

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 4. NÚMERO 1
ENERO-JUNIO 2025



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 4. NÚMERO 1

ENERO-JUNIO 2025

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 Percoco (Universidad Austral, Argentina) / **Aldo Javier López** (Universidad Austral, Argentina)

Coordinador académico

Jefe de edición

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)

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)

Dr. Juan Pablo Laporte (Universidad de Buenos Aires)

Dr. Rodolfo Sarfield (Universidad Autónoma de Querétaro, México; IE University, España)

EQUIPO DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN

Guadalupe Marzani

Emanuel Ojeda

Rosario Inurrigarro

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

UNIVERSIDAD AUSTRAL

Facultad de Derecho

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

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

Buenos Aires, Argentina

PRESENTACIÓN

En una nueva edición, la Revista Política Austral de la Escuela de Gobierno, Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Austral tiene la satisfacción de presentar una serie de aportes para enriquecer el campo disciplinar de la ciencia política y las relaciones internacionales.

La primera sección de este número, artículos de Opiniones y reflexiones, cuenta con dos significativos aportes. El primero de ellos, de mano del embajador José Ramón Sanchis Muñoz, diplomático de carrera con más de cuarenta años de servicio a la diplomacia argentina. Su trabajo “Erasto M. Villa: un diplomático argentino que prestigió su profesionalidad en Japón” pretende destacar la profesionalidad y prestigio de los miembros del Servicio Exterior de la Nación de la República Argentina, especialmente la figura de quien fuera uno de sus miembros, el embajador Erasto M. Villa.

El segundo aporte a esta sección lo realiza el doctor Alfonso Santiago, director de la Escuela de Gobierno de la Universidad Austral. En ocasión de la clase inaugural del ciclo académico 2025, brinda una serie de reflexiones que comparte en este artículo, titulado “Dignidad humana, poder político y políticas públicas”.

La segunda sección, Artículos de investigación, presenta tres trabajos. El primero de ellos, “Argentina frente al conflicto bélico en Ucrania: una aproximación desde la política exterior del Gobierno de Alberto Fernández y el primer año de gestión de Javier Milei”. En este artículo, Emilse Calderón explica el posicionamiento argentino frente al conflicto en Ucrania como parte de la política exterior de los Gobiernos de Alberto Fernández y Javier Milei, articulando la mirada teórica desde el realismo neoclásico. En el segundo artículo de la sección, titulado “La consulta popular en la Argentina. ¿Es constitucional convocarla para dolarizar?”, Alejandra M. Salinas aborda los mecanismos de democracia directa adoptados en la última reforma de la Constitución argentina, clasifica las distintas modalidades y señala algunos debates sobre las ventajas asociadas con tales mecanismos. Asimismo, la autora analiza la naturaleza, alcance e implementación de la iniciativa y la consulta popular a partir del nuevo texto constitucional. Finalmente, encontramos el aporte de Juan Martín Fernández bajo el título de “¿Puede la teoría de las organizaciones cambiar realidades o solo sirve para escribir papers? Una aplicación concreta: el Instituto Cruz del Sur”. El artículo examina y analiza una iniciativa socioeducativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que ha incorporado herramientas de la teoría organizacional para fortalecer su desarrollo institucional. A través de un enfoque teórico y contextual, examina su praxis organizacional para identificar aprendizajes clave aplicables a otros contextos y proyectos similares.

En las últimas secciones, Tesis de grado y posgrado y Reseñas bibliográficas, Juan Cruz Li-

nari presenta una síntesis de tesis de grado en Ciencia Política, titulada: “El presupuesto participativo y la autonomía municipal: ¿un condicionante implícito a la participación ciudadana?”. El núcleo de la investigación se focaliza en la relación entre la ejecución del presupuesto participativo y la autonomía municipal, tomando como referencia el estudio de los municipios de las provincias de Buenos Aires y Córdoba en el periodo 2001-2023. Finalmente, Ana Teresa López y Giorgio Romano Schutte presentan una reseña del libro Relaciones internacionales en tiempos de auge chino y declive argentino de Eduardo Daniel Oviedo, una obra que compara el devenir del ciclo político y sus fases de ascenso y descenso en la estructura internacional, tomando particularmente los casos de Argentina y China.

Desde el equipo de redacción de la Revista Política Austral promovemos la lectura de cada uno de los aportes que se realizan en este nuevo número, fiel reflejo de nuestro compromiso institucional desde la Escuela de Gobierno, Política y Relaciones Internacionales con la investigación científica. De la misma forma, invitamos a los colegas a presentar a la revista su producción académica con el objeto de ser evaluada para su publicación. Agradecemos como siempre a los autores que comparten con nosotros sus investigaciones y al equipo de colegas que nos acompañan en la producción y difusión de la Revista.

Buenos Aires, abril de 2025

Dr. Alfonso Santiago

Director

Dr. Luciano Bolinaga

Director ejecutivo

Mg. Aldo Javier López

Jefe de edición

Dr. Juan Ignacio Percoco

Coordinador académico

ÍNDICE

OPINIONES Y REFLEXIONES

Erasto M. Villa: un diplomático argentino que prestigió su profesionalidad en Japón

José Ramón Sanchis Muñoz

9

Dignidad humana, poder político y políticas públicas

Alfonso Santiago

19

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Argentina frente al conflicto bélico en Ucrania: una aproximación desde la política exterior del Gobierno de Alberto Fernández y el primer año de gestión de Javier Milei

Emilse Calderón

31

La consulta popular en la Argentina. ¿Es constitucional convocarla para dolarizar?

Alejandra M. Salinas

49

**¿Puede la teoría de las organizaciones cambiar realidades o solo sirve para escribir *papers*?
Una aplicación concreta: el Instituto Cruz del Sur**

Juan Martín Fernández

69

TESIS

**El presupuesto participativo y la autonomía municipal:
¿un condicionante implícito a la participación ciudadana?**

Juan Cruz Linari

87

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Relaciones internacionales en tiempos de auge chino y declive argentino

Eduardo Daniel Oviedo

Por Ana Tereza Lopes Marra de Sousa - Giorgio Romano Schutte

107

NORMAS EDITORIALES

115

Fe de erratas: error en la paginación del Volumen 3, Número 2 (2024)

Se informa a los autores y lectores de la Revista Política Austral que en el Volumen 3, Número 2 (2024) hubo un error en la numeración de páginas de los trabajos publicados, el cual ya fue subsanado, a saber:

* Donde decía: "Breve discusión sobre la izquierda y la derecha en la Argentina / 9-22" ahora es: "Breve discusión sobre la izquierda y la derecha en la Argentina / 109-122".

* Donde decía: "La importancia de los enfoques de base funcionalista para estudiar los procesos de integración regional: aportes desde la tradición liberal de las relaciones internacionales / 25-56" ahora es: "La importancia de los enfoques de base funcionalista para estudiar los procesos de integración regional: aportes desde la tradición liberal de las relaciones internacionales / 125-156".

* Donde decía: "Seguridad estatocéntrica y seguridad multidimensional: auge, decadencia y conflicto entre paradigmas / 57-76" ahora es: "Seguridad estatocéntrica y seguridad multidimensional: auge, decadencia y conflicto entre paradigmas / 157-176".

* Donde decía: "Uso político de la historia: efemérides y recursos digitales / 77-97" ahora es: "Uso político de la historia: efemérides y recursos digitales / 177-197".

* Donde decía: "China y la gobernanza global financiera del ambiente en el siglo XXI / 99-112" ahora es: "China y la gobernanza global financiera del ambiente en el siglo XXI / 199-212".

* Donde decía: "La Cuestión Malvinas en organismos internacionales y regionales 2012-2022 / 115-133" ahora es: "La Cuestión Malvinas en organismos internacionales y regionales 2012-2022 / 215-233".

* Donde decía: "¿Y ahora adónde vamos? Nuevos desafíos en el Medio Oriente" de Ornela Fabani e Ignacio Rullansky (compiladores) / 137-141" ahora es: "¿Y ahora adónde vamos? Nuevos desafíos en el Medio Oriente" de Ornela Fabani e Ignacio Rullansky (compiladores) / 237-241".

Lamentamos cualquier inconveniente que esto pueda causar y agradecemos su comprensión.
Atentamente,

Equipo editorial

OPINIONES Y REFLEXIONES

ERASTO M. VILLA: UN DIPLOMÁTICO ARGENTINO QUE PRESTIGIÓ SU PROFESIONALIDAD EN JAPÓN

EMB. JOSÉ RAMÓN SANCHIS MUÑOZ¹

Miembro del Servicio Exterior de la República Argentina

Resumen

Este artículo pretende destacar la profesionalidad y prestigio de los miembros del Servicio Exterior de la Nación de la República Argentina, especialmente la figura de quien fuera uno de sus miembros, el Embajador Erasto M. Villa. Durante la Segunda Guerra Mundial, el diplomático argentino debió enfrentar situaciones inesperadas y asumir responsabilidades muy por encima de las que normalmente le corresponderían cuando cumplía funciones en la Embajada de la República Argentina ante el Imperio del Japón.

Palabras clave: diplomacia, relaciones internacionales, Segunda Guerra Mundial, Argentina, Japón.

1 Abogado graduado de la UBA con posgrado en Relaciones Internacionales por la American University (Washington, D.C.). Ingresó por concurso en la carrera diplomática y sirvió en diversos puestos en Washington, Ginebra (Ministro), Nueva York (Cónsul General), Tokio (en dos oportunidades, como Ministro y como Embajador) y Vietnam (como Embajador Concurrente). En la Cancillería desempeñó diversas responsabilidades y fue subsecretario de Negociaciones Económicas Internacionales entre 1992 y 1993. Fue director del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, representó al país en numerosas conferencias internacionales y presidió la Conferencia de Naciones Unidas sobre Prácticas Comerciales Restrictivas; integró, por Argentina, la Comisión de Administración Pública de las Naciones Unidas. Ha publicado los libros *La Argentina y la Segunda Guerra Mundial*, *Japón y la Argentina. Historia de sus relaciones*, *Historia diplomática argentina* y numerosos artículos, además de dictar conferencias sobre temas de su especialidad. Ha sido catedrático en diversas casas de altos estudios, entre las que destacan la Universidad de Buenos Aires, la Universidad del Salvador, la Universidad Católica, la Universidad Kennedy y la Universidad de Belgrano.
Correo electrónico: rsanchism@gmail.com

Erasto M. Villa: An Argentine Diplomat who Raised the Profile of his Professionalism in Japan

Abstract

This article aims to highlight the professionalism and prestige of the members of the Argentine Foreign Service, especially the figure of one of its members, Ambassador Erasto M. Villa. During the Second World War, the Argentine diplomat had to face unexpected situations and assume responsibilities far beyond those that normally corresponded to him when he fulfilled functions in the Embassy of the Argentine Republic to the Empire of Japan.

Key words: diplomacy, international relations, World War II, Argentina, Japan.

La vida diplomática puede ofrecer muchas alternativas. Al diplomático puede tocarle vivir en lugares seguros y con buenas estructuras habitacionales, médicas y de vida en general o puede enfrentar puestos en los que hay peligro de violencia, guerras, pestes o enfermedades e inseguridad. Incluso puede pasar de una situación a la otra, como cuando se desencadena una guerra civil o una epidemia.

Pero hay otra circunstancia que es la que da origen a este artículo, y es que el diplomático deba enfrentar una situación inesperada y asumir responsabilidades muy por encima de las que normalmente le corresponderían, como es el caso del diplomático Erasto M. Villa, que vamos a relatar.

Villa nació en Azul (provincia de Buenos Aires) en agosto de 1908. Ingresó a la carrera diplomática en 1924 como supernumerario. Fue destinado en 1927 a Southampton como Canciller del Consulado (jefe de la Sección Administrativa). En 1931, fue trasladado a Washington como Canciller de la Embajada, donde escaló los puestos de Vicecónsul y Agregado Civil. En 1937, volvió al Ministerio y, luego de prestar funciones en Colombia, en abril de 1940 fue trasladado a Japón.

Villa llegó a Tokio como Secretario de Embajada de Segunda el 30 de julio de 1940 y asumió funciones ese mismo día. Era entonces Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en esa sede el Dr. Rodolfo Moreno.² Menos de un año después (el 14 de junio de 1941), el Dr. Moreno dejó Japón y quedó Villa como Encargado de Negocios.

No es difícil imaginar el contexto en el que se encontró el joven Secretario (tenía 32 años al llegar a Japón) con la Segunda Guerra Mundial en pleno desarrollo en Europa y con el Imperio del Sol Naciente alineado con las potencias del Eje. Los numerosos y lúcidos informes del Dr. Moreno dieron cuenta del estado del país, ya afectado por su desgastante guerra en China, en la que el Gobierno sometía a la población civil a un régimen de severas restricciones: el combustible, la energía, los alimentos, los textiles, los metales, incluso los cigarrillos y el alcohol estaban racionados o eran inhallables; y los artículos considerados de lujo, directamente prohibidos.³ Sólo los diplomáticos (mediante trámites interminables) podían acceder a esos insumos. En cuanto a las libertades (viajes, uso del correo, periódicos extranjeros) estaban limitadas aun para los extranjeros, sin mencionar las casi totales restricciones a la información y a los derechos personales. Las restricciones, según informaba el jefe de Misión, incluían la disolución de compañías teatrales, racionamiento de agua, prohibición de transportes públicos nocturnos y bailes públicos. Moreno repetidamente caracteriza al régimen como totalitario.

Comenzada la guerra en el Pacífico, el 7 de diciembre de 1941,⁴ se encontraba como

2 El Dr. Moreno ascendió al rango de Embajador en febrero de 1941, ya que la Legación fue elevada a Embajada el 30 de diciembre de 1940.

3 Entendiendo como “lujo” hasta ropa, sombreros, corbatas, relojes, etc., además de joyas y platería.

4 El ataque japonés a Pearl Harbour, en esa fecha, seguido por otros sobre posesiones británicas, estadounidenses y holandesas en Asia, significó la extensión de la Segunda Guerra Mundial a todos los continentes, ya que Estados Unidos y sus aliados, por una parte, y Alemania e Italia, por otra, también se declararon la guerra.

Encargado de Negocios *ad interim*⁵ el Secretario de Segunda Clase Erasto M. Villa. Este funcionario tuvo que enfrentar situaciones extremadamente difíciles: se vio obligado a permanecer con su esposa, Olga Patterson, y su hijo Alejandro (nacido en 1943) en un país envuelto en la terrible guerra de los años 1941 a 1945. Lo hizo con valor, dedicación y un profundo sentido profesional.⁶

Al comenzar las hostilidades en 1941, también se encontraban como funcionarios argentinos el Agregado Naval Capitán de Fragata José Del Potro en Tokio, el Cónsul General Juan B. Lemoine y el Canciller (administrativo) Santillán en Kobe y el Cónsul Bidabehere en Yokohama.

Al comenzar la guerra, Villa se hizo cargo, según instrucciones de Cancillería, de la protección de los nacionales y de la gestión de los asuntos —o sea, de lo que se denomina “hacerse cargo de los intereses”— de Gran Bretaña, Australia, Canadá y Noruega —hasta fin de abril de 1942— y, oficiosamente, de Grecia. Informalmente también efectuó gestiones en pro de las representaciones diplomáticas o consulares de Nicaragua, Venezuela, Chile, Honduras, República Dominicana y Ecuador. Entre estos países y Japón se había declarado el estado de guerra o se habían roto las relaciones.

El Encargado de Negocios argentino —quien había quedado como único diplomático en la Embajada— debió multiplicar sus esfuerzos particularmente intensos, a veces asistido por los cónsules en otras ciudades, en la protección e información sobre diplomáticos y súbditos de Gran Bretaña y sus dominios,⁷ que duraron hasta mediados de 1942 cuando la protección de estos países pasó a la representación de Suiza (que se había hecho cargo de los de Japón en los países aliados). De todas formas, Villa prosiguió algunas de sus gestiones en tal sentido hasta bien entrado el año 1943.

Villa debió ocuparse de las necesidades de los diplomáticos y de los nacionales de los países bajo su protección y de enviar —a través de la Cancillería argentina— mensajes a sus capitales, efectuando además numerosas averiguaciones y delicadas gestiones encomendadas sobre prisioneros y otras personas afectadas. Debía acudir a hospitales, cárceles y morgues. También tuvo un papel importante en las tratativas destinadas a la ulterior evacuación por barcos y canje en África (Lourenço Marques, en Mozambique) de los funcionarios y nacionales de los países aliados por funcionarios y súbditos japoneses residentes en esos mismos países.

El Gobierno británico agradeció en reiteradas oportunidades la gestión de Villa y fue felicitado por el Canciller argentino. El Embajador inglés sir Robert Craigie (s.f.) le dedicó párrafos de reconocimiento en su libro sobre la época:

5 En la lista del Gaimusho (Ministerio de Asuntos Exteriores) figura como “Ministro, Encargado de Negocios temporario”.

6 El autor lo entrevistó por primera vez en 1996, encontrándolo en muy buen estado físico y rememorando con toda lucidez sus experiencias de esos años en Japón.

7 Solamente dentro del recinto de la Embajada británica en Tokio estaban concentrados el Embajador Robert Craigie, diplomáticos, administrativos y sus familias; en total, 85 personas, cuyo único nexos con el exterior (las autoridades japonesas y su propio país) era el Secretario Villa. Fuera de ese recinto, había periodistas, hombres de negocios, profesionales y personas (hasta religiosos) que se encontraban en Japón, de los cuales también en ocasiones se ocupaba Villa.

El señor Villa trabajó incansablemente y en forma tenaz en el desempeño de sus nuevas obligaciones, y los súbditos británicos en todo Japón, tanto funcionarios como civiles, le deben mucho a los esfuerzos hechos en su favor por él y los cónsules argentinos en Yokohama y Kobe. (s.p.)

Y agrega, más adelante: “Cuando recuerdo aquellos días comprendo cada vez más con mayor claridad la deuda que hemos contraído todos los británicos en Japón con M. Gorge, el Sr. Villa y sus abnegados empleados y ayudantes consulares” (s.p.).

El propio titular del Foreign Office británico, Anthony Eden, expresó ante la Cámara de los Comunes, en mayo de 1942, conceptos sumamente elogiosos y el reconocimiento de su Gobierno por la actuación de la Embajada argentina en Tokio. Al comunicárselo a Villa, el Canciller argentino Enrique Ruiz Guiñazú agregó sus propias congratulaciones.

La generalización de la guerra tuvo consecuencias no sólo en las operaciones militares y su zona de influencia (el Consulado argentino en Hong Kong, por ejemplo, se encontró en plena zona bélica), sino también en otros aspectos que hacían a la relación bilateral argentino-japonesa. Se hizo imposible el transporte marítimo entre ambos países, afectándose así la posibilidad de mantener los canales normales de comunicación, comercio y tránsito de personas. Desde diciembre de 1941 se cortaron las comunicaciones postales y de envíos materiales con Buenos Aires, manteniéndose sólo las telegráficas.

Una de las pocas ocasiones que Erasto Villa tuvo para enviar una carta a Buenos Aires fue entregársela en mano a uno de los viajeros evacuados en el vapor Teia Maru en septiembre de 1943.

La carta, que califica de “particular” y estaba dirigida al subsecretario de Relaciones Exteriores argentino,⁸ constaba de ocho páginas de apretado texto escrito a máquina y ponía sobre papel todos los sentimientos y vivencias de Villa que no podía transmitir por vía cablegráfica oficial. Se refería con impactantes detalles a los terribles maltratos sufridos por el Ministro chileno en Tokio luego de la ruptura de su país con Japón. Relataba también con impresionantes pormenores los sufrimientos y acosos sufridos por el Cónsul Ramón Muñiz Lavalle en Hong Kong, entre ellos, la muerte de su hija y las afrentas a su esposa, responsabilidad ambas de las autoridades de ocupación, que arrojan una luz muy negativa sobre la reacción de nuestra Cancillería.

Se explaya luego la misiva sobre los peligros que enfrentaron y el trato que recibieron los diplomáticos extranjeros, así como lo engorroso —y a veces estéril— de las gestiones para obtener alimentos y otros artículos de primera necesidad. Y detalla las visitas, a menudo intempestivas, de la policía, la presión sobre los empleados domésticos y la perceptible hostilidad ambiente. Reclama, en fin, sumas largamente adeudadas y un ascenso que cree más que justificado.

Por medio de telegramas, Villa siguió informando sobre las alternativas de la política ja-

8 Una copia de la carta fue entregada por Villa al autor para completar la información que surgía de la documentación oficial.

ponesa y la guerra, sobre sus gestiones por cuestiones argentinas y de los países protegidos, la situación de otras embajadas y consulados y sobre todos los asuntos que entendió podían interesar a nuestra Cancillería.

Los rigores de la guerra afectaron a la representación diplomática argentina en el territorio del país beligerante (Japón), así como la excitación de la opinión pública y las investigaciones sobre espionaje —presunto o cierto— a la representación japonesa en Buenos Aires. Por otra parte, en ambos países (y en gran parte del globo) se originó una psicología especial; en los países en guerra como Japón, aun los extranjeros neutrales eran mirados con sospecha y hostilidad.

Villa continuaba desplegando una intensa actividad. Entre otras iniciativas, gestionó con las autoridades japonesas el mantenimiento de una representación de la Cruz Roja en Hong Kong, lo que se obtuvo en mayo de 1942. Asimismo, ese año implementó el funcionamiento del servicio postal de emergencia para hacer llegar correspondencia a los prisioneros o internados británicos en territorios bajo control japonés.

En abril de 1942, se incorporó a la Embajada en Tokio Ramón Muñoz Lavalle, al que se ha hecho referencia antes. En el servicio diplomático, al que ingresó en 1934, cumplió funciones consulares en la zona de Hong Kong desde 1939, y luego de la iniciación de la guerra en esa zona, ocupada por los japoneses, había pasado por muy dramáticas alternativas, en las que murió su pequeña hija por negársele asistencia médica. Profundamente afectado por ello y por el opresivo clima que vivía, Muñoz Lavalle partió de Tokio en enero de 1943, cruzó a la Unión Soviética, viajó hasta Turquía, Egipto y, por mar, al continente americano. Al llegar a Estados Unidos, sus declaraciones sobre lo que presencié en Hong Kong y China desagradaron al Gobierno japonés y molestaron a las autoridades argentinas (entonces férreamente neutralistas), que convirtieron su baja en exoneración. Al parecer, las especulaciones políticas prevalecieron sobre las consideraciones humanitarias.

Ante los rigores de la guerra, también otros funcionarios argentinos en Japón procuraron retornar a su país: el Cónsul General Lemoine —en Kobe desde 1941, con quebrantos de salud—, su esposa, el agregado naval Del Potro y el Cónsul Bidabehere, quien había reemplazado en octubre de 1941 a Luis María del Carril en Yokohama. Partieron de Japón en septiembre de 1943 a bordo del vapor Teia Marú, que llevaba a evacuados norteamericanos que serían canjeados por súbditos japoneses. También partió con ellos el ciudadano argentino Benjamín Kopf, gerente general de la compañía Ford en Tokio, a quien —no obstante las gestiones de la Embajada y del Gaimusho— se le impedía dejar el país desde septiembre de 1941. Todos ellos pudieron salir de Japón gracias a los prolongados e infatigables esfuerzos de Villa (quien no había pedido su traslado) tanto ante las autoridades japonesas como con la Cancillería argentina. Santillán, como Cónsul, se hizo cargo del Consulado General de Kobe y se cerró el de Yokohama.

