionarán a terceros o para su uso con otros fines.





ESCUELA  
DE GOBIERNO

---