Entretanto, en Buenos Aires, la Cámara de Diputados expresó el 29 de septiembre de 1942 su apoyo a los compromisos asumidos en la conferencia interamericana de Río de Janeiro y pidió la “ruptura inmediata” con el Eje. Sin tomar en cuenta esto, el Poder Ejecutivo

prosiguió con su política neutralista, que era a menudo considerada como simpatizante del Eje, que continuó también el régimen militar tras la revolución contra Ramón Castillo del 4 de junio de 1943.

Pero en enero de 1944, las circunstancias externas y el descubrimiento de la colusión de algunos miembros del equipo gobernante con elementos nazis obligaron a un rápido giro del Gobierno. El 26 de ese mes, decretó la ruptura de relaciones con Japón y Alemania, alegando el descubrimiento de una “vasta red de espionaje” del Eje y en “la participación evidente de representantes diplomáticos extranjeros en las actividades de espionaje”. Al día siguiente, declaró suspendido el intercambio comercial y financiero con esos dos países y, poco después, la suspensión de comunicaciones por telégrafo, teléfono y radio. Suiza atendió los intereses de Japón en la Argentina; y Suecia, los de la República en Japón a partir del rompimiento.

Ya antes de esa fecha, Villa había alquilado una casa en la entonces pequeña localidad de Karuizawa, en las montañas, a pocas horas de Tokio, para poner a su familia a salvo de los bombardeos (su esposa había dado a luz a su hijo en enero de 1943). Enterado por un noticioso radial de la ruptura, recibió el 28 de enero la comunicación oficial de su Gobierno. Después de entregarla al Gaimusho y poner las llaves de la Embajada en manos del Encargado de Negocios sueco, que quedó a cargo de los intereses argentinos,⁹ Villa marchó a Karuizawa. Allí vivió internado, con restricción de desplazamiento, junto con su esposa e hijo hasta el final de la guerra, sufriendo con toda la población, sobre todo de internados de otros países, extremadas privaciones, en especial de alimentos y calefacción, así como de aislamiento respecto a su país. El Cónsul Santillán y su esposa permanecieron durante el resto de la guerra en Kobe.

En contraste con las vicisitudes de Villa, cabe mencionar que el Embajador japonés en Buenos Aires, Barón Tomii, y su familia fueron trasladados en abril de 1945 (en el tren presidencial) a la localidad de La Falda en la provincia de Córdoba, donde se alojaron cómodamente en el Hotel Edén. El resto del plantel también fue internado en Córdoba hasta su repatriación en 1946.

Los países americanos habían ido declarándole la guerra a los del Eje hasta principios de 1945, salvo la Argentina: la política del Gobierno la había aislado internacionalmente y se produjo el retiro de muchos embajadores de Buenos Aires, así como la no participación del país en el ámbito interamericano. Los países del continente, reunidos (sin el nuestro) en la Conferencia de Chapultepec, México (febrero/marzo de 1945), sentaron las bases futuras de la organización interamericana de posguerra y abrieron las puertas para que la Argentina, si formalizaba la declaración de guerra —a estas alturas, simbólica—, pudiera firmar el Acta de Chapultepec, reingresar al sistema interamericano y acceder a la Conferencia de San

9 El 6 de diciembre de 1944, Villa documentó la entrega de muebles y materiales de la Embajada y los Consulados a la Legación de Suecia. Parte de los bienes argentinos se vendieron a Odawara Shoten. El 21 de marzo de 1945, la Legación sueca informó a Estocolmo que todos los archivos argentinos y parte de los muebles habían sido destruidos por un incendio durante los ataques aéreos en ese mes.

Francisco, donde se estableció la Organización de las Naciones Unidas, figurando como país “fundador”. Como consecuencia de estas circunstancias y otras de la política interna, la Argentina les declaró la guerra a Japón y a Alemania el 27 de marzo de 1945.

Luego de terminada la guerra, en septiembre de 1945, Villa volvió a Tokio y obtuvo de las autoridades de ocupación alimentos para su familia,¹⁰ a la que trasladó a un hotel. Dispuso la destrucción de los pasaportes y libretas de enrolamiento que habían quedado y recibió los bienes remanentes en custodia en la Legación sueca, firmando el respectivo protocolo el 18 de diciembre de 1945.¹¹

Villa y su familia partieron de regreso el 14 de febrero de 1946. Empezaron viaje en el vapor Uruguay y, una vez en el continente americano, en largo periplo aéreo a Buenos Aires. Desde Kobe, Santillán y su esposa se les unieron en el vapor Uruguay.¹²

Así se ponía fin a la misión que el diplomático argentino (al igual que no pocos colegas en otros teatros de la guerra) cumplió con dedicación, sacrificio y patriotismo.

Luego de su gestión en Japón, Villa, ya consejero, prestó servicios en el Ministerio y en Canadá, donde fue Encargado de Negocios. Posteriormente, sirvió en Finlandia, Italia y Estados Unidos, y después de los correspondientes ascensos, llegó a Canadá como Embajador. En diciembre de 1963 cesó sus funciones para jubilarse.

El 12 de marzo de 2004 se lo invitó a disertar en el ISEN (Instituto del Servicio Exterior de la Nación). Ya con sus 95 años cumplidos, habló con entusiasmo de su vida diplomática y fue aclamado por los becarios del Instituto.

El 21 de septiembre de 2008 falleció, ya centenario.¹³

Dejó para sus compatriotas, y especialmente para sus colegas, el ejemplo de un diplomático profesional que no vacila en encarar los temas más difíciles y riesgosos con valor, conocimiento y perseverancia. Todo, como expresión del más profundo patriotismo.

10 Primero se entrevistó en el edificio Dai Ichi con el Gral. Charles A. Willoughby y, poco después, con el propio Gral. Douglas MacArthur.

11 La Embajada de Tokio fue reabierto en julio de 1952.

12 Para este artículo se ha utilizado sustancialmente el material contenido en el artículo “Misión en Tokyo, 1940-1946: Erasto M. Villa” (Sanchis Muñoz, 2012). También se han utilizado en parte materiales recogidos y reflejados en el libro del autor *Japón y la Argentina. Historia de sus relaciones* (Sanchis Muñoz, 1997).

13 En septiembre de 2019, Alejandro Villa, hijo de Erasto, donó el fondo personal de Villa al Archivo Histórico de la Cancillería argentina.

Bibliografía

- Craigie, R. (s.f.). *Behind the Japanese Mask*. Hutchinson.
- Sanchis Muñoz, J. R. (1997). *Japón y la Argentina. Historia de sus relaciones*. Sudamericana.
- Sanchis Muñoz, J. R. (2012). Misión en Tokyo, 1940-1946: Erasto M. Villa. *TEMAS de Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales*, V(5), 71-76.
- Sanchis Muñoz, J. R. (2019). *La Unión Democrática 1945/46*. Claridad.
- Sanchis Muñoz, J. R. (2022). *La América española 1942-1810. Leyenda negra y realidad*. Agape.

CLASE INAUGURAL AÑO LECTIVO 2025

DIGNIDAD HUMANA, PODER POLÍTICO
Y POLÍTICAS PÚBLICAS¹DR. ALFONSO SANTIAGO²

Universidad Austral

Sr. Rector de la Universidad Austral, Mg. Julián Rodríguez.
Sres. Integrantes del Consejo Superior de nuestra Universidad.
Vicario regional de la Prelatura del Opus Dei.
Colegas profesores, queridos alumnos y personal.

Me siento muy honrado, contento y agradecido por la invitación que me hicieron a dar la clase inaugural en este acto de comienzo del año académico que congrega a toda la comunidad universitaria.

Permítanme que comience con una referencia personal. Me pude sumar al proyecto de la Universidad Austral en su prehistoria, allá por el año 1987, con apenas 24 años. Éramos un grupo de profesores soñadores, algo trasnochados, que soñábamos con tener una uni-

1 Conferencia magistral brindada en el marco del acto académico de inicio del año lectivo 2025, Universidad Austral.

2 Doctor en Derecho y abogado (Universidad de Buenos Aires). Director de la Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Austral. Profesor titular de Derecho Constitucional (Facultad de Derecho, Universidad Austral). Fue vicerrector de Asuntos Académicos y vicedecano de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral. Es conjuer de la Cámara Contencioso-Administrativo y Tributaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fue asesor del Congreso de la Nación Argentina, de la provincia de San Luis, de la Convención Constituyente de la Provincia de Santiago del Estero de 2005 y de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires. Es autor, entre sus obras más recientes, de *Historia de la Corte Suprema Argentina* (2014), *Derecho a la vivienda y actividad judicial. La experiencia de la CABA* (2014) y *La responsabilidad de los magistrados judiciales por el contenido de sus decisiones jurisdiccionales. Marco teórico y análisis de algunas casos paradigmáticos* (2016). Ha escrito numerosos capítulos en obras colectivas, artículos y publicaciones sobre temas de derecho constitucional en distintas revistas jurídicas nacionales e internacionales. Es miembro titular de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales Buenos Aires y presidente de su Instituto de Derecho Constitucional "Segundo V. Linares Quintana". Es miembro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Madrid, de la Academia Paulista de Letras Jurídicas (San Pablo, Brasil) y miembro de honor de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Granada (España).
Correo electrónico: asantiago@austral.edu.ar

versidad con alumnos y profesores *full-time*, en un campus en el que estuvieran todas las facultades y unidades académicas, con investigación destacada, que brindara una educación centrada en cada persona, con una enseñanza que utilizara metodologías activas, participativas y prácticas, con prestigio y reconocimiento nacional e internacional. Déjenme que comparta con ustedes la alegría de haber podido realizar en buena parte ese sueño compartido. Este año, nuestra Universidad ha superado los diez mil alumnos de carreras de grado y posgrado, a la vez que nos damos cuenta de que nuestro proyecto común está recién comenzando, saliendo del cascarón, que es mucho más lo que resta por hacer que lo ya hecho

Quisiera aprovechar los 25 minutos que como tiempo máximo me han brindado en esta clase inaugural para compartir con ustedes algunas reflexiones sobre tres temas medulares que inspiran el derecho constitucional y la ciencia política y que siempre son muy actuales: la dignidad de la persona humana, el poder político y las políticas públicas.

1. Dignidad humana

“Dadme un punto de apoyo y moveré el mundo”, afirmaba muchos siglos atrás el sabio y científico griego Arquímedes. Pienso que los juristas y politólogos de la segunda parte del siglo XX y principios del siglo XXI hemos descubierto o redescubierto un punto de apoyo sólido para la construcción de todo el ordenamiento político y jurídico de nuestros días, tanto a nivel nacional como internacional.

Ese punto de apoyo, esa base y fundamento de todas las construcciones posteriores, puede y debe ser el principio de la igual e inviolable dignidad de la persona humana, que, además de su consistencia filosófica y científica, goza de expreso reconocimiento jurídico positivo y de un amplísimo consenso social global, más allá de muchas y diversas inconsistencias palpables en la vida real que lo contradicen.

Tal vez me animaría a afirmar que la dignidad de la persona humana es el concepto fundamental que inspira todo nuestro proyecto universitario y aquel que, explícita o implícitamente, más tratamos de mostrarles y transmitirles a nuestros alumnos.

En el plano personal, esto es vital. “Conoce hombre tu dignidad”. Pocas cosas inciden más en cómo actuamos y nos relacionamos con los demás que la conciencia acabada de nuestra dignidad y la de nuestros semejantes, y podríamos decir que toda la ética se resume en actuar conforme a esa dignidad, de acuerdo con quienes somos y con quienes estamos llamados a ser.

Afirmaba en este sentido el filósofo alemán Federico Guillermo Schelling:

El hombre se torna más grande en la medida en que se conoce a sí mismo y a la propia fuerza. Proveed al hombre de la conciencia de lo que efectivamente es y aprenderá a ser lo que debe; respetadlo teóricamente y el respeto práctico será una consecuencia. El hombre debe ser bueno teóricamente para devenirlo también en la práctica.

Pero también, desde el punto de vista jurídico y político, la dignidad humana es un concepto basal y fundante de todo nuestro sistema de convivencia social y político.

El 25 de junio de 1945, hace ahora 80 años, se firmó la Carta de San Francisco, que puso en marcha las Naciones Unidas. En el segundo párrafo de su Preámbulo, las naciones que lo suscriben reafirman su “fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”.

Tres años más tarde, el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, proclamaba que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”, y en su art. 1 establecía que “todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, texto que reproduce literalmente la primera frase del Preámbulo de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, suscripta por los países de nuestro continente seis meses antes.

Un año después, la constitución alemana de 1949, pionera de las constituciones de posguerra, consagraba en su artículo 1.1: “La dignidad humana es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público”. Disposiciones similares se han incorporado con posteridad a muchas otras constituciones del mundo.

De este modo se daba inicio a una nueva era jurídica, en donde la base de la convivencia nacional e internacional se establecía en este pilar fundamental del reconocimiento de la igual e inviolable dignidad de la persona humana y de los derechos que de ella se derivan. Si antes la libertad era el valor constitucional supremo, ahora lo es la dignidad, que es aún más profunda y relevante.

Esta toma de conciencia de la dignidad de la persona humana era consecuencia de las tristísimas experiencias derivadas de la Segunda Guerra Mundial y de los regímenes totalitarios, en especial el nazismo, que generaron dolorosos aprendizajes a partir de sus atroces realidades y consecuencias.

El redescubrimiento de la centralidad de la igual e inviolable dignidad de la persona humana significó la puesta en marcha de un auténtico *big bang* ético, jurídico y político que se iría desplegando progresivamente a lo largo del tiempo, no sin obstáculos, contradicciones y algunas notables incoherencias.

Muchos son los frutos concretos y tangibles que se han conseguido durante estas décadas como consecuencia del reconocimiento práctico de este principio fundamental: el progresivo reconocimiento y vigencia de los derechos humanos en muchas naciones del mundo; la extensión de la democracia constitucional como forma de Estado a través de las distintas olas democráticas que se han ido sucediendo desde 1945; el progresivo fin del colonialismo; la eliminación de la segregación racial en los Estados Unidos; el fin del Apartheid en Sudáfrica; el derrumbe de los sistemas totalitarios comunistas en Europa Oriental; la equiparación de derechos entre hombres y mujeres en buena parte de los países del mundo; las fuertes condenas a las diferentes formas de terrorismo de Estado en América

Latina y en otras regiones del mundo; el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, que ofrece una tutela complementaria y subsidiaria de la que brindan los ordenamientos nacionales; la puesta en marcha de procesos de integración regional que fomentan la cooperación entre los países y reduce fuertemente la posibilidad de conflictos bélicos entre ellos; la creación de los organismos multilaterales de cooperación internacional; los nuevos y crecientes mecanismos de participación de los ciudadanos y organizaciones sociales que se van creando para hacer realidad aquella clara premisa que afirma “nada de nosotros, sin nosotros”; el reconocimiento y tutela de los derechos económicos, sociales y culturales, en especial de los grupos más vulnerables; hasta la pasión igualitaria argentina, que el sociólogo Juan Carlos Torres señala como un rasgo de nuestra cultura, pueden ser considerados frutos de ese *big bang* inicial.

Son, sin embargo, muchos más los desafíos pendientes que se derivan de la proclamación de este principio fundamental de la dignidad de cada persona humana, especialmente frente a los fenómenos de la exclusión social, los economicismos exacerbados, las amenazas de una tecnociencia cosificadora de la persona humana, la manipulación genética, los fundamentalismos religiosos, el hombre autómatas de la sociedad disciplinaria o, incluso, la amenaza de la propia autoexplotación de la que habla Byung-Chul Han.

El sistema político y jurídico en nuestros días, tanto a nivel nacional como internacional, se apoya sobre verdades firmes, no es relativista ni es tributario del *pensiero debole*, como a veces puede pensarse, sino que tiene un sólido, fuerte y robusto fundamento antropológico.

El redescubrimiento y enriquecimiento del concepto de persona humana y de su eminente dignidad es tal vez el legado filosófico más valioso que nos ha dejado la segunda parte del siglo XX. Hoy tenemos una concepción y una visión de la persona humana y de su dignidad como nunca antes en la historia humana. Su progresivo y coherente desarrollo, asumiendo todas sus consecuencias políticas, sociales, culturales y jurídicas, es el gran desafío que tenemos por delante mientras transitamos el comienzo de este tercer milenio de nuestra era cristiana, guiados por el luminoso faro de un humanismo radical que aquí proponemos.

Un reciente documento de la Congregación de la Doctrina de la Fe que lleva como título “Dignitas infinita” pareciera adherir a la lectura que aquí estamos desarrollando, a la vez que señala las que consideran son las trece violaciones y amenazas más graves a esta dignidad en nuestro tiempo. Si Hegel afirmaba que la libertad es una idea cristiana, mucho más lo es aún la dignidad de cada persona humana.

2. Poder político

Si tenemos esta visión tan rica e intensa de la dignidad humana, sólo podemos concebir el poder, el poder político y todo poder en términos de participación y de servicio.

“Nunca olvidemos que el verdadero poder es el servicio”, recordaba el papa Francisco cuando iniciaba su pontificado, aquel inolvidable 19 de marzo de 2013. De ese modo, el primer papa americano proponía para sí y para todos los hombres de buena voluntad la

concepción del poder como servicio a los demás, no como acto de dominación o situación de privilegio.

La concepción del poder como servicio se inserta en una visión más amplia de la vida cuyo sentido último es el “don sincero y desinteresado de sí mismo a los demás”. Como le gusta repetir al papa Francisco, “quien no vive para servir, no sirve para vivir”.

El poder es una realidad humana que ha acompañado la historia del hombre desde sus comienzos y estará presente hasta el final de sus días. Junto con el amor, la fe y la búsqueda de honor, riqueza y felicidad, es una de las grandes fuerzas que movilizan las vidas de las personas y la historia humana. La cratología, o ciencia del poder, y las distintas corrientes filosóficas han intentado indagar sobre su naturaleza, sentido, legitimidad, límites, secretos, atractivos y peligros.

En una primera aproximación, podríamos señalar que el poder político puede ser visto como un mal absoluto, como un mal necesario o como un bien. A la primera postura parecen adherir las corrientes anarquistas que pretenden la eliminación de todo poder, al que consideran la fuente de muchos males humanos. Quienes lo ven como un mal necesario, lo conciben como una estructura de dominación inevitable, pero que amenaza fuertemente la dignidad y el libre y pleno despliegue de la persona humana y que aparece camuflado y justificado en “pseudo” razones morales y jurídicas, siempre sospechadas de ser falsas, aparentes y tramposas. Quienes lo consideran un bien, recuerdan que toda organización social requiere de un gobierno, de alguien que coordine y dirija las acciones comunitarias, fije el rumbo a seguir, solucione los inevitables problemas y conflictos de la vida en común, hable y decida en nombre del grupo y recree permanentemente su unidad.

Personalmente, considero que el poder es un bien, pero un bien bien peligroso. Se parece, en este sentido, a la energía atómica, algo muy bueno en sí, capaz de contribuir positivamente a satisfacer las necesidades que plantea la vida humana, pero que tiene necesidad de cuidados especiales porque tiende naturalmente al desborde y al descontrol. La realidad del poder aparece a veces como algo temible y peligroso, capaz de amenazar esa igual dignidad de la persona humana, pilar de todo el orden político y jurídico. Como afirmara en su momento lord Acton, “el poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromper absolutamente”. Incluso hay autores, como Karl Loewenstein, que ponen de manifiesto un cierto componente “demoníaco” del poder.

La ley del mando y la obediencia, la regla del poder, es inexorable, inevitable, de cumplimiento necesario, pero se trata de humanizarla, civilizarla, racionalizarla, juridizarla, ponerla al servicio de la dignidad de la persona humana. Con esta finalidad ha surgido el derecho constitucional, que se propone someter a reglas, principios y procedimientos jurídicos el proceso político, es decir, la lucha por la obtención del poder público y su ejercicio desde el gobierno. En este sentido, el constitucionalismo, con su propuesta de un poder efectivo, pero limitado, temporario, distribuido, controlado, policéntrico, equilibrado por contrapoderes institucionales y sociales y sujeto al derecho, representa una de las mejores tradiciones que han surgido en Occidente a lo largo de toda su historia.

Este ejercicio del poder político limitado, sujeto al derecho y al marco institucional y en el que está previsto la participación ciudadana, es el más acorde con el principio de la igual e inviolable dignidad de la persona humana, el único que se puede considerar hoy ética y jurídicamente legítimo y el más efectivo para el logro del bien común político y el desarrollo económico. Recientemente, la Academia Sueca, en ocasión de distinguir en 2024 con el Premio Nobel de Economía a Daron Acemoglu, Simon Johnson y James A. Robinson, destacó que ellos “han demostrado la importancia de las instituciones para la prosperidad de un país. Las sociedades con un Estado de Derecho deficiente e instituciones que explotan a la población no generan crecimiento ni cambios para mejor”.

A la hora de justificar por qué el poder resulta un bien bien peligroso, pueden señalarse las siguientes cuatro razones principales:

1. El ejercicio del poder tiende casi naturalmente a excederse, a desbordarse, a sobrepasar sus límites, a no respetar los cauces previstos, a ser prepotente, autoritario y violento, como lo muestra la historia y la realidad de todos los tiempos, también la de nuestros días.
2. El poder corre el riesgo de ser utilizado para fines distintos de aquellos para los que está previsto y, especialmente, tiende a ser utilizado en beneficio propio, para favorecer los propios intereses personales, grupales o sectoriales y no al bien común, que es su norte y la única fuente de su legitimidad. El desvío de poder es una amenaza latente en todo ejercicio del mando.
3. El poder —la lucha por obtenerlo y ejercerlo— genera naturales e inevitables conflictos que alteran la vida personal y social. Todo mando genera naturales resistencia, disputas, surgimiento de contrapoderes que intentan limitarlo y/o anularlo, con el consecuente y casi inevitable nacimiento de problemas y conflictos de diversa intensidad y modos de solución.
4. El poder genera adicción; quien lo ejerce está sometido a la fuerte atracción de seguir manteniéndolo de modo permanente. Se puede hablar de una *libido dominandi* que ejerce una fuerza de atracción que puede parecer muchas veces irresistible para quienes lo ostentan, alterando la conducta y el comportamiento de las personas. En el altar del poder y con tal de conquistarlo o mantenerlo, muchas personas inmolan allí su salud, su familia, sus convicciones. Se puede hablar de una adictocracia, de una patocracia y de una filioocracia, que explican muchas acciones en la historia humana.

El marco institucional —siguiendo el principio de Montesquieu de que “sólo el poder detiene al poder”³—, pero fundamentalmente la cultura política predominante y la autolimitación y las virtudes personales de los gobernantes pueden neutralizar estos riesgos inherentes al ejercicio del poder político.

¿Qué consecuencias y manifestaciones prácticas tiene la concepción del poder como servicio que aquí estamos proponiendo? Pienso que se pueden señalar, al menos, las siguientes:

3 “Todo hombre que tiene poder se inclina por abusar del mismo; va hasta que encuentra límites. Para que no se pueda abusar de este, hace falta disponer las cosas de tal forma que el poder detenga al poder” (Montesquieu).

- a. Prioridad y primacía de las personas sobre quien gobierna: la gente no está en función de quien manda, sino que quien ejerce la autoridad está al servicio de las personas dirigidas.
- b. El poder es visto como *auctoritas* y no como mera *potestas*. La autoridad requiere de una ascendencia natural lograda con base en las virtudes y valores de quien manda y no estar basada en la mera fuerza, simplemente en las atribuciones y potestades que le fueron atribuidas.
- c. El ejercicio del poder es moderado, sujeto a límites, reglas y procedimientos. Se busca instaurar una cultura de la participación y el diálogo de todos los miembros de la organización y de quienes puedan estar afectados por las decisiones que se adopten. Se respeta el principio de subsidiariedad que señala que las comunidades mayores no han de entrometerse injustificadamente en los ámbitos propios de los grupos menores y de cada persona.
- d. Hay una natural cercanía con la gente y no una búsqueda de aislamiento y encierro que genera distancia entre la autoridad y quienes son gobernados.
- e. El ejercicio del poder no acarrea privilegios desmedidos. Hay una fuerte conciencia de igualdad democrática basada en la común dignidad de todos. La autoridad no se siente dueña del poder ni merecedora de tratos o beneficios injustificados.
- f. Quien ejerce el poder como servicio destaca por ser quien más intensamente atiende y vela por lo común, por lo de todos, sacrificando lo personal y estando para lo que el bien común del grupo social requiera en cada momento.
- g. El poder ejercido como servicio genera una natural alegría en quien lo ejerce.
- h. El gobernante expresa los mejores anhelos, a veces conscientes y otras inconscientes, de las personas que son dirigidas, acerca de su plenitud personal y social.

3. Políticas públicas

Si la persona humana es el principio, sujeto y fin de toda institución y acción social, si el poder político no es un fin en sí mismo, su ejercicio debe estar orientado al bien común político, es decir, a la creación de aquellas condiciones materiales y espirituales que favorezcan el normal y pleno desarrollo de la persona humana y de los grupos sociales que conforman la sociedad. A esa finalidad han de estar dirigidas las políticas públicas de todo Gobierno, pues el logro del bien común no es algo casual ni algo que se logre de modo espontáneo.

Desde su irrupción en el escenario académico en la década de 1960, el concepto de políticas públicas ha pasado a ocupar un lugar destacado en la ciencia política, la administración pública, el derecho, la economía, la sociología y la comunicación.

Las políticas públicas constituyen una respuesta o propuesta de solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de realidad en un determinado momento histórico.

Por nuestra parte, hemos definido a las políticas públicas como la acción coordinada del Gobierno, la Administración pública, la sociedad civil y las empresas para la producción

de bienes públicos de calidad accesibles para todos y cada uno de sus ciudadanos. Esta nos parece una visión holística y dinámica de las políticas públicas que comprende la acción coordinada de todos los elementos de un sistema político. En el logro, por ejemplo, de la educación pública, la salud pública, la seguridad pública no sólo están implicados los órganos de gobierno o los organismos administrativos, sino también la sociedad civil, el sector privado y hasta cada uno de los habitantes de un país.

Este carácter amplio e integral (holístico) de las políticas públicas no debe obscurecer el rol central que en ellas tienen tanto los órganos de gobierno como la Administración pública, que son quienes las dirigen y articulan y son los responsables finales de las acciones tendientes al logro de los bienes comunes que mediante ellas se persiguen.

La viabilidad, eficacia y perduración en el tiempo de las políticas públicas depende de dos factores fundamentales:

1. Que sean el fruto del mayor acuerdo y amplio consenso posibles por parte de todos los actores involucrados en ellas, logrados a través de un proceso abierto, participativo y deliberativo de todas las partes interesadas.
2. Que posean consistencia científica y técnica porque se basan en la mejor evidencia objetiva disponible y en las mejores experiencias probadas y no en meros caprichos, prejuicios o clichés ideológicos

El estudio y la práctica de una política pública requieren inevitablemente de un abordaje interdisciplinario, donde las distintas ciencias brinden los conceptos e instrumentos que son necesarios para llevar a cabo una política pública de modo asertivo. El derecho, la economía, la sociología, la comunicación, la medicina, la educación, la ingeniería y demás ciencias técnicas proveen de ese instrumental a los actores de la política pública, pero la ciencia madre de ellas es la política entendida como la capacidad de liderar y conducir un proceso participativo que articule e integre los diversos intereses en juego y logre una mejora efectiva, concreta y posible en una determinada realidad social.

Todas estas características de las políticas públicas (diálogo y debate abierto y profundo, evidencia científica, interdisciplinariedad, accesibilidad inclusiva, etc.) son las que acercan y vinculan naturalmente las políticas públicas a la Universidad, que está llamada a ser un espacio de diálogo privilegiado y un proveedor de insumos valiosos para el diseño de esas políticas públicas. Esa es una parte de la misión de toda la Universidad y más específicamente de nuestra Escuela de Gobierno.

Cuando hace ahora diez años, en 2015, pusimos en marcha la Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales, definimos su misión como la de ser aliados estratégicos de los distintos niveles y órganos de gobierno y de las organizaciones sociales de cara al logro de tres objetivos fundamentales: la mejora de la calidad institucional, la mejora de la calidad de gestión y el logro de una adecuada inserción de nuestro país e instituciones en la región y en el mundo.

Esos son los tres ejes que vertebran toda la actividad de investigación, docencia, exten-

sión y transferencia que realiza la Escuela de Gobierno. Nos definimos como un puente natural entre el saber experto que se genera en las distintas unidades de la Universidad Austral y el mundo político.

La complejidad de los desafíos actuales (como son el replanteo de las instituciones democráticas, la inclusión social y laboral, la lucha contra la pobreza, el impacto de las nuevas tecnologías en todos los ámbitos de la vida humana, el cambio climático y la transición energética, la paz y la seguridad en un escenario global y regional incierto, los cambios demográficos, etc.) requiere del aporte de las universidades y del mundo académico en sus tan distintas disciplinas y expresiones.

Las universidades han de prepararse para ser, desde su misión específica, espejo y motor de la Argentina del siglo XXI. Espejo, para que reflejen, reciban y analicen los complejos e inéditos problemas que hoy tenemos que enfrentar. Motor, porque estamos llamados a iluminar esos problemas y a generar propuestas sólidas, fundadas y viables que integren las perspectivas éticas, culturales, políticas, jurídicas, económicas y sociales.

La Universidad es un ámbito especialmente propicio para ese diálogo abierto y comprometido, que forma personas y dirigentes políticos y sociales, a la vez que contribuye a la formulación de esas propuestas integrales de políticas públicas.

En todo pensamiento estratégico, lo racional ha de guiar y predominar sobre lo contingente y circunstancial, sobre lo meramente ideológico, sobre el voluntarismo y el sentimentalismo. Son la fuerza y posibilidades de lo que es real, descubiertas por la inteligencia profunda, lo que ha de primar en la dirección estratégica de cualquier política pública y de todo proyecto político.

Por eso, me animo a proponer cuatro racionalidades que han de guiarnos en este trascendente momento histórico de nuestro país:

1. La racionalidad política e institucional que privilegia el diálogo, el acuerdo político y el respeto de las instituciones sobre el enfrentamiento político, la violencia y el maltrato institucional.
2. La racionalidad económica que lleva al equilibrio macroeconómico, monetario y cambiario y a favorecer el despliegue de nuestro potencial productivo que hoy ofrece un panorama tan atractivo como ilusionante.
3. La racionalidad social que, dotada de una profunda sensibilidad por el valor de cada persona humana, persiga la inclusión e integración auténtica y efectiva de todas las personas y sectores sociales a quienes se les ofrezcan bienes públicos de calidad y accesibles para todos.
4. La racionalidad internacional que, desde nuestra identidad cultural, nos lleve con lucidez a establecer las alianzas y posicionamientos internacionales más favorables a nuestros intereses.

La racionalidad es la base de todo pensamiento estratégico, de los consensos sociales mayoritarios y de las políticas públicas perdurables en el tiempo. Y la Universidad, por su

misión, está llamada a ser la sede por excelencia de la racionalidad en su máxima expresión y colaborar desde allí en la generación y diseño de políticas públicas efectivas y de calidad.

Después de haber compartido con ustedes estas breves reflexiones sobre la dignidad de la persona humana, el poder político y las políticas públicas, formuladas desde lo que podríamos llamar “doctrina del personalismo solidario” y de haber recordado el decisivo aporte que como universidad estamos llamados a cumplir en estas materias, déjenme que finalmente les cuente el proyecto más ambicioso, la utopía más descarada con la que soñamos quienes hemos puesto en marcha o nos hemos sumado a este gran proyecto que es la Universidad Austral. Ella no es tener graduados que sean presidentes de la nación o jueces de la Corte Suprema de Justicia, ni tampoco tener premios Nobel de Física o Medicina. Es poder organizar una fiesta de profesores, graduados y personal en el Cielo y que no falte nadie. Vayan reservando sus entradas a ese acto que, les prometo, será aún más emotivo que la ceremonia a la que hoy estamos asistiendo.

Muchas gracias.

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

ARGENTINA FRENTE AL CONFLICTO BÉLICO EN UCRANIA: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE ALBERTO FERNÁNDEZ Y EL PRIMER AÑO DE GESTIÓN DE JAVIER MILEI

EMILSE CALDERÓN¹

CONICET. Universidad Nacional de Rosario

Recibido: 12/03/2025

Aceptado: 13/05/2025

Resumen

Este artículo busca comprender el posicionamiento argentino frente al conflicto en Ucrania como parte de la política exterior de los Gobiernos de Alberto Fernández y Javier Milei, articulando la mirada teórica del realismo neoclásico. A tal fin, se plantea una metodología cualitativa a través de un estudio de caso, empleando como técnicas de recolección de datos el fichaje bibliográfico y documental de las fuentes primarias y secundarias trabajadas mediante la técnica de análisis de contenidos. Se sostiene que el posicionamiento de ambos Gobiernos frente a la guerra como parte de la política exterior se entiende en función del condicionamiento de dos variables sistémicas, mediatizado, a su vez, por el influjo de otras dos variables domésticas. Más precisamente, las primeras son la relevancia del escenario de conflicto dado su impacto sobre el deterioro de la gobernanza de los asuntos de seguridad internacional y el vínculo de Argentina con los Estados involucrados en la disputa. Las segundas son la estrategia de inserción internacional que implementan los Gobiernos y el lugar que le otorgan al conflicto en la agenda nacional.

Palabras clave: política exterior argentina, realismo neoclásico, guerra en Ucrania.

1 Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad de Rosario (UNR). Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente-investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR), cátedra Seguridad Internacional Latinoamericana. Coordinadora de los Grupos de Estudios Seguridad y Defensa Sudamericana (GESyDS) y de Rusia (GERR). Línea de investigación: política exterior y de defensa en argentina. Seguridad internacional en Rusia, India y China. Seguridad internacional en América Latina.

Correo electrónico: emilsecalderon@hotmail.com /ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2975-0572>

Argentina and the War in Ukraine: An Approach from the Perspective of Foreign Policy of the Alberto Fernández Administration and the First Year of Javier Milei's Administration

Abstract

This article seeks to understand Argentina's position on the conflict in Ukraine as part of the foreign policy of the governments of Alberto Fernández and Javier Milei, articulating the theoretical perspective of neoclassical realism. To this end, a qualitative methodology is proposed through a case study, employing bibliographic and documentary indexing of primary and secondary sources, analyzed using content analysis, as data collection techniques. It argues that the position of both governments regarding the war as part of their foreign policy is understood based on the conditioning of two systemic variables, mediated, in turn, by the influence of two other domestic variables. More specifically, the first are the relevance of the conflict scenario, given its impact on the deterioration of the governance of international security affairs, and Argentina's ties to the states involved in the dispute. The second are the international insertion strategy implemented by the governments and the place they give to the conflict on the national agenda.

Key words: Argentine foreign policy, neoclassical realism, war in Ukraine.

1. Introducción

La invasión ilegal e ilegítima perpetrada por el Gobierno de Vladimir Putin a Ucrania el 24 de febrero de 2022 —que, al momento de escribir este artículo, se encuentra en pleno desarrollo— impactó en el discurrir de la política internacional de manera contundente en función de un amplio abanico de razones. La más general es que deja al descubierto y profundiza las dificultades de la gobernanza global relativa a la agenda de seguridad internacional, acelerando el proceso de transición en el orden. Asimismo, significa un cambio rotundo en el mapa europeo de pos Guerra Fría en cuanto a los movimientos estratégico-militares realizados por los Gobiernos, los acuerdos de control de armas que caen en desuso y los circuitos económicos-comerciales y financieros que deben ser modificados y que, en algunos casos, se extinguieron. El conflicto, además, acarrea un desastre humanitario desencadenado por la expulsión de millones de personas desde suelo ucraniano, que es registrado por los medios de comunicación en tiempo real. Por otro lado, desde una perspectiva regional, la persistencia del enfrentamiento acontece bajo un halo de incertidumbre proyectado por la amenaza nuclear y su uso, en el mejor de los casos, táctico, como también por la posibilidad de que otros Estados se involucren en el conflicto, como ha sido el caso de Corea del Norte mediante el apoyo dado a Moscú a través del envío de tropas. Por último, también se observa que la onda expansiva generada por el escenario ucraniano no reconoce de regiones. Así, además de alcanzar plenamente a los Estados de Europa y a Estados Unidos, las potencias emergidas —como China— o emergentes —como India— y otros muchos Estados medianos —como Turquía, Brasil, Sudáfrica, Australia y Japón— entran al juego de alineamientos y realineamientos en torno a un esquema de poder mundial que se ha venido reconfigurando durante las últimas tres décadas.

En otro orden de cosas, es relevante notar que el significado de la guerra Rusia-Ucrania como evento político de las relaciones internacionales se enlaza a dos cuestiones. Una, es el carácter no disruptivo de la decisión del Kremlin de invadir Kiev con relación al discurrir de los 25 años que lleva Putin al mando del Ejecutivo. De hecho, desde su primer documento de política exterior, estableció como objetivo devolverle a Rusia el lugar que le corresponde en el sistema internacional en función de sus recursos, capacidades de poder duro e historia (Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia, 2000). Esto, dentro del ámbito estratégico-militar, se tradujo en la búsqueda por reconstruir su liderazgo regional y configurar un cinturón de seguridad en el extranjero cercano a través de diversos instrumentos. Entre ellos, el estrechamiento de vínculos formales con los Estados de Asia Central, el incremento de las presiones sobre los Gobiernos prooccidentales y los movimientos de tropas y sistemas de armas en las fronteras, incluso hasta materializar su empleo como en Georgia durante 2008. Asimismo, ante la comunidad internacional se procuró remarcar las líneas rojas que Occidente y la Alianza del Atlántico Norte (Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN) no debían cruzar con una retórica política enfática, clara y sostenida a lo largo del tiempo en todas las alocuciones del presidente y de su ministro de Relaciones Exteriores Serguéi Lavrov (Zubelzú, 2004). En el caso de Ucrania, luego de la anexión a

Crimea, que amplió el frente marítimo ruso en el Mar Negro —dándole acceso operacional a territorios colindantes y el control de puertos y rutas comerciales—, y de la invasión en 2022, dicha búsqueda se transformó en un objetivo político estratégico para Moscú.

La segunda cuestión a considerar radica en la trascendencia de las fuerzas profundas rusas entendidas como un conjunto amplio de rasgos persistentes que moldea la identidad de Estado y condiciona su comportamiento internacional (Renouvin, 1969). En el caso ruso, se destaca la autopercepción anclada en la excepcionalidad del pasado imperial zarista, la fortaleza de la Iglesia ortodoxa y en la potencia geopolítica que supo tener la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, aunadas con el sentimiento fuerte de vulnerabilidad con relación a su seguridad, así como el nacionalismo muy arraigado y la concentración de la autoridad política (Zubelzú, 2008).

En virtud de este panorama, es dable preguntarse cómo se posiciona Argentina con respecto al conflicto bélico entre Rusia y Ucrania durante los Gobiernos de A. Fernández y Milei a partir de su política exterior entendida en términos del realismo neoclásico. Para ello, se propone un abordaje metodológico cualitativo cuyo objetivo general es comprender el posicionamiento de Buenos Aires frente a la guerra en Ucrania entre 2022 y diciembre de 2024, articulando la mirada teórica del realismo neoclásico. En este sentido, se sostiene que el posicionamiento de ambos Gobiernos frente a la guerra como parte de la política exterior se entiende en función del condicionamiento de dos variables sistémicas, mediatizado, a su vez, por el influjo de otras dos variables domésticas. Más precisamente, las primeras son la relevancia del escenario de conflicto dado su impacto sobre el deterioro de la gobernanza de los asuntos de seguridad internacional y el vínculo de Argentina con los Estados involucrados en la disputa. Las segundas son la estrategia de inserción internacional que implementan los Gobiernos y el lugar que le otorgan al conflicto en la agenda nacional. En función de esto, los objetivos específicos que se articulan en el esquema de apartados son describir retórica y empíricamente el contenido de dicho posicionamiento, así como analizar los condicionantes sistémicos y domésticos mencionados que operaron sobre la política exterior.

De este modo, el primer punto precisa el marco teórico-conceptual, el segundo explicita retórica y empíricamente el contenido del posicionamiento de los Gobiernos frente al conflicto y el tercero y cuarto trabajan los condicionantes sistémicos y domésticos, respectivamente. Por último, el recorte temporal se extiende hasta diciembre de 2004 para abarcar la totalidad del primer año de gestión de Milei, como también para dar cuenta del desarrollo del escenario bélico previo a la asunción de Donald Trump como presidente de Estados Unidos. La razón de esta última consideración radica en el hecho de que su llegada al poder produce un viraje con respecto al apoyo brindado a Kiev, el vínculo con Europa mediatizado por la OTAN y las chances de diálogo con Rusia.

2. Algunas consideraciones teórico-conceptuales como punto de partida

La perspectiva teórico-conceptual de este escrito se enmarca en el paradigma realista. Puntualmente, retoma la propuesta del realismo neoclásico (Rose, 1998; Schweller, 2006) siendo que, en palabras de Lakatos, "... political realism consists of an irrefutable hard core and a surrounding protective belt of auxiliary hypotheses that bear the brunt of tests and get adjusted and readjusted, or even completely replaced, to defend the thus-hardened core" (como se citó en Schweller, 1997, p. 927).

Esta vertiente del realismo está en sintonía con la intención de recuperar una mirada interméstica (Putnam, 1988; Rosenau, 1967) según la cual la política exterior es producto de variables sistémicas y domésticas. Para Argentina, como Estado parte de la periferia del sistema internacional, esa es una apreciación no menor y favorece un análisis situado geográficamente. De hecho, se consideran los aportes de Mohammed Ayoob (1995), Stefan Neumann (1995), Ole Holsti (1995), Carlos Escudé (1995) y Amitav Acharya (1999), que, en líneas generales, coinciden en indicar que los condicionantes originarios de los ambientes nacionales son determinantes para comprender los procesos internos y las decisiones que luego se traducen en un comportamiento externo específico por parte de los Estados periféricos. Así, la inclusión de tales condicionantes en el esquema de razonamiento contribuye con la tarea de ajustar ciertas nociones pensadas por la academia anglo-norteamericana para analizar la política internacional desde las políticas exteriores de los grandes poderes, balanceándose la teoría con el caso particular (Glaser, 2007). Por lo tanto, en un Estado mediano como Argentina, económicamente en desarrollo e inserto en la región latinoamericana (Anzellini y Castro, 2012), el contexto interno despliega una incidencia fundamental en el diseño y ejecución de la política exterior.

Asimismo, el realismo neoclásico hace a un lado la relación de causalidad planteada por el realismo defensivo en la que los condicionantes sistémicos y domésticos aparecen como dos sets de variables independientes. De este modo, se parte de la premisa de que el contexto doméstico opera como una variable interviniente sobre la política exterior, que mediatiza el impacto de los condicionamientos sistémicos porque relativiza las capacidades de poder material de los Estados (Rose, 1998). De ahí la importancia de considerar elementos como la población, el territorio, las capacidades militares, el tipo y nivel de desarrollo socioeconómico y la escala de la economía nacional (Schweller, 2006). Así, "... there is no immediate or perfect transmission belt linking material capabilities to foreign policy behavior" (Rose, 1998, p. 171) porque hay una dimensión administrativa del poder o *extractive power* relacionada con aquello que son capaces de hacer efectivamente los Estados con el poder material (Schweller, 2006).

Esta serie de consideraciones guían, además, la construcción y el contenido que se le otorga a las variables del caso bajo análisis. De este modo, por ejemplo, se puede decir que, con respecto a las variables sistémicas, la identificación de la relevancia del escenario de conflicto dado su impacto sobre el deterioro de la gobernanza de los asuntos de seguridad internacional da cuenta de que tal gobernanza se liga a la distribución de poder en la estruc-

tura del sistema. Por ello, si bien el conflicto bélico se circunscribe formalmente a Ucrania y Rusia, al estar atravesado por una situación de puja entre las grandes potencias, cobra una relevancia inusitada a nivel sistémico. Por otra parte, el vínculo de Argentina con los Estados involucrados en la disputa indica que los Estados no reaccionan automáticamente al entorno externo, sino que las percepciones de amenazas y las preferencias políticas —y, en este caso, geopolíticas— de los tomadores de decisión son un factor importante. En lo relativo a las variables domésticas, la propuesta de observar la estrategia de inserción internacional que implementan los Gobiernos también denota el acento en la percepción y preferencias de los líderes, al tiempo que el lugar que le otorgan al conflicto en la agenda nacional es ilustrativo de la relevancia que revisten problemáticas internas como la desarrollada en torno a la situación económica.

Finalmente, reforzando la mirada del realismo neoclásico que vincula las presiones del entorno internacional con las respuestas del Estado, es pertinente precisar que la política exterior es comprendida como una política pública. Esto supone su confección e implementación bajo la tutoría de un Estado en la cual éste no se presenta como un actor racional unificado. Así, las políticas públicas quedan expuestas y sujetas a los influjos provenientes del sistema internacional y también de aquellos condicionantes originados en el contexto doméstico. Por tanto, en el marco de la práctica asidua de emplear la noción de política pública en la disciplina de las relaciones internacionales, pero sin diluir el análisis en la complejidad del proceso de formulación de políticas públicas, se adhiere al concepto de Richard Wilson (2006). Para este teórico, las políticas públicas referencian “acciones, objetivos y pronunciamientos que los Gobiernos adoptan sobre un asunto en particular, los pasos seguidos (o no seguidos) para su implementación, y las explicaciones dadas por lo sucedido (o no sucedido)” (p. 155). De este modo, se entiende que la política exterior es una política pública que se refiere y despliega preponderantemente en el contexto internacional, definiendo cómo se sitúa el Estado frente a los temas de la agenda global y los cursos de acción que les son inherentes en las distintas dimensiones de las relaciones internacionales (Calderón, 2022a).

3. Pronunciamientos y acciones del Gobierno de A. Fernández y de Milei frente al escenario ucraniano

De acuerdo con la conceptualización de política pública realizada por Wilson (2006), es posible desglosar el posicionamiento de Argentina frente al escenario de conflicto en Ucrania indicando tanto los pronunciamientos realizados como las acciones llevadas adelante, y de estos inferir los objetivos del Gobierno.

En este sentido, por un lado, frente a la irrupción de la invasión rusa, Cancillería manifestó inmediatamente su rechazo al uso de la fuerza armada y llamó a Moscú a cesar en sus acciones militares en Ucrania y apearse a los principios de la Carta de Naciones Unidas (ONU) (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto

[MRECIC], 2022a). Luego, el 28 de febrero, el ministro de Relaciones Exteriores Santiago Cafiero condenó la invasión y pidió por la paz. Desde entonces, y durante la totalidad del Gobierno de A. Fernández, tanto el ministro de Relaciones Exteriores como el presidente demandaron el cese en el uso de la fuerza y la detención de la agresión militar a la cual se hizo referencia en todo momento con el concepto de invasión, en diferentes ámbitos, eventos y foros de relevancia internacional. Asimismo, la vicepresidenta Cristina Fernández sostuvo la vigencia del doble estándar de las grandes potencias y el anacronismo del Consejo de Seguridad de la ONU como problemas que afectan a la seguridad global, al recordar el apoyo argentino a la resolución presentada por Estados Unidos en el Consejo en 2014 para no reconocer el referéndum por la independencia de Crimea. “Remember Malvinas y el referéndum de los Kelpers”, sentenció (*Volvió Cristina a Twitter...*, 2022, párr. 6).

El fundamento de la postura argentina fue, en todo momento, el respecto a los principios de soberanía e integridad territorial de los Estados, la defensa de los derechos humanos y el rechazo del uso de la fuerza como mecanismo para resolver los conflictos. Estos principios son históricamente identificados como ejes rectores de la política exterior argentina. Además, partiendo de la participación del país en programas de contabilidad y desarme, desde Cancillería se manifestó preocupación por la suspensión que hizo Moscú del acuerdo nuclear con Estados Unidos y sus efectos potenciales en la escalada del conflicto (MRECIC, 2023).

En el ámbito multilateral, durante 2022 Argentina votó a favor de —y en algunos casos copatrocinó— las resoluciones sobre el conflicto provenientes de la Asamblea General de ONU. Más específicamente, se expidió en las siguientes resoluciones: agresión contra Ucrania, consecuencias humanitarias de la agresión contra Ucrania, suspensión de Rusia del Consejo de Derechos Humanos, invalidación de los referéndums realizados en Lugansk, Donetsk, Kherson y Zaporíyia y situación de los derechos humanos en la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol. Luego, en 2023, votó positivamente frente a la resolución sobre la situación de los derechos humanos en Ucrania en el Consejo de Derechos Humanos. Este organismo, además, en 2022 fue presidido por primera vez por Buenos Aires y bajo su tutela se conformó una comisión internacional independiente de expertos para investigar las violaciones de los derechos humanos en Ucrania.

No obstante, el país no acompañó ningún proyecto presentado en organismos técnicos cuyos mandatos no estuviesen vinculados con la temática de fondo relativa a la seguridad internacional, como ocurrió en el Grupo de Acción Financiera Internacional o la Organización Mundial de Turismo. Tampoco lo hizo en el marco del G20 ni de la Organización de Estados Americanos (OEA) (*Asamblea de la OEA...*, 2022). Incluso, mientras encabezó la presidencia *pro tempore* de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), pese a intentar que esta instancia regional se transformase en un actor proactivo para hallar una salida pacífica a la guerra, no tomó partido por ninguno de sus protagonistas. De hecho, durante la III Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores CELAC-UE procuró evitar nombrar a Rusia y la situación de conflicto en la declaración final (MRECIC, 2022b). En sintonía con esto, con relación a las sanciones de orden económico aplicadas a

Moscú, Argentina sólo ejecutó aquellas que emanaban del Consejo de Seguridad, pese a los reclamos de Kiev en pos de una mayor firmeza (Dinatale, 2023). Asimismo, el Gobierno se negó a acceder a las reiteradas solicitudes de ayuda de la Embajada de Ucrania con relación a la provisión de sistemas de armas y recursos de transporte militar y logísticos (*Por qué los países latinoamericanos...*, 2023). En línea con esto, el país también se mantuvo en silencio frente al pedido del presidente Vlodimir Zelensky para dirigirse ante el Congreso de la Nación.

Por otro lado, en lo referido a las acciones efectivamente desplegadas con relación al escenario bélico, se envió ayuda humanitaria mediante la Agencia Argentina de Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria-Cascos Blancos, que realizó doce viajes durante el primer año de guerra para llevar donaciones (MRECIC, 2023). También se concretaron dos misiones territoriales con expertos nacionales de la Comisión Cascos Blancos, que asistieron en tareas de evacuación y contención a los refugiados ucranianos en Polonia y Rumania (*La Argentina y un fuerte despliegue...*, 2023).

Con la llegada de Milei a la presidencia, hubo un viraje rotundo tanto de los pronunciamientos oficiales como de las acciones llevadas adelante, porque los objetivos del Gobierno se modificaron. La retórica del primer mandatario se presentó como cercana a la causa ucraniana desde antes de su asunción. De hecho, Zelensky fue invitado a la ceremonia de toma de posesión del cargo y sostuvo un vínculo personal de amistad con el presidente argentino, en el cual los mensajes públicos de apoyo siempre estuvieron presentes. Incluso, figuras como la del ministro de Defensa Luis Petri se hicieron eco de dicho posicionamiento, sosteniendo que no se puede "... permitir que prevalezca la tiranía, no podemos permanecer indiferentes ante el sufrimiento de nuestros hermanos y hermanas en Ucrania" (Ministerio de Defensa, 2024, párr. 5). Además, en sintonía con este discurso, Argentina participó de la Cumbre por la Paz en Ucrania, realizada en Suiza, acompañó a Kiev en las votaciones realizadas en la ONU y se sumó al Grupo de Contacto sobre Asuntos de Defensa de Ucrania (Grupo Rammstein), creado por Washington para canalizar la asistencia militar y humanitaria. También se donaron dos helicópteros para combate del fuego e, incluso, se barajó la posibilidad de enviar armamento militar.

Si bien el fundamento de la postura adoptada durante el primer año de gestión de Milei fue el respecto a los principios de soberanía e integridad territorial de los Estados, la defensa de los derechos humanos y el rechazo del uso de la fuerza como mecanismo para resolver los conflictos, se adicionó la asociación del accionar ruso con el propio de un Estado autoritario. De esta forma, Argentina tomó partido en el marco del debate político y académico vigente sobre la contraposición en la arena internacional de Estados democráticos y autoritarios. Consecuentemente, durante el Gobierno de A. Fernández, el objetivo político fue sostener un posicionamiento prudente frente al escenario introducido por el conflicto bélico, mientras que, promediando el primer año de gestión, Milei utilizó la coyuntura bélica para dar cuenta de su férreo alineamiento con Estados Unidos como opción geopolítica estratégica para el país.

4. Condicionantes sistémicos que encuadran la política exterior argentina frente al conflicto

La irrupción de lo que de Putin dio a conocer ante el mundo como una operación militar especial para desnazificar y desmilitarizar Ucrania tuvo un impacto determinante en el ocurrir de la política internacional porque dejó al descubierto y profundizó las dificultades de la gobernanza global de la agenda de seguridad internacional, acelerando el proceso de transición en el orden. De ahí la necesidad de indagar el modo en que influye el contexto externo como variable sistémica sobre el posicionamiento de Argentina a través de la relevancia del escenario de conflicto dado su impacto sobre el deterioro de la gobernanza de los asuntos de seguridad internacional y la relación de Buenos Aires con las grandes potencias involucradas directa o indirectamente en la conflagración.

Con respecto a la primera variable, los asuntos de seguridad internacional se entienden como un espacio temático estratégico constitutivo de la agenda global y que están sujetos a la gobernanza internacional (Calderón, 2022b). Si bien el sistema internacional venía dando muestras de debilidad en su capacidad de ejercer tal gobernanza, el escenario de conflicto ucraniano acarreó una mayor incertidumbre e inestabilidad. Esto, en función de confirmar que el proceso de transición que afecta al esquema de poder mundial se traduce en una tolerancia cada vez menor por parte de las potencias nuevas con respecto a los criterios que rigen —de facto— la gobernanza y que implican la vigencia de una doble estándar. Por ello, además, se observa cómo esas potencias se posicionan de manera pragmática, sin perder de vista que, sea por el motivo que fuere, los canales de comunicación con Rusia deben permanecer abiertos y fluidos, al igual que los vínculos en todas las dimensiones de las relaciones internacionales. En este sentido, China, India, Turquía y también Brasil —desde la llegada de Luiz Inácio da Silva— sostienen una posición frente al conflicto que en ningún momento subestima la determinación ni las capacidades del Kremlin. Específicamente en el caso de China e India, con sus abstenciones en los foros internacionales, la continuidad e incluso profundización de sus relaciones económico-comerciales con el Gobierno ruso y el estrechamiento de vínculos en el marco de BRICS y la Organización para la Cooperación de Shanghai (OCS); si bien no apoyan oficialmente las acciones de Moscú, lo acompañan y le allanan el camino para defender lo que Rusia entiende como su derecho a sentirse seguro en un contexto amenazante (Calderón, 2022b).

Por otra parte, Occidente —encabezado por Estados Unidos y los países de la Unión Europea— alimenta las capacidades de defensa de Ucrania y contribuye a prolongar el conflicto. Al parecer, su apuesta es por el desgaste bélico, político y económico de Rusia, al tiempo que se robustece la arquitectura de defensa en Europa con nuevas incorporaciones en la OTAN y el incremento del gasto en Defensa en muchos de estos países (SIPRI, 2024). De hecho, la guerra —hasta la llegada de Trump al poder en Washington— se convirtió en una confrontación indirecta, pero abierta, entre Rusia y los miembros de la OTAN que no dejó de escalar si se consideran los niveles y el tipo de cooperación que mantienen estos Estados con Ucrania.

Consecuentemente, la brecha entre las partes se ha ido ampliando, el conflicto bélico se prolongó, las potencias tradicionales y nuevas se alinean y realinean y la ONU sigue destacando por su ausencia como organismo encargado de dirimir y gestionar los problemas que afectan la seguridad internacional.

En sintonía con esto y pasando a la segunda variable, hay que tener en cuenta la relación de Argentina con las grandes potencias involucradas en el conflicto de modo directo —Rusia— e indirecto —Estados Unidos y China— en el ámbito estratégico-militar de las relaciones internacionales. Durante el Gobierno de A. Fernández, Argentina sostuvo una inserción externa en dicho ámbito que no resulta disruptiva con respecto a su cercanía con Occidente y con Washington. De hecho, el Gobierno nacional participó en los foros en los que la Casa Blanca tiene una posición de liderazgo, como la XIV y XV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2020 y 2022, respectivamente) y desarrolló reuniones de primer nivel como los encuentros 19 y 20 del Grupo de Trabajo Bilateral (2021 y 2022, respectivamente) y la reunión del ministro de Defensa Jorge Taiana con la comandante del Comando Sur (2022). En línea con esto, es significativo que el Gobierno nacional reconociese como un dato de la realidad que más del 50% de las importaciones de equipamiento militar proviene del país del norte (Ministerio de Defensa, 2021). Al mismo tiempo, la previsión de las instancias de ejercitaciones militares combinadas de las Fuerzas Armadas entre septiembre de 2020 y agosto de 2023, independientemente de si fueron realizadas efectivamente, corrobora la fuerte ligazón entre las Fuerzas Armadas y los ministerios de defensa de Occidente (Ministerio de Defensa, 2022).

No obstante, la postura del Gobierno nacional fue a contramano de los criterios de vinculación que fomenta Washington con la región latinoamericana, anclados en la militarización del abordaje de las amenazas no tradicionales como el narcotráfico, y esta es una cuestión que no se puede soslayar porque tensiona implícitamente el vínculo (Calderón, 2022a). Asimismo, esa tensión se profundizó cuando A. Fernández retomó el discurso de los Gobiernos kirchneristas sobre la necesidad de tener una política de defensa autónoma y cooperativa, focalizada en las relaciones con los países de la región (Poder Ejecutivo Nacional, 2021), más aún cuando por fuera de esas relaciones se puso en pie de igualdad al resto de los países del mundo y, además, se indicó la necesidad de diversificar los contactos comerciales con el exterior, criterio que alcanza a Rusia y a China como actores del sistema internacional con proyección global en un contexto de mayor multipolaridad. Esto, pese a lo acotado que son los acercamientos que existen entre Moscú y Beijing y los Estados de América Latina en el ámbito estratégico-militar, tiene una relevancia desproporcionada desde la mirada de Estados Unidos. En el caso de Rusia, esos vínculos tienen una importancia relativa por ligarse más que nada al impacto a nivel simbólico y político que se desprende de estar desafiando a Washington en lo que este actor considera su patio trasero (Rouvinski, 2020). De igual manera, en el caso de Beijing, los movimientos estratégicos en la región se ligan esencial y preponderantemente a las cuestiones financieras, económico-comerciales y tecnológicas.

Sin embargo, también es cierto que el Gobierno de A. Fernández retomó la construcción de un vínculo de diálogo político e incluso comercial que se había empezado a promover más enfáticamente en el segundo Gobierno de C. Fernández y que, desde la óptica norteamericana, es, cuanto menos, poco deseable. De este modo, en 2021 tuvo lugar la V Reunión de la Comisión Conjunta de Defensa Argentino-China, la VII Comisión Intergubernamental para la Cooperación Técnico-Militar con Rusia y el encuentro virtual entre los ministros de Defensa de Argentina y China, se firmó el Acuerdo con el Ministerio de Defensa de Rusia para recibir entrenamiento de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas y se recibió a una comitiva de la china CATIC con un ofrecimiento de material bélico. Asimismo, frente a la necesidad de adquirir vehículos de combate blindados de rueda, se examinaron propuestas de Estados Unidos, China y Rusia, ocurriendo una situación similar con la compra de aviones supersónicos.

Milei, por su parte, durante el primer año de mandato sostuvo en todas sus alocuciones el alineamiento geopolítico con Estados Unidos e Israel en detrimento de cualquier otro vínculo. De ahí que, en lo que respecta a la agenda de seguridad, se practique un seguidismo absoluto con relación a las decisiones adoptadas por Washington.

En este sentido, al tiempo que se desestimó la invitación para ser parte del proceso de ampliación del grupo BRICS, se multiplicaron las visitas al país del norte y los encuentros de alto nivel. También se firmó un memorándum de entendimiento y acuerdos en ciberdefensa, se explicitó en diversas oportunidades la vocación por acceder al estatus de socio global de la OTAN y se coordinó la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Asimismo, se decidió adquirir los aviones F-16 —en lugar de los JF-17 chinos— y Basler BT-67 y se recibieron un avión Hércules C-130H y un subsidio por 40 millones de dólares para modernizar y comprar equipos, entre lo que se estudia la adquisición de vehículos blindados Stryker. Además, se recibió a la general Laura Richardson, jefa del Comando Sur, quien sostuvo reuniones con el presidente, el ministro de Defensa Luis Petri y la vicepresidenta Victoria Villarruel, abordando la posibilidad de realizar en conjunto la base naval integrada y el centro logístico antártico, en lugar de financiarlo a través del Fondo Nacional de la Defensa, como se proyectó durante el Gobierno de A. Fernández. Por otra parte, se anunció la incorporación de la Armada Argentina a las Fuerzas Marítimas Combinadas como coalición internacional liderada por Estados Unidos vinculada a la seguridad marítima global, se declaró a Hamás como una organización terrorista internacional, se inauguró un centro de inteligencia de Gendarmería Nacional financiado por Estados Unidos y se destacaron los esfuerzos para reforzar la seguridad en colaboración con la CIA y el FBI. Finalmente, se realizaron los ejercicios bilaterales Passex “Gringo-Gaicho II” y las regionales CRUZEX y UNITAS.²

Por consiguiente, si bien ambos Gobiernos comprenden la relevancia del escenario de conflicto dado su impacto sobre el deterioro de la gobernanza de los asuntos de seguri-

2 Los datos consignados a lo largo del párrafo fueron extraídos en su totalidad de la página web oficial del Ministerio de Defensa argentino. <https://www.argentina.gob.ar/defensa>

dad internacional, el comportamiento que decanta de ello es diametralmente opuesto en función de los vínculos que buscan desplegar con las grandes potencias involucradas en el conflicto. La gestión de A. Fernández intentó una postura de mesura, mientras que la de Milei se esfuerza por sellar el alineamiento con Estados Unidos articulando un apoyo claro a la causa ucraniana.

5. Condicionantes domésticos que operan sobre los influjos sistémicos

Pasando al contexto doméstico, la primera variable que contribuye con alcanzar un análisis situado geográficamente es la estrategia de inserción externa implementada por los Gobiernos argentinos. Esta se refiere al conjunto de orientaciones y lineamientos que el Estado implementa para relacionarse externamente (Lorenzini, 2011) y es susceptible de ser analizada a través de sus supuestos ideológicos subyacentes, la autopercepción del Estado y la percepción del sistema internacional (Calderón, 2018).

Desde el retorno de la democracia en 1983, dicha estrategia ha adoptado dos versiones que indican una tendencia de péndulo (Russell y Tokatlian, 2013). Una tiene una lógica más autonomista que subraya la relevancia de la región como ámbito primigenio de la inserción externa y busca ampliar los márgenes de maniobra en el sistema internacional con una política activa, que recupera y enarbola un acervo de posiciones tradicionalmente defendidas por la política exterior argentina. La otra se enlaza a una propuesta que promueve un comportamiento externo más complaciente y condescendiente con respecto a Estados Unidos como potencia hegemónica hemisférica y que busca posicionar al país independientemente de su anclaje geográfico, histórico y cultural con América Latina.

El comportamiento externo del Gobierno de A. Fernández se ubica dentro de la primera lógica, y retomando las premisas del autonomismo de Juan Carlos Puig (1980), en materia de seguridad internacional se puede identificar un accionar prudente, aunque no pasivo, conceptualizado bajo la idea de activismo multilateral (Calderón, 2022a). En este sentido, y en función del diagnóstico realizado por la Directiva de Política de Defensa Nacional (Poder Ejecutivo Nacional, 2021) —que destaca la vigencia de la violencia entre los Estados y las pujas de poder en el contexto de transición en el orden internacional—, se considera indispensable desplegar una presencia internacional activa en defensa de los intereses estratégicos y con una vocación de diálogo amplia, que alcance a actores de diferentes niveles de desarrollo y localización geográfica. El proceder externo debe ser dinámico y pragmático y tener como norte una integración inteligente, sin perder de vista que América Latina es la casa común (Poder Ejecutivo Nacional, 2021). Por último, esta estrategia de inserción apunta a recuperar los principios históricamente defendidos por Argentina, entendiéndose que la política exterior debe habilitar a sostener relaciones con todos los países del globo “... bajo la premisa de una clara defensa de la soberanía, el interés nacional, la integración y el multilateralismo” (Frente de Todos, 2019, párr. 28). De este modo, se comprende la complejidad de las tendencias y procesos inherentes al sistema internacional y que se en-

cuentran en curso en el área de la seguridad. De ahí que la estrategia de inserción externa llevada adelante por el presidente y el ministro de Relaciones Exteriores dé cuenta de una mirada autonomista que intenta plasmarse con cautela, sin generar rispideces con ningún actor en particular.

No obstante, al interior del Gobierno del Frente de Todos existen diferencias que alcanzan a la mirada sobre la estrategia de inserción externa. De hecho, las declaraciones de la entonces vicepresidenta, direccionadas a poner en perspectiva la condena contra Rusia considerando la existencia de los dobles estándares y el anacronismo del Consejo de Seguridad con respecto a la distribución de poder en la arena internacional, dan cuenta de una posición de mayor dureza con relación a las potencias tradicionales y de cercanía para con las nuevas potencias.

En línea con ello, también se pueden mencionar las gestiones del viceministro de Relaciones Exteriores Pablo Tettamanti y del embajador en Rusia Eduardo Zuain, que promovieron una posición más matizada frente al conflicto sin condenar a Moscú y manteniendo los canales de diálogo abiertos con el Gobierno ruso. En este sentido, se intentó modificar la orden dada a la representante argentina en la ONU de acompañar el proyecto de Francia y México que condenaba a Rusia y llamaba al cese de las hostilidades (Lejtman y Menegazzi, 2022). En su lugar, se buscó apoyar la propuesta sudafricana, que refería a la necesidad de ayuda humanitaria sin condenar la invasión ni mencionar a Moscú como agresor. Asimismo, en 2023, de cara a la gira en América Latina del canciller Lavrov con el aval del Gobierno brasileño de Da Silva, se presionó para que la Casa Rosada recibiese al ministro ruso (Lejtman, 2023).

Por otra parte, durante el primer año del Gobierno de Milei se asistió a un giro en materia de la inserción externa y, siguiendo la propuesta de Russell y Tokatlian (2013), Argentina desplegó una opción que está por fuera del péndulo entre la lógica autonomista y de aquiescencia. De hecho, Tokatlian (2024) afirma que el Gobierno de La Libertad Avanza (LLA) desarrolla un hiperoccidentalismo entendido como una instancia superlativa de la lógica de aquiescencia con respecto a Estados Unidos que combina sus tres variantes de modo radicalizado, activo y asertivo. En igual sentido, Roberto Russell (como se citó en Oliva, 2024) advierte que el alineamiento con Estados Unidos es absoluto y se reafirma un modo de hacer política disruptivo, frontal y polarizante.

De este modo, Milei sostiene estar estableciendo una nueva doctrina en política exterior a partir de modificar el modo en que Argentina se ha vinculado históricamente con el mundo (*Así será la nueva doctrina...*, 2024). Dicha doctrina tiene como punto de partida y norte la alianza a nivel geopolítico con Estados Unidos e Israel, en el marco del estrechamiento de las relaciones con Occidente como lugar de pertenencia debido a los valores y la visión del mundo que se comparten y que se asocian con las denominadas “fuerzas del bien”. El énfasis retórico puesto en destacar esta alianza por defecto deja un espacio prácticamente nulo para las relaciones con los Estados de la región latinoamericana, como también para desarrollar vínculos con países pertenecientes a otras latitudes y cuyos rasgos culturales y

civilizacionales son distintos a los propios. Específicamente, con respecto a la seguridad internacional como área particular de la agenda global y a la dimensión estratégico-militar de la política exterior, dicha reestructuración se comprende en términos de una opción estratégica, considerando que Argentina está dentro de la zona de influencia norteamericana, como sostuvo J. Battaleme, secretario de Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa (Fernández Mainardi, 2024).

Pasando a la segunda variable, la sensibilidad del Gobierno frente al escenario en Ucrania implica sopesar el lugar de la guerra como tema de la agenda de gobierno. Con respecto a ello, por un lado, tanto el Gobierno de A. Fernández como el de Milei entienden que la economía nacional y sus vulnerabilidades crónicas desplazan al resto de los asuntos, más aún cuando no afectan directamente y en el corto plazo la cotidianeidad nacional. Es sabido que las debilidades estructurales del modelo de desarrollo en Argentina han derivado, con el paso del tiempo, en una situación económica delicada. Los altos índices de pobreza e inflación marcan la agenda al igual que la premura para atender el tema de la deuda externa que se plasma en la necesidad de sobrellevar las múltiples instancias de negociación con los organismos internacionales de crédito.

De ahí que durante la gestión de A. Fernández se haya conjugado la urgencia por renegociar los términos de la deuda contraída con el Fondo Monetario Internacional por parte de la administración de Mauricio Macri, con las consecuencias del *impasse* de la economía generado por la pandemia en un contexto económico que ya se venía presentando como complejo desde mediados de la segunda década de este siglo. De esta manera, el Frente de Todos articuló sus movimientos externos en función de dar cuenta de la voluntad de pago de Argentina y de conseguir los apoyos necesarios para la negociación de la deuda. Todo esto aconteció en un contexto signado por el aumento constante de la inflación, el desempleo y la pobreza, así como la disminución de las reservas en dólares (Kanenguiser, 2023).

Sin embargo, dado que uno de los ejes de política exterior de A. Fernández fue retomar el reclamo histórico por las islas Malvinas y ligarlo a los recursos e inserción que estas poseen en el Atlántico Sur y la Antártida, el escenario ucraniano impactó de lleno en la sensibilidad del Frente de Todos, incluso pese a la urgencia de la agenda económica. Esto, porque le permitió recordar la vigencia de la violencia como forma de resolución de disputas y la falta de respeto al principio de integridad territorial, cuestiones que aplican a la causa Malvinas. Por otro lado, el Gobierno también encontró una excusa para manifestarse en contra de la aplicación de una doble vara con referencia a las situaciones que violentan los principios de convivencia entre los Estados, pero que, a su entender, son reprochables o no dependiendo de quién sea el Estado que lo ejecuta.

Por otra parte, durante el primer año de gestión de Milei, en un contexto de persistencia y agravamiento de las debilidades estructurales del modelo de desarrollo, la atención del Gobierno se centró en detener la escalada inflacionaria a través de un paquete de medidas direccionadas a disminuir el gasto público. No obstante, y en función del giro acaecido en

la inserción externa, así como de la necesidad de lograr un apoyo de Estados Unidos al plan económico de cara al FMI, desde el discurso político se le otorgó un lugar privilegiado al conflicto bélico para demostrar la vocación de alineamiento con Washington.

De este modo, si bien la premura de la agenda económica preponderó en ambos Gobiernos, durante la gestión de A. Fernández el compromiso con la causa Malvinas y su estrategia de inserción externa lo compeleron a pronunciarse en contra de la agresión rusa, pero con cautela respecto de las acciones que efectivamente se despliegan. Por su parte, la estrategia de inserción de Milei potenció el condicionamiento de la variable sistémica sobre la política exterior porque encontró en Ucrania un espacio para demostrar la fortaleza de su alineamiento con Estados Unidos.

6. Conclusión

El posicionamiento de Argentina frente al conflicto en Ucrania a partir de la lectura de su política exterior en clave del realismo neoclásico puede ser entendido conjugando variables sistémicas y domésticas específicas. Entre las primeras se encuentra la relevancia del escenario de conflicto dado su impacto sobre el deterioro de la gobernanza de los asuntos de seguridad internacional y también el vínculo de Argentina con los Estados involucrados en la disputa. Entre las segundas figuran la estrategia de inserción internacional que implementan los Gobiernos y el lugar que le otorgan al conflicto en la agenda nacional; ambas, a su vez, operan sobre el condicionamiento que ejercen las variables sistémicas con respecto a la política exterior, dando cuenta de su rol interviniente.

Más precisamente, en lo relativo a los condicionantes sistémicos, ambos Gobiernos han registrado la relevancia del escenario en Ucrania en función de su impacto sobre el deterioro de la gobernanza global de los asuntos de seguridad internacional. Las dos gestiones han realizado una lectura en clave realista porque dan cuenta de las pujas de poder que atraviesan el conflicto bélico y se vinculan al proceso de transición en el orden internacional. No obstante, por un lado, los vínculos sostenidos por Argentina en el ámbito estratégico-militar con las grandes potencias involucradas en la disputa directa e indirectamente propician un comportamiento absolutamente diferente dependiendo de la administración en la cual se focalice. Esto se refuerza con la intervención que ejerce la variable doméstica relativa a la estrategia de inserción. Por otro lado, y finalmente, dicha relevancia del escenario de conflicto se torna relativa en función del condicionamiento que ejerce la otra variable doméstica vinculada a la premura de la agenda económica nacional.

De este modo, el Gobierno de A. Fernández se ha pronunciado discursivamente en contra de las acciones rusas de manera categórica, pero ha accionado con cautela en cuanto a las decisiones que efectivamente desplegaba. Este posicionamiento puede ser calificado como prudente y atiende a la circunstancia de que Rusia, si bien no protagoniza la puja de poder a nivel interhegemónico, es una potencia reemergida con un acervo de capacidades de poder duro determinantes y el apoyo de las nuevas potencias del sistema internacional con las que

comparte una mirada crítica sobre el avance de Occidente y la OTAN en la gobernanza de la agenda de seguridad internacional.

Milei, por su parte, encuentra en el escenario ucraniano un espacio para dar cuenta discursivamente de la fortaleza de su alineamiento con Estados Unidos y adopta decisiones en línea con ello. Este posicionamiento también implica una lectura del conflicto bélico en términos realistas porque se obvia la complejidad del escenario internacional que introduce el conflicto en términos de apoyos y dobles estándares, para así privilegiar la decisión estratégica de apoyar a una de las partes destacando las coincidencias ideológicas.

Finalmente, para ambos Gobiernos, el conflicto bélico no dejó de ser un evento que se desarrolló en una geografía lejana poniendo una distancia contundente con respecto a las preocupaciones centrales inherentes a la agenda argentina. Por lo tanto, el posicionamiento de las gestiones de Alberto Fernández y Javier Milei frente a la guerra redundó en un comportamiento atendible desde una perspectiva discursiva, pero no desde la praxis política.

Bibliografía

- Acharya, A. (1999). *The periphery as the core: the third world and security studies*. Centre for International and Strategic Studies. Occasional paper number 28. York University.
- Anzellini, L. y Castro, S. (2012). Los Estados medianos y la arquitectura de seguridad internacional: apuntes estratégicos para el caso argentino. *POSTData*, 17(2), 37-85. <https://surl.li/wudntc>
- Asamblea de la OEA: Argentina, Brasil y México no apoyaron una declaración en repudio a la invasión de Vladimir Putin a Ucrania. (6 de octubre de 2022). Infobae. <https://lc.cx/zHeydI>
- Así será la nueva doctrina de política exterior de Argentina. (5 de abril de 2024). El Economista. <https://surl.gd/nzzeld>
- Ayoob, M. (1995). Subaltern realism: International relations meets the third world. En Neuman, S. G. (Ed.), *International relations theory and the Third World* (pp. 31-54). St. Martin Press.
- Calderón, E. (2018). La defensa argentina del siglo XXI: del activismo subregional al globalismo relativo. *Política y Estrategia*, (131). <https://surl.li/eufwnr>
- Calderón, E. (2022a). Conducción política de la defensa en argentina: jerarquización del sector y activismo multilateral como criterios rectores de la primera mitad del gobierno de A. Fernández. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 135, 71-90. <https://lc.cx/1uh2nC>
- Calderón, E. (2022b). BRICS y las chances de cooperar en torno a la seguridad internacional: un primer acercamiento. En Giaccacchia, C, Calderón, E., Marchetti, A. y Dussort, M. *Soplan nuevos vientos: ¿Tiempos nuevos para BRICS? Marcos conceptuales y pujas de poder en la negociación de la agenda internacional* (pp. 87-109). UNR Editora.
- Dinatale, M. (23 de febrero de 2023). Lapidario mensaje de Ucrania al Gobierno por la guerra: “Debería ser más firme contra Rusia”. *El Cronista*. <https://lc.cx/9o2dZX>
- Escudé, C. (1995). *El realismo de los Estados débiles*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Fernández Mainardi, P. (21 de septiembre de 2024). Juan Battaleme: “Llegó el momento de modernizar las Fuerzas Armadas argentinas”. Infobae. <https://surl.cc/qctwmh>
- Frente de Todos. (2019). Plataforma Electoral. <https://lc.cx/jqJL6Y>
- Glaser, C. (2007). Realism. En Collin, A. (Ed.), *Contemporary Security Studies* (pp. 13-27). Oxford University Press.

- Holsti, K. (1995). International relations theory and domestic war in the Third World: The limits of relevance. En Neuman, S. G. (Ed.), *International relations theory and the Third World* (pp. 103-132). St. Martin Press.
- Kanenguiser, M. (21 de abril de 2023). La gestión económica de Fernández: el aumento de la inflación, pobreza y deuda que no acompañaron una eventual reelección. *Infobae*. <https://lc.cx/qDepzH>.
- La Argentina y un fuerte despliegue de ayuda humanitaria en Ucrania*. Metrópolis. (25 de febrero de 2023). <https://surl.lu/swfhdb>
- Lejtman, R. (5 de marzo de 2023). En plena invasión rusa a Ucrania, la diplomacia secreta de Cristina presiona para que Alberto Fernández reciba al canciller de Putin en la Casa Rosada. *Infobae*. <https://lc.cx/HLjHrf>
- Lejtman, R. y Menegazzi, E. (25 de marzo de 2022). Santiago Cafiero decidió mantener al vicecanciller Tetamanti, pese a incumplir su orden de condenar a Rusia en NU. *Infobae*. <https://lc.cx/9xqWjD>
- Lorenzini, M. E. (2011). La estrategia de inserción internacional de la República de Chile en el hemisferio 1990-2004 (tesis de maestría). Centro de Estudios Interdisciplinarios, Universidad Nacional de Rosario.
- Ministerio de Defensa. (2021). *Rossi se reunió con el jefe del Comando Sur y junto a su par Vizzotti recibió la donación de hospitales de campaña en el marco de la lucha contra la pandemia de coronavirus*. <https://surl.cc/kokibk>
- Ministerio de Defensa. (2022). *Finalizó la XX Reunión del Grupo de Trabajo Bilateral en Defensa Argentina-Estados Unidos*. <https://lc.cx/MBt0sS>
- Ministerio de Defensa. (2024). *Argentina se une al Ukraine Defense Contact Group para promover la paz y la estabilidad internacional*. <https://surl.li/hirfyn>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia. (2020). *Concepción de la seguridad nacional de la Federación Rusa*. Decreto Presidencial N.º 24. <https://acortar.link/x9l7E2>
- Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto. (2022a). *Argentina reitera su "firme rechazo al uso de la fuerza armada" y llama a Rusia a cesar las acciones militares en Ucrania*. Información para la Prensa N.º 095/22. <https://lc.cx/Bg93eM>
- Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto. (2022b). Información para la Prensa N.º 570/22.
- Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto. (2023). *A un año del inicio de la guerra en Ucrania: Argentina reitera su condena a la invasión rusa y reclama un cese de hostilidades*. Información para la Prensa N.º 081/23. https://lc.cx/dVOa_x
- Neuman, S. (1995). International relations theory and the Third World: An oxymoron? En Neuman, S. G. (Ed.), *International relations theory and the Third World* (pp. 1-29). St. Martin Press.
- Oliva, A. (2024). *Qué puede ganar Milei, el primer presidente extranjero en reunirse con Trump, con el regreso del republicano a la Casa Blanca*. Di Tella en los Medios. <https://surl.gd/qmuywu>
- Poder Ejecutivo Nacional. (2021). *Directiva de Política de Defensa Nacional*. <https://lc.cx/c2haQz>
- Por qué los países latinoamericanos se han negado a enviar armas a Ucrania (a pesar de las presiones de EE.UU. y Alemania)*. (3 de febrero de 2023). BBC. <https://lc.cx/jYKRLA>
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y Autonomía latinoamericana*. Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, *International Organization*, 42(3), 427-460. <https://surl.gd/ldcwl>
- Revouvin, P. (1969). *Historia de las Relaciones Internacionales*. Aguilar.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144-172.
- Rosenau, J. (1967). *Domestic Sources of Foreign Policy*. Collier, Macmillan Limited.
- Rouvinski, V. (2020). El 'retorno' ruso: cinco claves para entender las relaciones de la Rusia postsoviética con América Latina y el Caribe. Documentos de Trabajo, (36), (2ª época). <https://surl.gd/rtoeix>
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *CIDOB d'Afers Internacionals*, (104), 157-180. https://lc.cx/zmT5X_
- Schweller, R. (1997). New Realist Research on Alliances: Refining, Not Refuting, Waltz's Balancing Proposition. *The American Political Science Review*, 91(4).

- Schweller, R. (2006). *Balance of power and the puzzle of underbalancing behavior, Unanswered threats*. Princeton University.
- SIPRI. (2024). *SIPRI Yearbook 2024. Armaments, Disarmament and International Security*. <https://lc.cx/gtw0r9>
- Tokatlian, J. G. (2024). *Hiperoccidentalismo, Milei y el interés nacional*. Di Tella en los Medios. <https://surl.li/ewrxnz>
- Volvió Cristina a Twitter y recordó su apoyo a Crimea*. (28 de febrero de 2022). *Ámbito Financiero*. <https://lc.cx/Y-iNeX>
- Wilson R. (2006). Policy Analysis as Policy Advice. En Moran M., Rein, M. y Goodin, R. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 152-168). Oxford University Press.
- Zubelzú, G. (2004). El liderazgo de Vladimir Putin. *Criterio Digital*.
- Zubelzú G. (2008). Entender a Rusia a través de sus fuerzas profundas: dificultades y desafíos de una reflexión recurrente. En Busso, A. (Comp.), *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior. Un recorrido de casos* (pp. 125-142). UNR Editora. <https://surl.li/aqsyzl>

LA CONSULTA POPULAR EN LA ARGENTINA. ¿ES CONSTITUCIONAL CONVOCARLA PARA DOLARIZAR?

ALEJANDRA M. SALINAS¹

Universidad Nacional de Tres de Febrero.
Universidad Católica Argentina. Universidad del CEMA

Recibido: 28/03/2025

Aceptado: 09/05/2025

Resumen

Este artículo aborda los mecanismos de democracia directa adoptados en la última reforma de la Constitución argentina. En primer lugar, se clasifican las distintas modalidades y se señalan algunos debates sobre las ventajas asociadas con tales mecanismos. Luego, se analiza la naturaleza, alcance e implementación de la iniciativa y la consulta popular a partir del nuevo texto constitucional. Finalmente, se evalúa la constitucionalidad del recurso a una consulta popular sobre cuestiones monetarias, argumentando que es admisible convocarla según lo dispuesto en el artículo 40 y la ley reglamentaria. Adicionalmente, la consulta se alinearía con los principios constitucionales de soberanía popular, protección del derecho de propiedad y la promoción del bienestar y la prosperidad general.

Palabras clave: Constitución argentina, consulta popular, dolarización.

1 Licenciada en Ciencias Políticas y doctora en Sociología. Profesora e investigadora categorizada (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Profesora de Teoría Política (Facultad de Ciencias Sociales, UCA, y UCEMA). Correo electrónico: salinas22000@yahoo.com / ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-5312-8329>

The Referendum in Argentina. Is it Constitutional to Call it for Dollarization?

Abstract

This article addresses the direct democracy mechanisms adopted in the latest reform of the Argentine Constitution. The first section classifies the different modalities and highlights some debates on the advantages associated with such mechanisms. The second section analyzes the nature, scope, and implementation of the initiative and popular consultation based on the new constitutional text. The third section evaluates the constitutionality of resorting to a direct popular vote on monetary matters and argues that it is admissible to convene one according to the provisions of Article 40 and the regulatory law. Additionally, the consultation would be aligned with the constitutional principles of popular sovereignty, protection of property rights, and the promotion of general well-being and prosperity.

Key words: Argentine Constitution, referendum, dollarization.

1. Introducción

La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce en su artículo 21 que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos” y que “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público” (Naciones Unidas, 1948). La declaración fue aprobada en 1948, pero el camino recorrido en materia de la ampliación de los derechos políticos fue lentamente progresivo. Recién a partir de la década de 1990 se observó a nivel mundial la adopción de sistemas políticos más inclusivos, como por ejemplo la adopción de fórmulas electorales más proporcionales, las listas abiertas o desbloqueadas, la ampliación del derecho al voto y una mayor igualdad en el acceso a cargos electivos y partidarios (Colomer, 2004). Como parte de esa tendencia, se expandió la adopción de los llamados “mecanismos de democracia directa”, ofreciendo a la ciudadanía la posibilidad de cambiar o complementar las decisiones de los gobernantes en respuesta a la crisis de la representación tradicional que condujo a crecientes presiones para adoptar nuevos instrumentos en la toma de decisiones políticas (Altman, 2022; Lissidini, 2011).

En América Latina también se ampliaron o incluyeron disposiciones constitucionales sobre esos mecanismos, y la Argentina no fue la excepción. La reforma de la Constitución Nacional sancionada en 1994 fue un punto de inflexión hacia un sistema democrático más participativo, al reconocerles a los ciudadanos el derecho de intervenir de forma directa en las decisiones colectivas mediante la iniciativa y la consulta popular. A treinta años de la reforma, cabe repasar los debates generados y analizar posibles usos de la consulta popular a futuro. Con tales objetivos, el artículo está organizado en tres apartados. En primer lugar, se presentan los diversos mecanismos de democracia directa y los debates sobre las principales ventajas y problemas asociados con ellos, consideraciones pertinentes para sustentar el análisis posterior. En segundo lugar, se aborda la naturaleza y el alcance de la iniciativa y la consulta popular en el nuevo texto constitucional argentino. Luego, se ofrece un análisis sobre la constitucionalidad de convocar una consulta popular para adoptar el dólar como moneda, propuesta introducida en campaña por el candidato de La Libertad Avanza, Javier Milei, actual presidente de la nación. Se argumenta que la consulta popular es extensible al tema monetario sobre la base del principio constitucional de la soberanía del pueblo reconocido en los artículos 33 y 37, de las competencias y materias habilitadas por la Constitución para la consulta popular y de la respectiva ley reglamentaria. Además, la consulta se alinearía con los principios constitucionales de protección del derecho de propiedad y la promoción del bienestar y la prosperidad general.

2. Los mecanismos de democracia directa: clasificación y evaluación

Los mecanismos de democracia directa remiten a la toma de decisiones políticas directas por parte de la ciudadanía, dentro del esquema del gobierno representativo. Así, el referéndum es toda votación popular directa propuesta por el Gobierno o por la ciudadanía

para adoptar, ratificar, cambiar o derogar normas y decisiones políticas. Usaremos la palabra “referéndum” para remitir a las votaciones promovidas por el Gobierno; e “iniciativa popular”, para las promovidas por el electorado. En tanto refuerzan el principio de la soberanía popular entendido como autogobierno, los mecanismos de democracia directa pueden ser clasificados según el mayor o menor grado de empoderamiento ciudadano. En tal sentido, A. Lijphart (1984) afirma que el referéndum es un “paso muy modesto”, pero que combinado con la iniciativa popular se convierte en un paso “gigantesco” (p. 200).

Nuestra clasificación de los mecanismos de democracia directa incluye seis categorías básicas, explicadas a continuación.² Ilustraremos cada una con ejemplos de las constituciones vigentes en América Latina.³ Tenemos, entonces, las siguientes modalidades y casos, ordenados de mayor a menor grado de empoderamiento ciudadano:

Iniciativas directas de proposición: permiten a los ciudadanos someter una decisión política al voto popular sin necesidad de pasar primero por el Poder Legislativo o Ejecutivo. Si la propuesta reúne el número necesario de firmas, se somete a votación y, de resultar aprobada por la mayoría, se convierte en ley. En Bolivia, por ejemplo, la reforma parcial de la Constitución está a cargo de una Asamblea Constituyente que puede convocarse por la iniciativa de al menos el 20% del electorado (art. 411).

Iniciativas directas derogatorias o abrogativas: permiten a los ciudadanos solicitar la derogación de una ley existente mediante la recolección de las firmas necesarias. Si la mayoría vota a favor, la ley es derogada. En 1989 se realizó un referéndum en Uruguay para abrogar la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, que había otorgado una amnistía a los militares y policías responsables de violaciones a los derechos humanos. En esa ocasión, un 57% del electorado rechazó la derogación de la ley. Distinto fue el caso en 1992, cuando la mayoría de los votantes respaldó abrogar la ley de privatización de las empresas públicas (Altman, 2008, p. 16).

Referéndum obligatorio: es establecido por mandato constituyente y contempla la votación ciudadana obligatoria. Un ejemplo típico son las reformas constitucionales. En Venezuela, cuando el Gobierno intentó introducir la reelección presidencial indefinida y un sistema económico socialista en 2007, el electorado rechazó el proyecto (Zovatto Garetto, 2015, p. 16).

Referéndum facultativo vinculante: esta modalidad depende de la voluntad de los funcionarios del Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo, por separado o en conjunto, ya que pueden solicitarlo de forma opcional. De ser aprobado por una mayoría de votantes, la decisión tomada en el referéndum debe ser implementada necesariamente. Por ejemplo, según el art. 378 de la Constitución de Colombia, se lo puede convocar para aprobar una reforma cons-

2 Nuestra clasificación amplía los criterios básicos de Butler y Ranney (1994, pp. 1-2), para quienes el referéndum puede ser convocado por el Gobierno para resolver problemas o justificar decisiones; puede ser *advisory* (no vinculante) o *mandatory* (vinculante), y puede convocarse por la ciudadanía para anular o para proponer leyes. Clasificaciones similares pueden encontrarse en Zovatto Garetto (2015, pp. 36-38) y Lissidini (2011, pp. 15-16). Para otras tipologías, ver Democracy International (2025).

3 Los datos constitucionales están tomados de la Base de Datos Políticos de las Américas (Universidad de Georgetown, 2011).

titucional si lo pide un tercio de los miembros de una Cámara; se aprueba con la mayoría de votos válidos, con la asistencia de al menos el 25% del padrón electoral.

Referéndum facultativo o consulta no vinculante: consiste en la consulta a los ciudadanos sobre cuestiones políticas relevantes, aunque el Gobierno puede luego actuar de manera contraria a lo decidido por la ciudadanía. Suele convocarse para destrabar procesos legislativos que resultan de las tensiones propias de las dinámicas representativas. En la Argentina, el presidente Raúl Alfonsín convocó con éxito a una consulta en 1984 para aprobar la firma del acuerdo limítrofe con Chile, ya que el tratado sería objetado por legisladores de la oposición que se resistían a ceder territorios (Miguez, 2018, p. 82).

Iniciativas indirectas: se trata de propuestas ciudadanas presentadas ante el Poder Legislativo de modo de “otorgar voz a la ciudadanía para tomar o revocar decisiones que el Congreso ha tomado o no ha incorporado” (Linares y Yelp, 2019, p. 10). En ciertos casos, si el Congreso no toma una decisión favorable a su tratamiento, el asunto puede pasar directamente a votación popular. En Ecuador, si la Asamblea Nacional no trata la iniciativa dentro del año de presentada, se puede solicitar que sea sometida a un referéndum (art. 103).

En resumen, la adopción de los seis tipos de mecanismos de democracia directa constituye un avance significativo en materia de participación política y empoderamiento ciudadano. Desde un punto de vista evaluativo, entre las ventajas o beneficios del recurso a los mecanismos de democracia directa resaltan las siguientes:

Otorgan mayor legitimidad democrática a las decisiones trascendentales. El concepto de legitimidad democrática alude a una situación donde las normativas y prácticas políticas se guían directa o indirectamente por las preferencias de los votantes, en ejercicio del principio de soberanía popular recogido en las constituciones modernas. En tanto las votaciones populares permiten dar respaldo o consentimiento ciudadano de modo directo para definir ciertas cuestiones, otorgan mayor legitimidad a esas decisiones en comparación con instancias de decisión exclusivamente representativas, ya que la cantidad de votantes que respalden la propuesta siempre será mayor que la cantidad de decisores en los cuerpos legislativos.

Son instancias de control y complementación del Gobierno. Las votaciones populares directas pueden servir para proteger los intereses ciudadanos frente a posibles abusos o avances del poder político. Por ejemplo, la iniciativa popular ha servido para impedir la concentración indebida del poder; por esa razón, Alberto Fujimori frenó la iniciativa que le impediría presentarse como candidato en las elecciones presidenciales de Perú en el 2000 (Levitsky y Cameron, 2003, p. 15). Las votaciones populares directas también pueden prevenir la voracidad, la discrecionalidad y el derroche fiscal, por ejemplo, poniendo un techo a los impuestos o al gasto público (Buchanan, 2001, pp. 238-240).

Son instrumentos eficaces en la resolución de conflictos. Una votación popular puede contribuir a zanjar conflictos políticos que los representantes encuentran difícil resolver, como lo ilustra la consulta argentina sobre el tratado con Chile ya mencionada. En el fallo *Baeza*, los jueces C. Fayt y A. Belluscio sostuvieron que la consulta era un acto destinado a conocer la

opinión de la ciudadanía sobre un tema relevante y conflictivo, que no implicaba una violación del artículo 22 de la Constitución sobre el carácter representativo del Gobierno al no delegar las facultades legislativas o ejecutivas en el electorado (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1984, pp. 1135-1138).

Promueven el interés en los asuntos públicos. Al involucrar directamente a los ciudadanos en la toma de decisiones, los referendos estimulan el interés en los asuntos públicos y promueven la adquisición de información, lo que puede mejorar el nivel de alfabetización política. En tal sentido, Buchanan (1954) advirtió que “elegir mediante el voto proporciona a los individuos un mayor sentido de participación en la toma de decisiones (...) tiende a hacer que los individuos tengan algo más en cuenta el interés público” (p. 341).

Sin embargo, otros analistas resaltan las desventajas de los mecanismos de democracia, tales como:

Problemas epistémicos. Según C. Nino (1996), responder por sí o por no al referéndum no constituye una instancia de deliberación genuina y no aumenta “la calidad epistémica de la democracia”, por lo cual no debiera aplicarse a cuestiones de derechos fundamentales o defensa y política exterior, sino limitarse a instancias de decisiones locales (pp. 205, 209-210, 213). Otros afirman que no les resulta fácil a los votantes entender la información compleja y diversa, por lo cual pocos pueden evaluar las implicancias de las propuestas en un referéndum (Butler y Ranney, 1994, p. 19), en particular frente a la complejidad de los temas económico-financieros (Zovatto Garetto, 2015, p. 28). Ya sea porque los votantes son capaces de deliberar, pero el referéndum no lo permite, o porque los votantes no son capaces de dilucidar las complejidades técnicas, el referéndum no resultaría adecuado para dirimir ciertas cuestiones.

Polarización del electorado. Algunos autores resaltan los efectos polarizadores del referéndum en los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia (Lissidini, 2011, pp. 44, 60; Zovatto Garetto, 2015, p. 31). Según Goodwin y Eatwell (2018, pp. 99-100, 172), los referendos, en especial sobre temas como la inmigración o la identidad nacional, polarizan al electorado y pueden servir de plataforma para que los políticos populistas alimenten las frustraciones y temores de los votantes. Contra esa posibilidad, proponen limitarlos para asuntos de gran complejidad o que impliquen cambios drásticos en las políticas públicas.

Avance sobre los derechos de las minorías. Se ha señalado también que las votaciones directas pueden restringir o excluir a ciertas minorías de los beneficios de la ley y poner en riesgo sus derechos (Butler y Ranney, 1994, p. 19; Donovan y Bowler, 1998). Por caso, en la década de 1960, varios estados del sur de los Estados Unidos prohibieron los matrimonios interraciales vía referéndum. Esas leyes fueron invalidadas por la Corte Suprema, con el argumento de que dichas prohibiciones violaban las cláusulas constitucionales de igual protección y debido proceso (1967).

Erosión de la confianza en el sistema representativo. Se ha argumentado que “en manos de presidentes electos más por sus características personales que por sus propuestas políticas, incentivarían un tipo de democracia mayoritaria y delegativa, afectando negativamente a

los partidos y a los parlamentos” (Lissidini 2011, p. 37). En esa línea, el liderazgo populista “destruye a los actores intermediarios, como los partidos y los medios de comunicación acreditados, así como las normas institucionales, la burocracia y los organismos de control” (Urbinati, 2019, p. 118).

Si bien no hay suficiente espacio aquí para desarrollar una respuesta completa a las objeciones señaladas, cabe advertir lo siguiente. Respecto de la cuestión epistémica, en tiempos de medios de comunicación masiva es posible promover ampliamente la difusión de la información suficiente sobre las cuestiones a dirimir. La instancia de votación constituye solo el último paso donde cristaliza un largo proceso de deliberación pública previa, donde los votantes son expuestos a diferentes argumentos para poder formar sus propias opiniones a favor o en contra de la propuesta.⁴

Respecto del avance sobre los derechos de las minorías, el rol judicial de control de constitucionalidad es fundamental al momento de implementar una consulta popular para velar por el respeto de las normas y procedimientos a seguir, así como para garantizar que los resultados de la votación sean constitucionalmente legítimos. De tal modo, en palabras de R. Epstein (2011), los jueces aseguran que “el votante medio no pueda imponer su voluntad, a través de referendos e iniciativas, a los disidentes dentro de esta sociedad que tienen diferentes puntos de vista sobre cómo manejar sus propias vidas” (p. 823).

Respecto de la erosión de la confianza en los representantes, pareciera apresurado asociarla con los mecanismos de democracia directa; es más plausible pensar que la desconfianza ciudadana se relaciona con la imagen de representantes partidarios, vistos como indiferentes, ineficientes o corruptos. De hecho, más de la mitad de los encuestados en Europa no confía hoy en los líderes políticos (IPSOS, 2024, p. 12), mientras que en América Latina solo un 50% de los encuestados piensa que los partidos políticos son necesarios (Corporación Latinobarómetro, 2024, p. 46). Una encuesta mundial sobre corrupción refuerza esas opiniones: en una escala donde 100 indica transparencia en el sector público y 0 indica corrupción, en el año 2022 el 68% de un total de 180 países tuvo una puntuación inferior a 50. Es decir, en dos tercios de los países se asocia al sector público con un grado relativamente alto de corrupción. Para contrarrestar esta situación, Transparencia Internacional (2022) propone reforzar los controles al poder, defender el derecho de acceso a la información pública y promover el voto ciudadano en la toma de decisiones. Tales recomendaciones sugieren que el deterioro en la imagen de las instituciones representativas podría ser mitigado con una participación más directa de los ciudadanos en los asuntos políticos. Al estar más involucrados en la toma de decisiones, al ver que propuestas antes ignoradas pueden ser llevadas a las urnas, al constatar que es posible controlar al poder mediante el voto directo, la democracia saldría fortalecida. Desde ese ángulo, el uso del referéndum podría disminuir la erosión de la confianza en las instituciones representativas.

Resumimos, a continuación, los aspectos principales de la clasificación y los argumentos brindados hasta acá:

4 Para un análisis de los debates sobre las cualidades epistémicas del ciudadano promedio en este sentido, ver Salinas (2011).

1. Las iniciativas populares le otorgan mayor poder a la ciudadanía que los referéndums iniciados por el Gobierno, porque permiten tomar ciertas decisiones cuando éste sea reticente a hacerlo. A su vez, las iniciativas propositivas otorgan mayor poder a la ciudadanía que las abrogativas o derogatorias, porque le permiten expresar sus preferencias cuando los Gobiernos las ignoran o relegan.
2. Los referéndums obligatorios y las consultas vinculantes otorgan mayor poder a la ciudadanía que los referéndums facultativos o consultas no vinculantes, porque obligan al Gobierno a acatar los resultados.
3. Los mecanismos de democracia directa otorgan mayor legitimidad democrática a decisiones trascendentales, constituyen instancias de control y complementación del Gobierno, son instrumentos útiles en la resolución de conflictos y promueven el interés ciudadano en los asuntos públicos.
4. Entre las críticas al referéndum figuran la simplificación de cuestiones complejas, el riesgo de afectar los derechos de las minorías, la potencial polarización ciudadana y la erosión de la confianza en las instituciones representativas. Sin embargo, sostuvimos que la difusión de mecanismos informativos y judiciales pueden facilitar un debate público informado y controlar la constitucionalidad de las votaciones populares (respectivamente), mientras que la desconfianza ciudadana en los partidos y representantes puede mejorar en la medida en que se refuercen los controles al poder y se promueva el acceso a la información pública y la transparencia para luchar contra la corrupción.
5. En conclusión, las consultas populares aportarían más beneficios que desventajas para la toma de decisiones relevantes. Como afirma Bobbio (1984),

un sistema de democracia integral puede abarcar a las dos [forma representativa y forma directa], a cada una de acuerdo con las diversas situaciones y las diferentes necesidades, porque son, en cuanto adaptables a las diversas situaciones y las diferentes necesidades, perfectamente compatibles. (p. 40)

En el próximo apartado presentaremos algunas intervenciones en la Convención Constituyente de 1994 para comprender cuáles modalidades de democracia directa fueron incorporadas en el texto reformado de la Constitución argentina.

3. La iniciativa y la consulta popular en la Argentina: debates, alcance, implementación

Los debates realizados en la Convención Constituyente que sancionó la reforma de la Constitución argentina en 1994 reflejaron ideas e inquietudes similares a las abordadas en el apartado anterior. Para evitar el riesgo del avance sobre los derechos de las minorías e involucrar a los representantes como actores del proceso, el convencional Enrique G. Cardesa sostuvo que la iniciativa popular debía pasar la prueba del control constitucional y el

debate público en el Parlamento, con una audiencia pública entre promotores y legisladores (pp. 2022-2023). A su vez, el convencional Richard G. Battagion señaló el riesgo de que las propuestas a votar fueran presentadas en “paquetes” que piden a la ciudadanía pronunciarse por “un todo o nada” y solicitó que el plebiscito fuera siempre no vinculante (p. 2041). Ambas intervenciones buscaron limitar o mitigar el alcance del voto popular directo, a diferencia del convencional Luis Iriarte, quien rechazó la propuesta de formular consultas no vinculantes y solicitó que el voto afirmativo de una consulta popular fuera computado en función de todo el cuerpo electoral y al menos dos terceras partes de las provincias argentinas (p. 2053). Subir los porcentajes requeridos para una votación popular le garantizaría un mayor respaldo, aunque también podría convertirse en un obstáculo para su aprobación, por lo cual, como veremos más adelante, la normativa adoptada no exige el componente federal como requisito de aprobación.

Por su parte, según el convencional Jorge E. Winter, el artículo 33 de la Constitución — que reconoce principio de la soberanía del pueblo y le da sustento al voto popular directo— no entra en tensión con el carácter representativo del Gobierno republicano estipulado en el artículo 22 (p. 2059). Como vimos, la complementariedad de ambos principios también es reconocida por Bobbio (1984) y por jueces de la Corte Suprema. En idéntico sentido, la convencional M. Cristina Guzmán remite a la opinión del juez Fayt en el fallo *Baeza*: “Las más recientes constituciones consagran en sus textos la función de participación del cuerpo electoral en la elaboración de las decisiones gubernamentales (...) mediante referéndum o cualquier otro medio de consulta o participación popular”, y menciona también al constitucionalista Néstor Sagüés, quien invoca a Juan XXIII y a Juan Pablo II para defender la tesis de que “una democracia será más legítima cuanto más participativa sea” (p. 2105).

En suma, los convencionales reflejaron las consideraciones de académicos y jueces y concluyeron a favor de adoptar la iniciativa y la consulta popular en la reforma constitucional. Así, el derecho político de participación directa reconocido por Naciones Unidas quedó finalmente incorporado en los artículos 39 y 40 de la Constitución argentina reformada en 1994. Los artículos respectivos leen:

Artículo 39.- Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

Artículo 40.- El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular [vinculante] un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.

La Ley 24747 de 1996 reglamentó el art. 39, indicando las materias, requisitos, plazos y procedimientos de la iniciativa legislativa popular. Estipula, entre otras cuestiones, que sea presentada por al menos el 1,5% del padrón electoral nacional (art. 4), que el rechazo del proyecto no admita recurso alguno (art. 9) y pone un tope a las contribuciones para su financiamiento (art. 12).

En cambio, la reglamentación del art. 40 tuvo que esperar hasta el año 2001, con la sanción de la Ley 25432. La consulta vinculante debe ser convocada exclusivamente por el Congreso, a iniciativa de los diputados, para todo proyecto de ley excepto aquellos “cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional mediante la determinación de la cámara de origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación” (art. 1). También establece para aprobar la convocatoria la mayoría absoluta de miembros presentes en cada cámara (art. 2), la obligatoriedad del voto popular, con un piso del 35% de los empadronados (arts. 3-4), y una mayoría [simple] de votos válidos afirmativos para convertirla automáticamente en ley (art. 5).⁵

Por otro lado, la Ley 25432 habilita la consulta no vinculante para “todo asunto de interés general para la Nación”, con las mismas excepciones contempladas para la consulta vinculante, aunque el voto no es obligatorio (art. 6). La convocatoria puede ser realizada por un decreto del Poder Ejecutivo Nacional refrendado por los ministros y por el Congreso con la mayoría absoluta de miembros presentes en cada cámara (art. 7). Cuando la votación obtenga el voto afirmativo de la mayoría absoluta de votos válidos emitidos, debe ser tratado de inmediato por el Congreso (art. 8).⁶

A los fines de este trabajo, a continuación se enumera el alcance de las disposiciones contempladas en los artículos 1 y 6 de la Ley 25.432, relacionados con los asuntos susceptibles de ser sometidos a una consulta popular. De acuerdo con la normativa, quedan excluidos los siguientes temas:

Por cámara de origen

Senado: coparticipación federal de impuestos (art. 75, inc. 2), desarrollo relativo a provincias y regiones (art. 75, inc. 19).

Diputados: contribuciones, reclutamiento de tropas, iniciar juicio político (arts. 52, 53).

5 El convencional Ennio P. Pontussi había señalado que la imposibilidad del veto ejecutivo a un proyecto de ley aprobado por consulta popular violaba la cláusula constitucional que manda su participación obligatoria en la formación de las leyes (p. 2060).

6 Se infiere que luego sigue el procedimiento establecido por los artículos 77 a 84 de la Constitución para la sanción de leyes.

Por mayorías calificadas

Reforma constitucional (art. 30), reglamentación de iniciativa y consulta populares (arts. 39, 40), tratados y convenciones sobre derechos humanos (art. 75, inc. 22), tratados de integración con otros países (art. 75, inc. 24), modificaciones al régimen electoral y de partidos políticos (art. 77), nombrar jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (art. 99, inc. 4).

Por lo cual, de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 de la Constitución y en su ley reglamentaria, se infiere que en principio estaría constitucionalmente permitido convocar a una consulta popular sobre las siguientes materias (siempre y cuando no afecten asuntos pertinentes a los temas excluidos):

- Privatizaciones y leyes sobre “establecimientos de utilidad nacional” (aquellos espacios ocupados por edificios, dependencias, instalaciones o dispositivos destinados a poner en ejercicio las competencias que la Constitución Nacional coloca en cabeza del Gobierno federal).
- Gasto público (jubilaciones, subsidios, etc.).
- Otro tipo de tratados y decisiones de comercio exterior.
- Códigos (cuando no afecten temas del art. 75, inc. 22).
- Tribunales inferiores, empleo público, amnistías generales.
- Moneda, empréstitos, finanzas y banca.
- Educación y cultura.
- La necesidad de declarar la guerra o hacer la paz.

A treinta años de la reforma constitucional, sólo dos iniciativas indirectas lograron cumplir todas las condiciones para llegar al Congreso: primero, la derogación de las jubilaciones de privilegio y, luego, la propuesta de otorgar asistencia alimentaria y sanitaria, ambas de 2002.⁷ Por otro lado, nunca se llamó a una consulta popular. La inclusión constitucional de la iniciativa y de la consulta popular no ha cambiado la cultura política argentina, que podemos catalogar como fuertemente representativa dadas las limitaciones introducidas en la normativa vigente (se excluyeron las iniciativas directas y el referéndum obligatorio) y a la luz de la escasa convocatoria de consultas en comparación con otros países (ver el apartado 2 de este artículo con ejemplos de la región). Al respecto, Gutmann et al. (2024) señalan:

las constituciones que reflejan las costumbres, los valores y las normas de las sociedades (...) tienen mayores posibilidades de ser implementadas [aunque] el cumplimiento de la constitución no solo depende de los rasgos generales de la sociedad, sino también de los líderes. (p. 112)

7 La Ley 25724 creó el programa El Hambre más Urgente. La Ley 25668 derogó los regímenes especiales de jubilación, aunque el Decreto 2322/2002 aplicó un veto parcial exceptuando de la medida a jueces, diplomáticos y obispos.

En 2023 se produjo un cambio significativo en el escenario político argentino con la irrupción de Javier Milei, quien resultó electo presidente del país en noviembre de ese año. Entre sus propuestas de campaña figuraba convocar a una consulta popular si el Congreso no apoyaba su proyecto de dolarización de la economía argentina (*Javier Milei...*, 2023). Así, Milei emergía como un nuevo líder dispuesto a revertir las prácticas políticas en general, y el recurso a la consulta popular en particular. No es el objetivo en estas páginas analizar los beneficios y los costos de su propuesta de dolarización,⁸ sino evaluar la constitucionalidad de convocar a una consulta popular para impulsar la reforma monetaria, cuestión que abordamos en el siguiente apartado.

4. El recurso a la consulta popular en materia monetaria

La mayoría de las constituciones de América Latina no estipulan restricciones para los referéndums sobre moneda, finanzas, bancos y empréstitos. Las excepciones son Venezuela, que prohíbe someter a votación popular los temas relacionados con los empréstitos (art. 73); Paraguay, que la prohíbe para propuestas sobre moneda y empréstitos (art. 121); y México, que excluye el campo financiero del voto popular (art. 35). En los otros países, es constitucional convocar a los votantes para intervenir en la selección de políticas en estas materias.⁹ En la Argentina, donde según vimos está constitucionalmente permitido convocar a una consulta popular sobre moneda, solamente el Congreso puede hacerlo, ya que la potestad de “hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras” figura entre sus atribuciones constitucionales exclusivas enumeradas en el artículo 75, inciso 11 (Lonigro, 2023). Por lo tanto, como el tema monetario no está dentro de las competencias del Poder Ejecutivo, éste no puede efectuar la convocatoria.

Independientemente de quiénes tienen la atribución de la convocatoria, ¿qué razones habría para someter las cuestiones monetarias a una votación popular? Los académicos, jueces y convencionales ya citados consideran legítimo que el pueblo se exprese para definir asuntos trascendentales. Ahora bien, es indudable que la moneda es uno de esos asuntos, en tanto afecta gravemente la calidad de vida de la población. Sin embargo, la moneda —y los temas económicos en general— han sido soslayados en el análisis del referéndum. Por caso, M. Serrafiero y L. Eberhardt (2021, p. 708) ponen foco en cuestiones “de alto impacto político” —tales como reformas constitucionales, la resolución de conflictos y el ingreso o salida de organismos supranacionales— y excluyen “cuestiones ambientales, educativas, culturales, sanitarias, de género, de obra pública, entre muchas otras”, pero ni siquiera mencionan las cuestiones económicas.

8 Para el debate acerca de la dolarización, ver, entre otros, Liviatan (1993), Machicado (1997) y Cachanosky et al. (2023).

9 No hay espacio en estas páginas para analizar el caso de otros países en esta materia. Respecto de cuestiones excluidas de ser objeto de referendos a nivel nacional, el Direct Democracy Database muestra que ningún país (sobre un total de 156) excluye los temas monetarios del referéndum (Instituto de la Democracia y Asistencia Electoral, 2025). Sin embargo, esta base puede contener errores, ya que, como vimos, Paraguay sí los excluye.

Resulta por lo menos curioso que la votación popular no se aplique a asuntos económicos, considerando que el manejo de la economía por parte de expertos y técnicos gubernamentales aparentemente no está dando los resultados deseados por la gente. Según una encuesta realizada en 29 países, el 64% de las personas opina que la situación económica en su país no es buena (Ipsos, 2025, p. 4); en América Latina, ese porcentaje asciende al 86% (Corporación Latinobarómetro, 2024, p. 19). Frente a tales diagnósticos, no parece descabellado consultar a los ciudadanos para que elijan, entre varias alternativas, cuáles propuestas podrían mejorar la situación económica. Más aun, en la medida en que la situación económica depende fundamentalmente de una moneda sana, ésta también debiera ser materia susceptible de consulta.

El objetivo de una política monetaria debe ser mantener el valor de la moneda y la estabilidad de precios, preservar el poder adquisitivo del ingreso y promover la estabilidad financiera. Sin embargo, los Gobiernos con frecuencia ignoraron estos objetivos, al perjudicar, por ejemplo, el valor de la moneda. En la Antigüedad, Isaías denunciaba cómo Jerusalén había degradado su moneda y Aristófanes lamentaba cómo los políticos hacían circular las “malas” monedas (Cachanosky, 1998, pp. 1-2). Siglos después, Adam Smith (1981) también observaba que “en todos los países del mundo la avaricia y la injusticia de los príncipes y los Estados soberanos abusaron de la confianza de sus súbditos al disminuir la cantidad real del metal que originariamente contenían sus monedas” (p. 43). En esa misma línea advertía Alberdi (1936) (lector de Smith):

Quando el papel moneda es emitido por el Estado, las comisiones no son hechas con arreglo a las necesidades de la circulación o el número de los cambios que se ejercen por ese instrumento, sino con arreglo a las necesidades que el Gobierno tiene de tomar prestado. (pp. 249-250)

Los escritos de Smith y de Alberdi inspiraron prácticas políticas y constituciones centradas en proteger el valor de la moneda, ideas acogidas por Milei (2023), para quien la emisión monetaria descontrolada por parte de los Gobiernos constituye una “estafa” que debe ser revertida. En otras palabras, si los Gobiernos no han sabido custodiar el valor de la moneda, quizás sea hora de consultar a los ciudadanos, quienes sufren las consecuencias negativas de los fracasos monetarios (Salerno, 2018).

En Europa, algunos países efectuaron consultas populares relacionadas específicamente con la moneda y el sistema bancario. Entre ellos, Dinamarca llevó a cabo un referendo en el año 2000 para decidir si adoptaba el euro y una mayoría de votantes decidió mantener la corona danesa. Por su parte, Suiza convocó a un referendo sobre la política de reservas de oro del Banco Nacional Suizo (BNS), donde se proponía mantener al menos el 20% de los activos en oro y que el oro suizo almacenado en el extranjero fuera repatriado, propuesta rechazada por un 77% de votantes (78% de los suizos votan en contra..., 2014). En 2018, Suiza realizó otro referendo, proponiendo que el BNS fuera el único que pudiera crear dinero, en

lugar de los bancos comerciales, limitando así la capacidad para crear dinero electrónico. El objetivo era evitar crisis bancarias y reducir riesgos sistémicos. La propuesta fue rechazada por el 76% de votantes (*Los suizos votan en contra...*, 2018).

Distinto es el caso de América Latina, donde las reformas monetarias nunca fueron sometidas a votaciones populares. Ecuador adoptó el dólar estadounidense como moneda oficial en el año 2000 sin recurrir a una consulta popular, a pesar de que la Constitución de ese país admite tal recurso. Tampoco El Salvador o Panamá realizaron un referéndum para adoptar el dólar estadounidense como moneda oficial: Panamá lo adoptó como moneda de curso legal desde su independencia en 1904, y El Salvador lo hizo mediante la Ley de Integración Monetaria de 2001. En contraposición, durante su campaña, Milei propuso efectuar una consulta monetaria sobre dolarización para eliminar la posibilidad de que se financien los déficits fiscales imprimiendo dinero, una de las principales causas de la inflación sostenida y de la pérdida de valor de la moneda en la Argentina.

La propuesta de Milei es novedosa en nuestra región y ha recibido apoyo de economistas y constitucionalistas. Según E. Ocampo (2023), los Gobiernos argentinos violaron el mandato constitucional de defender el valor de la moneda desde 2002. Además, se delegó la supervisión del valor de las monedas extranjeras en el Banco Central (a través del manejo de las reservas internacionales y el mercado cambiario), violando el artículo 75 que lo deposita en el Congreso. Por otra parte, señala Ocampo (2023), dado que la Constitución no incluye el adjetivo “nacional” cuando habla de “sellar moneda”, estaría habilitada la adopción de una moneda extranjera como moneda de curso legal. En líneas similares, M. García Mansilla y R. Ramírez Calvo (2023) afirman:

Quando el art. 75, inc. 19 menciona a la defensa del valor de la moneda, a lo que se refiere es a la o las monedas a las que el Congreso haya declarado de curso legal, las emita quien las emita. Cuando el Congreso dispone que una determinada moneda sea de curso legal, la transforma en moneda nacional (...) El “mandato” constitucional, asumiendo por vía de hipótesis que existe tal mandato, es de evitar la pérdida de valor de la moneda. Si mediante la elección de una moneda estable se logra ese objetivo, la supuesta “obligación” constitucional está cumplida. (párr. 35)

Las opiniones citadas concuerdan en que una consulta popular sobre el tema de la moneda se encuadra con el texto constitucional. Adicionalmente, una votación popular sobre moneda se alinearía con otras disposiciones constitucionales que mencionamos a continuación (dentro de la extensión permitida para este trabajo):

1. Someter la decisión sobre la moneda al voto popular puede entenderse como una forma de proteger el derecho de propiedad, consagrado por la Constitución Nacional en sus artículos 14 bis y 17. La historia reciente muestra cómo decisiones gubernamentales, como la pesificación forzada de depósitos bancarios en dólares en 2002, afectaron gravemente los derechos patrimoniales de los ciudadanos. Así lo reconoció C. Fayt en el fallo *Bustos*, quien sostuvo que tal medida fue inconstitucional (Corte Suprema de

- Justicia de la Nación, 2004, párr. 24). Otorgarle al pueblo la posibilidad de decidir sobre la moneda es, en este sentido, un mecanismo de resguardo de los bienes particulares frente a decisiones estatales arbitrarias.
2. Involucrar a la ciudadanía en este tipo de definiciones puede conferirle a la política monetaria una mayor estabilidad institucional. Además, cuando una decisión de esta magnitud es tomada con amplio respaldo popular, es más probable que las futuras administraciones de gobierno la respeten, lo cual puede otorgar mayor previsibilidad a la economía del país y promover mejor el bienestar general, un objetivo contemplado en el preámbulo de la Constitución nacional.
 3. El principio constitucional de soberanía popular contemplado en los artículos 33 y 37 implica permitirle a la población tomar decisiones sobre decisiones complejas. Desde esta perspectiva, la consulta popular conlleva asumir una responsabilidad colectiva por el régimen monetario. Tal como sostiene F. Schauer (1999), en una democracia robusta el pueblo tiene incluso “el derecho a equivocarse”, siempre que no se afecten derechos fundamentales (p. 24). Un debate público amplio sobre los posibles efectos de la dolarización ayudaría a que los ciudadanos comprendan mejor las implicancias económicas, sociales y políticas del cambio.
 4. Una consulta popular le otorgaría mayor firmeza a la política monetaria, reduciendo su exposición a los vaivenes de mayorías parlamentarias temporales. Un ejemplo de la inestabilidad fue la derogación de la Ley de Convertibilidad en 2002, luego de haber sido sostenida durante una década.¹⁰ Si la dolarización contara con respaldo directo del electorado, sería más difícil revertirla mediante simples cambios legislativos. Así, el Congreso contaría con un ancla más robusta como herramienta para “proveer lo conducente a la prosperidad del país”, como manda el art. 75, inciso 18 de la Constitución Nacional.

5. Conclusión

El objetivo del presente trabajo fue analizar la constitucionalidad de recurrir a una consulta popular para dirimir cuestiones monetarias. La Constitución argentina de 1853 estableció un Gobierno representativo cuyas funciones incluyen velar por la prosperidad general y por una moneda sana. La reforma constitucional de 1994 consideró que la ciudadanía debía tener participación más directa en cuestiones políticas relevantes para complementar las decisiones del Gobierno representativo. Sin embargo, la Argentina continúa siendo un sistema fuertemente representativo, considerando las restricciones normativas y el escaso recurso a consultas populares para la toma de decisiones trascendentes. Esta trayectoria

10 La Ley 23928 de 1991 estableció la convertibilidad del austral con el dólar estadounidense en una relación fija de 1 a 1, y prohibió la emisión de dinero sin un respaldo equivalente en las reservas internacionales. La estabilidad cambiaria le permitió a la economía argentina salir de la hiperinflación, pero el alto gasto público y el endeudamiento, sumados a problemas estructurales de la economía, llevaron eventualmente a una grave crisis y el sistema de convertibilidad fue abandonado en enero de 2002 (Carrino, 2017).

podría cambiar si se lleva adelante una consulta popular sobre la adopción del dólar como moneda.

De acuerdo con nuestro análisis, la consulta popular es extensible a asuntos de política económica, tales como la definición de la moneda. Ello es así toda vez que el texto constitucional no solo no lo prohíbe, sino que el principio de soberanía popular habilitaría a la ciudadanía a participar en la adopción del sistema monetario que mejor proteja su derecho de propiedad. De modo que no solo es constitucionalmente admisible convocar la consulta según lo dispuesto en el artículo 40 y la ley reglamentaria, sino que la consulta daría mayor legitimidad democrática a la reforma monetaria (en caso de ser aprobada). Adicionalmente, una consulta popular sobre moneda podría dar mayor estabilidad a la política económica en general y proteger el derecho de propiedad frente a medidas estatales que históricamente han afectado los ahorros de las personas.

De acuerdo con las objeciones señaladas al principio de este trabajo, podría argüirse que una consulta popular sobre dolarización presentaría desventajas, como por ejemplo la dificultad de comprender un asunto cuya complejidad excede las capacidades epistémicas de la mayoría de las personas. Sin embargo, dicha objeción parece subestimar las cualidades cognitivas del ciudadano promedio y sobreestimar las capacidades de los expertos y funcionarios de Gobierno. Si el ciudadano promedio argentino ha sabido sortear inflaciones, devaluaciones y confiscaciones, a menudo impuestas de modo drástico y sin preaviso, pareciera estar suficientemente bien entrenado para analizar una propuesta de cambio monetario y adaptarse a este. Por otro lado, si expertos y funcionarios han aplicado políticas monetarias fallidas a lo largo del tiempo, como las señaladas por Ocampo (2023), no queda claro cuáles serían sus habilidades distintivas ni por qué razones deberían conservar la exclusividad de la toma de decisiones en esta materia.

Bibliografía

- 78% de los suizos votan en contra del referéndum para aumentar las reservas de oro de Suiza. (1 de diciembre de 2014). Oro y Finanzas. <https://www.oroymas.com/2014/12/78-suizos-votan-no-referendum-aumentar-reservas-oro-suiza/>
- Alberdi, J. B. (1936). *Estudios económicos*. Talleres Gráficos L. J. Rosso.
- Altman, D. (2008). Uruguay: A prodigious user of direct democracy mechanisms. *Centre for Research on Direct Democracy, Working Paper Series 24/2008*. <https://www.researchgate.net/publication/279259383>
- Altman, D. (2022). *Ciudadanía en expansión: orígenes y funcionamiento de la democracia directa contemporánea*. Siglo XXI.
- Bobbio, N. (1984). *El Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Buchanan, J. M. (1954). Individual choice in voting and the market. *Journal of Political Economy*, 62, 334-343.
- Buchanan, J. M. (2001). Direct democracy, classical liberalism and constitutional strategy. *Kyklos*, 54(2/33), 235-242.
- Butler, D. y Ranney, A. (1994). *Referendums around the world: The growing use of direct democracy*. The AEI Press.

- Cachanosky, J. C. (1998). *Déficit Fiscal y Equilibrio Monetario*. <http://www.hacer.org/pdf/Cachanosky03.pdf>
- Cachanosky, N., Ocampo, E. y Salter, A.W. (2023). Lessons from dollarization in Latin America in the 21st century. *The Economists' Voice*, 20, 25-42.
- Carrino, I. C. (2017). La convertibilidad en Argentina. El éxito, fracaso y porqué de su final. *Polémika*, 5(11), 47-60. <https://faro.udd.cl/files/2022/11/carrino2017-la-convertibilidad-en-argentina-el-exito-fracaso-y-por-que-de-su-final.pdf>
- Colomer, J. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Gedisa.
- Convención Constituyente Argentina. (1994). Debate de los dictámenes en mayoría y minoría de la Comisión de Redacción en los despachos originados en la Comisión de Participación Democrática. *Órdenes del Día Nº 5 y 5 A, Sesión 3º Reunión 17º*. <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm#Art.%2039>
- Corporación Latinobarómetro. (2024). *Informe 2024: la democracia resiliente*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=0>
- Democracy International (2025). Direct Democracy Navigator. <https://direct-democracy-navigator.org/how-does-it-work>
- Donovan, T. y Bowler, S. (1998). Direct democracy and minority rights: An extension. *American Journal of Political Science*, (42), 1020-1024.
- Epstein, R. (2011). Direct democracy: Government of the people, by the people, and for the people? *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 34, 819-826.
- García Mansilla, M. y Ramírez Calvo, R. (25 de septiembre de 2023). Soberanía, constitución y dolarización. *En Disidencia*. <https://endisidencia.com/2023/09/soberania-constitucion-y-dolarizacion/>
- Goodwin, M. y Eatwell, R. (2018). *National populism: The revolt against liberal democracy*. Penguin Books.
- Gutmann, J., MetelskaSzaniawska, K. y Voigt, S. (2024). The comparative constitutional compliance database. *The Review of International Organizations*, 19, 95-115.
- Instituto de la Democracia y Asistencia Electoral. (2025). Direct Democracy Database. https://www.idea.int/data-tools/data/question-region?question_id=9260&countries=all&database_theme=309
- Ipsos. (2024). *The State of Democracy*. <https://www.ipsos.com/en/state-democracy-2024-between-discontent-deep-democratic-disparities-and-calls-reform>
- Ipsos. (2025). *What worries the world*. <https://www.ipsos.com/en/what-worries-world>
- Javier Milei: "Llamaría a un plebiscito para dolarizar". (20 abril de 2023). Infobae. <https://www.infobae.com/politica/2023/04/20/javier-milei-llamaria-a-un-plebiscito-para-dolarizar/>
- Kaufmann, B., Büchi, R. y Braun, N. (2007). *Guía de la democracia directa en Suiza y más allá*. The Initiative & Referendum Institute Europe.
- La Nación. (15 de febrero de 2024). *Javier Milei reafirmó la posibilidad de dolarizar la economía* [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=IWxGIMUtpCo>
- Levitsky, S. y Cameron, M. A. (2003). Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1-33. <https://doi.org/10.2307/317715>
- Lijphart, A. (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One*. Yale University Press.
- Linares, S. y Welp, Y. (2019). *La iniciativa ciudadana de referéndum: Lineamientos para su reforma*. Documento de Trabajo No. 14. Organización de los Estados Americanos. https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/10/DT-14-Iniciativa-Ciudadana-de-Referendum_-_Policy-Paper_-_RefPolOEA-I.pdf
- Lissidini, A. (2011). *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/lissidini/lissidini.pdf>
- Liviatan, N. (Ed.). (1993). *Proceedings of a Conference on Currency Substitution and Currency Boards*. World Bank Discussion Papers No. 207. The World Bank.
- Lonigro, F. V. (20 de abril de 2023). Imprecisiones de Javier Milei sobre la consulta popular. *Infobae*. <https://www.infobae.com/opinion/2023/04/20/imprecisiones-de-javier-milei-sobre-la-consulta-popular/>

- Los suizos votan en contra de prohibir a los bancos 'fabricar' dinero. (10 de junio de 2018). El País. https://elpais.com/economia/2018/06/10/actualidad/1528644117_554298.html
- Machicado S., C. G. (1997). *La dolarización y el déficit fiscal boliviano*. Documento de Trabajo, No. 04/97. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana.
- Miguez, M. C. (2018). El Canal Beagle y consulta popular en 1984. Relaciones internacionales y política interna argentina. *Sí Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 28(2), 78-102.
- Milei, J. (2023). La emisión monetaria es una estafa. *Debate presidencial* [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/shorts/JRRywe3GE4s>
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Nino, C. (1996). *La constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa.
- Ocampo, E. (11 de febrero de 2023). *Sobre la constitucionalidad de una dolarización*. Dolarización en Argentina. <https://dolarizacionargentina.substack.com/p/sobre-la-constitucionalidad-de-una>
- Salerno, J. T. (2018). *Argentina tiene un problema crónico con el fracaso de su política monetaria*. Instituto Mises. <https://mises.org/es/mises-wire/argentina-tiene-un-problema-cronico-con-el-fracaso-de-su-politica-monetaria>
- Salinas, A. (2011). Los presupuestos psicológicos en política: una revisión introductoria de la literatura. *Estudios Públicos*, 124, 83-112. <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/326/460>
- Schauer, F. (1999). Talking as a Decision Procedure. En Macedo, S. (Ed.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement* (pp. 17-27). Oxford University Press.
- Serrafero, M. D. y Eberhardt, M. L. (2021). Referéndums en Europa y América Latina. Casos controvertidos. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata*, 18(51), 703-726. <https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/download/11069/12038/45975>
- Smith, A. (1981). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations* (Vol. 1, Eds. R. H. Campbell y A. S. Skinner). Liberty Fund.
- Transparencia Internacional. (2022). *Índice de percepción de la corrupción*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>
- Universidad de Georgetown. (2011). *Base de datos políticos de las Américas*. <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/constudies.html>
- Urbinati, N. (2019). Political Theory of Populism. *Annu. Rev. Political Sci*, 22, 111-127.
- Zovatto Garetto, D. (2015). Las instituciones de la democracia directa. *Revista de Derecho Electoral*, (20), 34-75. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5605179.pdf>

Legislación citada

Argentina

- Ley 24747 Iniciativa Legislativa Popular (1996). <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/41025/norma.htm>
- Ley 25432 Consulta Popular Vinculante y No Vinculante. Disposiciones comunes (2001). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67518/norma.htm>

Jurisprudencia citada

- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (28 de agosto de 1984). *Baeza, Aníbal Roque c/ Nación Argentina*. <https://www.saij.gob.ar/constitucion-nacional-control-constitucionalidad-facultades-poder-judicial-poder-legislativo-nacional-corte-suprema-justicia-nacion-consulta-popular-sua0401150/123456789-0abc-defg0511-040asoiramus>
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2004). *Bustos, Alberto Roque y otros c/ Estado Nacional y otros s/ am-*

paro. <https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-bustos-alberto-roque-otros-pen-otros-amparo-fa04000196-2004-10-26/123456789-691-0004-0ots-eup-mocsollaf#>

Corte Suprema de Justicia de los EE.UU. (1967). *Loving v. Virginia*, 388 U.S. 1. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/388/1/>

¿PUEDE LA TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES CAMBIAR REALIDADES O SOLO SIRVE PARA ESCRIBIR *PAPERS*?

UNA APLICACIÓN CONCRETA: EL INSTITUTO CRUZ DEL SUR¹

JUAN MARTÍN FERNÁNDEZ²

Universidad Austral

Recibido: 23/04/2025

Aceptado: 28/05/2025

Resumen

Este artículo analiza el caso del Instituto Cruz del Sur, una iniciativa socioeducativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que ha incorporado herramientas de la teoría organizacional para fortalecer su desarrollo institucional. A través de un enfoque teórico y contextual, se examina su praxis organizacional para identificar aprendizajes clave aplicables a otros contextos y proyectos similares. El objetivo de este trabajo es ofrecer un aporte aplicado, basado en una experiencia situada en el territorio, con la intención de que los aprendizajes obtenidos puedan ser transferidos y adaptados a otros casos y contextos con características semejantes. De manera complementaria, se subraya la importancia del diálogo entre las propuestas teóricas provenientes del ámbito académico y las experiencias prácticas desarrolladas en el campo social.

Palabras clave: proyecto socioeducativo, estrategias organizativas, desarrollo institucional.

1 Este artículo es una adaptación renovada de una tesis de maestría (Gobierno y Gestión Pública para América Latina de Barcelona School of Management, Universidad Pompeu Fabra) que el autor realizó hace dos años y que hasta ahora no había sido publicada.

2 Licenciado en Educación Física (UAI) y en Ciencia Política (UBA). Magíster en Gobierno y Gestión Pública (Barcelona School of Management, UPF) y en Política y Gobierno (USAM). Doctor en Ciencia Política (Universidad de Granada). Ha logrado articular la gestión con la investigación, generando una interacción enriquecedora entre ambas dimensiones a partir del trabajo sostenido en contextos diversos, como barrios populares, ONG y equipos de rugby. Correo electrónico: jmartinfz@gmail.com

Can Organizational Theory Change Realities, or Is It Only Useful for Writing Papers? A Concrete Application: The Cruz del Sur Institute

Abstract

This article analyzes the case of the Cruz del Sur Institute, a socio-educational initiative in the Autonomous City of Buenos Aires that has incorporated tools from organizational theory to strengthen its institutional development. Through a theoretical and contextual approach, the study examines its organizational praxis to identify key lessons applicable to other contexts and similar projects. The objective of this work is to offer an applied contribution based on an experience rooted in the territory, with the intention that the lessons learned may be transferred and adapted to other cases and contexts with similar characteristics. Additionally, the article highlights the importance of fostering dialogue between theoretical proposals from the academic field and practical experiences developed in the social sphere.

Key words: social-educational project, organizational strategies, institutional development.

1. Introducción y planteo del problema

En los últimos años, las iniciativas sociales en Argentina han cobrado un papel cada vez más relevante, especialmente aquellas que enfrentan la pobreza como uno de sus desafíos más urgentes. Con el aumento de la exclusión, la vida de miles de familias se vuelve aún más incierta. En el primer semestre de 2024, la pobreza alcanzó el 52,4%, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), reflejando las crecientes dificultades para acceder a lo más esencial: alimentación, vivienda y educación. En este contexto, las organizaciones, escuelas, iglesias y organizaciones no gubernamentales (ONG) que operan en los barrios populares se presentan como pilares fundamentales para brindar asistencia material y contención humana.

Los proyectos sociales en los barrios más vulnerables suelen surgir de una profunda vocación de servicio y del imperativo de responder a las necesidades urgentes de la comunidad. Estas iniciativas nacen del compromiso y la solidaridad, pero deben abrirse camino en un escenario marcado por desafíos estructurales y una constante escasez de recursos humanos y materiales. En este contexto, resulta clave implementar estrategias que optimicen su sustentabilidad y capacidad de adaptación a las realidades cambiantes de las comunidades a las que sirven.

El presente estudio argumenta que los proyectos sociales pueden lograr un mayor impacto y un desarrollo institucional más sólido al aplicar enfoques prácticos basados en la teoría de las organizaciones. En particular, analiza la experiencia del Instituto Cruz del Sur (ICS), una iniciativa social que ha logrado consolidarse en un contexto de pobreza urbana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). A lo largo de su trayectoria, el ICS ha integrado estrategias de la teoría organizacional para fortalecer su desarrollo institucional y adaptarse a los desafíos del entorno.

Por otro lado, se busca realizar un aporte de carácter aplicado, orientado a establecer un diálogo entre la teoría y la práctica. La intención es partir de una experiencia concreta desarrollada en el territorio para generar aprendizajes situados que puedan retroalimentar la acción en contextos similares. En este sentido, se apuesta por una construcción de conocimiento que se nutra de la vivencia territorial y del compromiso con la transformación social.

La justificación de este artículo se fundamenta en tres razones. Primero, la experiencia personal acumulada a lo largo de los años en contextos vulnerables ha generado una profunda preocupación por apoyar a los líderes de proyectos sociales, facilitando su labor, optimizando los recursos disponibles y potenciando su impacto social. Segundo, se advierte una limitada documentación académica sobre experiencias de proyectos sociales con impacto tangible. Finalmente, el estudio de las estrategias organizacionales en contextos vulnerables ofrece una oportunidad valiosa para formular recomendaciones concretas que contribuyan al diseño de iniciativas capaces de generar un impacto duradero.

Para ofrecer un análisis integral del caso seleccionado, este texto se organiza en diversos apartados alineados con los objetivos planteados. La primera parte presenta y define los conceptos clave que atraviesan el estudio. En la segunda, se examina el contexto del

caso desde una perspectiva histórica, social y educativa. Luego, se describen las principales estrategias organizacionales implementadas en el proyecto socioeducativo. Finalmente, se presenta la conclusión de la investigación para fortalecer la estrategia organizacional de proyectos en contextos vulnerables.

2. Marco teórico-conceptual del estudio

Desde lo metodológico, es importante destacar que el caso seleccionado se basa en el profundo conocimiento y en la experiencia directa del autor, adquiridos a lo largo de 15 años de trabajo en la institución objeto de estudio. Esta trayectoria le otorga una posición privilegiada como investigador “anfibia” (Hernández y Svampa, 2008), al combinar su implicación en la realidad investigada con un enfoque analítico.³ El enfoque cualitativo permite abordar las complejidades humanas, sociales e institucionales mediante la observación participante y contextualizada (Taylor y Bogdan, 1984). Además, se complementa con la narración de un caso modelo que brinda una representación fiel de los logros y desafíos, funcionando como una herramienta útil para su posible replicación en otros contextos (Reynolds, 1990).

En primer lugar, un proyecto socioeducativo no solo promueve la igualdad de oportunidades, sino que también contribuye al desarrollo económico y a la justicia social (Sen y Kliksberg, 2009). Además, estos proyectos se caracterizan por un enfoque territorial y comunitario, en el que los actores locales desempeñan un papel central en la resolución de los desafíos que enfrentan (Rossi, 2019).

Dado que este artículo se centra en el análisis de las estrategias organizacionales implementadas en un proyecto social, se recurre a las definiciones de autores reconocidos que han abordado estas temáticas desde diversas perspectivas. Sus aportes permiten comprender la configuración y evolución de dichas estrategias en distintos ámbitos —público, privado y del tercer sector—, proporcionando un marco teórico sólido para interpretar y evaluar el caso estudiado.

Como es lógico, en todo emprendimiento social existe una finalidad clara, que se enmarca en un conjunto de principios y valores que lo moldean. Así, es posible definir la identidad institucional como el conjunto de valores, misión y propósito que caracterizan a una organización, basándose en sus experiencias internas y en la interacción con su entorno, lo que le otorga coherencia y legitimidad (Selznick, 2011). Por otro lado, una identidad institucional sólida favorece la cohesión interna y proyecta una imagen confiable de la organización (Drucker, 2011).

Cuando se gestiona un proyecto, es crucial adoptar una visión global que abarque todos sus aspectos, con el objetivo de lograr eficacia en cada una de sus áreas. A medida que una

3 La información desarrollada en este artículo proviene fundamentalmente del conocimiento directo del autor, basado en experiencias registradas de manera sistemática a lo largo de los años. Con el propósito de que pueda servir como referencia para casos y contextos similares, dichas experiencias han sido descritas priorizando un orden lógico por sobre uno estrictamente cronológico.

organización se desarrolla, el pensamiento sistémico se convierte en una herramienta clave para identificar patrones, abordar problemas desde sus causas fundamentales y adaptarse de manera continua (Senge, 2004). En consonancia con ello, este enfoque requiere un liderazgo capaz de observar el conjunto, adaptarse a las circunstancias y enfrentar desafíos complejos en entornos organizacionales en constante cambio (Heifetz y Linsky, 2021).

Diversos autores destacan la relevancia del capital humano como un elemento clave para el desarrollo armónico y sustentable de las organizaciones. Así, la inteligencia emocional se convierte en un aspecto esencial para el personal en lo que respecta al trabajo en equipo, la comunicación efectiva y la resolución de conflictos (Goleman, 2014). En el proceso de fortalecimiento comunitario, las organizaciones juegan un papel fundamental en la construcción del capital social necesario para la cohesión (Putnam, 2002). Además, fomentan la innovación, la resiliencia y el empoderamiento comunitario y contribuyen a la formación de identidades y al desarrollo social y cultural mediante la creación de redes (Castells, 2006, 2015).

Es evidente que todo proyecto debe administrar bien sus recursos para lograr un mayor impacto y mantenerse en el tiempo. Bajo esta premisa, las estructuras organizativas y los procesos de toma de decisiones juegan un papel clave en la optimización de recursos y el cumplimiento de los objetivos estratégicos (Mintzberg, 2012). Específicamente, las organizaciones sin fines de lucro deben gestionar adecuadamente sus recursos y crear alianzas para fortalecer su legitimidad, adaptarse y perdurar en el tiempo (DiMaggio y Powell, 2013).

En muchos proyectos, la sustentabilidad se presenta como el pilar fundamental que garantiza su viabilidad a largo plazo y fortalece la capacidad de adaptación frente a los desafíos. Esto implica que la colaboración entre instituciones de distintos sectores genera sinergias que no se logran de forma aislada, permitiendo optimizar recursos, información y capacidades para abordar los problemas de las comunidades vulnerables (Bryson et al., 2006). Además, los modelos de asociatividad establecen una base sólida que asegura el éxito y la sostenibilidad de los proyectos a lo largo del tiempo (Brinkerhoff, 2002).

Aunque las teorizaciones son esenciales para orientar el significado de los conceptos que se desarrollan a lo largo del texto, también es crucial proporcionar una contextualización general del caso. De este modo, se ofrece una fundamentación más sólida y una justificación más profunda que enriquece el análisis.

3. Caracterización del contexto en el que se desarrolla la iniciativa socioeducativa

Una idea clave que surge de la experiencia personal es que las estrategias organizacionales deben formularse teniendo en cuenta el contexto de manera integral. Este enfoque facilita la creación de estrategias efectivas y alineadas con la realidad local. Sin este entendimiento previo, las estrategias corren el riesgo de ser ineficaces o incluso contraproducentes.

En el caso del ICS, su desarrollo organizacional ha tenido en cuenta aspectos históricos,

sociales y educativos. Estas perspectivas permiten comprender mejor las características del barrio, las condiciones socioeconómicas de sus habitantes y los factores educativos que lo configuran. Además, abordar el contexto de manera integral resalta la importancia de elegir este caso para el presente artículo.

En 2008, la Asociación de Emprendimientos Sociales Educativos y de la Salud (AESES) comenzó a evaluar la posibilidad de abrir una escuela de inclusión social en el barrio de Barracas, en CABA. Esta iniciativa surgió a petición de los vecinos, quienes enfrentaban la falta de vacantes en las escuelas cercanas y la dificultad de acceder a opciones educativas de calidad a precios accesibles. Ante esta situación, y con el apoyo institucional del Instituto Buen Consejo y de los curas del barrio 21-24 Zavaleta, AESES decidió crear un espacio que atendiera las necesidades de las familias y les ofreciera una verdadera oportunidad de futuro.

El proyecto del ICS fue presentado al Ministerio de Educación de la CABA, que realizó un exhaustivo análisis, reconociendo tanto su viabilidad como el impacto positivo que tendría en la comunidad. Tras esta evaluación, el proyecto fue remitido a la Dirección de Educación de Gestión Privada (DIEGEP), el organismo encargado de supervisar que las instituciones educativas privadas cumplan con los estándares establecidos por la ciudad. Estas gestiones fueron fundamentales para asegurar el cumplimiento de los requisitos legales y administrativos, así como para comprender los procedimientos institucionales que permitirían avanzar en la implementación del proyecto.

Finalmente, en 2011, el ICS inició sus actividades como una extensión del Instituto Buen Consejo, bajo la misma gestión de la asociación civil AESES. Su misión es ofrecer una formación integral que combine herramientas académicas con valores y habilidades humanas. Más específicamente, la propuesta educativa del ICS se centra en el desarrollo de competencias digitales y tecnológicas a través de un Bachillerato en Informática, que prepara a los estudiantes para enfrentar los desafíos del mundo actual.

Los estudiantes del ICS provienen de barrios populares de la zona sur de la ciudad, especialmente de la cuenca del río Riachuelo, que incluye Barracas, el barrio 21-24 Zavaleta, La Boca, Avellaneda y Lanús. Esta área se caracteriza por una alta vulnerabilidad social y económica, y la proximidad al río Riachuelo agrava las condiciones de vida, ya que los habitantes de estos barrios están expuestos a diversos problemas de salud debido a la contaminación de las napas subterráneas de agua.

Una de las características más destacadas del ICS es que más del 70% de sus estudiantes provienen del barrio 21-24 Zavaleta. Este barrio alberga alrededor del 1,6% de la población de la ciudad (aproximadamente 55.000 personas distribuidas en unas 8.800 familias) y se presenta como el barrio popular más densamente poblado de la CABA (Secretaría de Integración Socio Urbana, 2022). Un factor social adicional es que la pobreza en esta área se traduce en la falta de acceso a servicios básicos como agua potable, electricidad, gas y salud de calidad.

Las elevadas tasas de deserción escolar y el limitado acceso a estudios superiores reflejan las barreras sociales y económicas que enfrentan los jóvenes en contextos vulnerables,

derivadas de factores como la segregación socioeconómica, la escasez de recursos y la insuficiencia de infraestructura escolar. El ICS se encuentra en la Comuna 4, donde los índices de abandono escolar, repitencia y sobreedad son significativamente más altos que en otras comunas (Ministerio de Educación de CABA, 2020).

Ante este contexto, el ICS emerge como una institución comprometida con el desarrollo integral de sus estudiantes. Su modelo educativo está diseñado para responder a las necesidades específicas de los jóvenes de la zona. A través de un enfoque inclusivo, ofrece a todos los estudiantes la oportunidad de acceder a una educación de calidad, sin importar su origen social o económico.

Sin embargo, un aspecto clave que a menudo recibe menos atención en este tipo de proyectos es la planificación de estrategias organizacionales para el desarrollo institucional. Contar con una estructura sólida, una gestión eficiente y recursos adecuados es fundamental para afrontar los desafíos y adaptarse a los cambios. Además, el desarrollo institucional requiere fortalecer la cultura organizacional, generar vínculos con la comunidad, asegurar el financiamiento y establecer alianzas estratégicas.

4. Análisis de las principales estrategias organizacionales

A partir de la información proporcionada por el contexto general, se llevó a cabo un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas). Este análisis permitió identificar, por un lado, las fortalezas y oportunidades, como el sólido respaldo de la comunidad, la experiencia del equipo de trabajo, la escasez de escuelas en el barrio y los planes de urbanización del Gobierno, y, por otro, las debilidades y amenazas, como la limitación de recursos financieros y las frecuentes inundaciones en el barrio.

Sin embargo, desde el inicio y a lo largo de la institucionalización del proyecto del ICS, fue necesario abordar distintos frentes de trabajo para garantizar un desarrollo institucional sólido y sustentable. Este proceso implicó tratar de manera simultánea dimensiones operativas, humanas, financieras, sociales y culturales, lo que representó un desafío especialmente complejo.

4.1 Identidad institucional

Desde el inicio del proyecto, la construcción de una identidad institucional se presentó como una tarea esencial. Este proceso permitió definir claramente los valores fundamentales del colegio, alineándolos con las necesidades de las familias. Así, el ICS fue concebido como una comunidad educativa comprometida con una visión global de la integración que abarca tres dimensiones clave: académica, social y sectorial.

La propuesta formativa del ICS concibe la educación como un proceso integral que abarca diversas dimensiones del ser humano. Este enfoque educativo promueve una visión completa de la persona, en la que el aprendizaje académico se complementa con el for-

talecimiento de la voluntad, la regulación de los afectos y el cultivo del espíritu. Además, la institución incluye su propuesta pedagógica dentro del marco oficial establecido por el Ministerio de Educación de la CABA, garantizando así su alineación con los estándares educativos de la región.

Un aspecto distintivo del ICS es su capacidad para reunir a niños y adolescentes de diferentes niveles socioeconómicos. Aproximadamente el 70% de los estudiantes proviene del barrio 21-24 Zavaleta, mientras que el 30% restante es de barrios de clase media. Esta diversidad en la comunidad escolar favorece una convivencia enriquecedora, en la que los estudiantes comparten experiencias provenientes de diversos orígenes socioculturales.

Por otro lado, la integración sectorial desempeña un papel crucial para garantizar la sustentabilidad y el crecimiento a largo plazo de la institución. El proyecto del ICS se basa en un modelo de financiación complementaria que combina recursos del sector público y privado, enriquecido por el valioso apoyo de voluntarios provenientes de diversas instituciones y organizaciones. De esta manera, el modelo genera un impacto económico y fortalece un compromiso colectivo que involucra a diferentes sectores de la sociedad.

Dado que la identidad institucional es fundamental para el ICS, se ha elaborado un Ideario Institucional que recoge las ideas clave que definen a la escuela. Este documento establece los principios y valores que guían al ICS y tiene como propósito orientar a todos los miembros de la comunidad educativa —docentes, alumnos, familias y personal no docente— sobre los objetivos y enfoques promovidos por la institución. De este modo, el Ideario se convierte en un recurso esencial para fortalecer la cohesión y el sentido de pertenencia dentro de la comunidad escolar.

4.2 Apoyos institucionales

El éxito y la sustentabilidad a largo plazo de cualquier organización dependen en gran medida del respaldo institucional que reciba. Estos apoyos proporcionan recursos clave y legitiman la organización dentro del entramado social, político y económico. En este contexto, el ICS ha encontrado en el apoyo de entidades públicas, asociaciones civiles, ONG, fundaciones y empresas un pilar fundamental para su crecimiento y consolidación, lo que le permite continuar con su misión y generar un impacto social positivo.

El ICS es gestionado por la asociación civil AESES, una organización sin fines de lucro reconocida por la Inspección General de Justicia. Fundada en 2006, su objetivo es promover la inclusión educativa de niños de escasos recursos. Está integrada por un grupo de personas comprometidas con la educación y la responsabilidad social. Su principal función es preservar la filosofía institucional, contratar al personal adecuado, gestionar los recursos financieros y obtener fondos a través de donaciones y colaboraciones.

El Estado es el principal factor de sustentabilidad del ICS por su responsabilidad en el pago de los salarios docentes. Este apoyo garantiza la estabilidad financiera de la institución e implica una supervisión y evaluación continua por parte del Ministerio de Educación.

Dicha evaluación asegura que el ICS cumpla con los estándares educativos establecidos y mantenga los niveles académicos requeridos oficialmente.

El respaldo de otras instituciones educativas ha sido clave para ampliar los recursos disponibles y facilitar el acceso de los estudiantes a la educación superior. Diversos colegios de altos recursos han donado material pedagógico y mobiliario esencial, mientras que se han establecido alianzas con universidades que ofrecen becas para continuar la formación de los exalumnos.

También se han implementado programas de pasantías, como las Actividades de Capacitación y Aprendizaje Profesional (ACAP), que ofrecen a los estudiantes de último año la oportunidad de realizar prácticas en empresas, ONG y centros comunitarios. Estas experiencias les permiten orientarse profesionalmente, adquirir habilidades prácticas y familiarizarse con el mundo laboral.

El ICS mantiene estrechos lazos con la ONG El Abrazo Maternal, dedicada a apoyar a mujeres en situación de vulnerabilidad en el barrio. La colaboración se refleja en la participación de los estudiantes en campañas solidarias, como la recolección de ropa y alimentos, y en trabajos de mantenimiento en las instalaciones de la ONG. Esta relación fortalece el vínculo entre ambas instituciones y contribuye al bienestar de la comunidad local.

Además, el Centro Metropolitano de Diseño (CMD) se ha consolidado como un aliado clave, facilitando actividades conjuntas, como actos escolares y eventos de robótica. Estas iniciativas refuerzan el vínculo entre la comunidad educativa y las organizaciones estatales que operan en el barrio.

4.3 Modelo de gestión

La gestión del ICS se basa en tres pilares fundamentales, que surgieron de un análisis exhaustivo de la realidad de las familias: el servicio, la horizontalidad y un enfoque sistémico. Este modelo tiene como objetivo principal poner a las personas en el centro del proyecto, manteniendo una cercanía con las familias y entendiendo cada dimensión institucional como un componente interconectado.

Los directivos del ICS ejercen su autoridad desde una perspectiva de servicio, con el fin de construir un concepto más profundo y genuino de liderazgo. Este enfoque busca reducir la distancia entre el equipo directivo, los docentes, las familias y los alumnos, promoviendo una gestión colaborativa. Así, los directivos se centran en apoyar constantemente a los docentes y mantener una comunicación abierta con las familias y los alumnos para atender sus necesidades y fortalecer los vínculos comunitarios.

La propuesta de gestión horizontal surge como una estrategia para facilitar la cercanía entre el equipo directivo, fomentar la colaboración y fortalecer el compromiso dentro de la comunidad educativa. Este enfoque promueve un diálogo constante con los docentes, las familias y el personal no docente, contribuyendo a una gestión más inclusiva y adaptada a las necesidades de todos los actores involucrados.

Por último, una gestión sistémica e integral del ICS exige una visión holística de la realidad de la institución que va más allá de lo académico. Esto incluye la infraestructura, las necesidades materiales, la limpieza, el voluntariado, las actividades extracurriculares y la colaboración con otras comunidades. Además, es fundamental considerar los problemas del barrio que afectan a las familias y velar por la preservación del ideario institucional. En definitiva, todos estos elementos deben integrarse de manera coherente para garantizar el bienestar y el desarrollo de la comunidad educativa.

4.4 Propuesta de liderazgo

En todo proyecto, resulta fundamental establecer un estilo de liderazgo que se ajuste tanto al contexto social como a la realidad institucional. Con el paso del tiempo, a medida que se profundizaba en el conocimiento de la situación y se reflexionaba sobre los desafíos presentes, fue posible llegar a una conclusión clara. La experiencia acumulada y las necesidades detectadas indicaban que la mejor opción era adoptar un enfoque de liderazgo humanista y adaptativo, capaz de responder con empatía y flexibilidad a las particularidades del entorno.

El liderazgo humanista se caracteriza por un estilo de conducción basado en el reconocimiento del valor, la dignidad y el potencial de cada persona. De este modo, se ha buscado que las personas que pertenecen a la comunidad educativa se sientan parte activa del proyecto y no simples ejecutores de órdenes. Asimismo, el liderazgo adaptativo implica un estilo de conducción capaz de afrontar desafíos complejos y en constante transformación. En este marco, fue necesario ofrecer a las familias un servicio acorde a sus necesidades, articulado con el proceso de construcción y desarrollo institucional.

Puesto que este tipo de proyecto involucra a muchas personas, los microliderazgos son fundamentales. Estos roles mejoran la eficiencia operativa, empoderan a otros dentro de la institución y generan un sentido de pertenencia y compromiso con el proyecto. Además, el reconocimiento de las autoridades fortalece la motivación de los microlíderes, promoviendo un entorno colaborativo y cohesionado dentro de la comunidad educativa.

Algunos ejemplos de microliderazgos en la comunidad escolar ilustran cómo estos roles contribuyen al buen funcionamiento del colegio. La portera, por ejemplo, gestiona la interacción diaria con los padres, supervisa la conducta de los estudiantes y atiende solicitudes espontáneas. Un miembro del personal no docente coordina la limpieza y el comedor, mientras que un maestro de Catequesis organiza visitas al barrio para fortalecer el vínculo con las familias. Además, algunos docentes lideran áreas específicas de la pedagogía institucional, como matemáticas y lengua, y el maestro de Música dirige la murga del colegio.

4.5 Capital humano

La asociación civil AESES está integrada por un grupo diverso en formación y trayectoria. Es importante destacar que sus integrantes trabajan *ad honorem*, impulsados por un fuerte

sentido de compromiso social. Desde su fundación, se han centrado en organizar la entidad, definiendo su misión, visión y principios, lo que ha facilitado alinear los esfuerzos hacia metas comunes. Adoptaron una metodología estructurada con encuentros mensuales para evaluar avances y estrategias y llevan a cabo visitas regulares a las instituciones educativas gestionadas para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Para garantizar una administración eficiente, la organización asignó a un responsable para cada proyecto educativo. En el caso del ICS, fue fundamental contar con un director general que adoptara un enfoque práctico y orientado al desarrollo institucional, capaz de involucrarse en la comunidad, gestionar la contratación de personal y establecer relaciones con actores públicos, privados y del tercer sector.

La selección del equipo docente y no docente fue clave para el éxito de la institución, ya que ambos desempeñaron un papel fundamental en la creación de un entorno adecuado y estimulante para el aprendizaje de los estudiantes. El proceso de reclutamiento comenzó a través de redes locales de enseñanza, plataformas como grupos de Facebook y recomendaciones de los docentes ya empleados en la institución.

Para formar un equipo pedagógico competente y alineado con los valores del ICS, se implementó un proceso de selección cuidadosamente diseñado. Comenzaba con la revisión detallada de los currículos de los postulantes para identificar los perfiles más adecuados. Luego, se realizaban dos entrevistas: una de carácter general, para evaluar la experiencia y motivación del candidato, y otra más específica, centrada en el puesto que iba a ocupar. Finalmente, los candidatos preseleccionados pasaban por una prueba psicológica, cuyo resultado era determinante para la elección final.

4.6 Sustentabilidad financiera

Una de las tareas prioritarias al inicio del ICS fue la elaboración de un presupuesto inicial, diseñado para cubrir las necesidades operativas básicas, como salarios, materiales educativos y mantenimiento de las instalaciones. Este presupuesto fue planificado para atender las exigencias inmediatas y, al mismo tiempo, anticipar y responder a las necesidades emergentes del colegio. Así, se convirtió en una herramienta estratégica, capaz de adaptarse a los desafíos del entorno y fomentar el desarrollo institucional. En primer lugar, el Ministerio de Educación de la CABA cubre aproximadamente el 70% de los gastos destinados a los salarios del personal docente. Las familias, por su parte, contribuyen con el 20% mediante cuotas ajustadas a sus posibilidades económicas. El 10% restante se completa gracias a las donaciones regulares de padrinos, madrinas, empresas y eventos solidarios, destacando entre ellos una cena anual de recaudación de fondos.

Debido a los desafíos económicos del país, como la inflación y las fluctuaciones en los costos, el colegio implementó estrategias innovadoras para garantizar su sostenibilidad sin comprometer ni la calidad educativa ni el acceso de los estudiantes. En este contexto, se buscó activamente apoyo externo a través de colaboraciones con empresas, fundaciones y

organizaciones. La obtención de fondos se convirtió en un pilar clave para asegurar el crecimiento y la continuidad del proyecto educativo. Como parte de esta estrategia, se desarrolló una base de datos detallada sobre posibles donantes, con el fin de realizar un seguimiento constante y fortalecer los lazos con quienes se mostraron interesados en colaborar. También se organizaron eventos emblemáticos, como cenas y conciertos solidarios, que no solo ayudaron a recaudar fondos, sino que también aumentaron la visibilidad del colegio.

Una de las estrategias de recaudación implementadas fue la creación de un sistema de padrinos y madrinas, que permitió recibir donaciones mensuales de personas interesadas en colaborar con el colegio. Además, a lo largo del tiempo, el colegio ha recibido donaciones ocasionales y en especie, destinadas a cubrir necesidades puntuales y específicas. Paralelamente, se impulsaron alianzas estratégicas con ONG y universidades, que han contribuido al cumplimiento de los objetivos institucionales.

4.7 Comunicación institucional

Para que un proyecto genere un verdadero impacto social, no basta con ejecutarlo bien, sino que es fundamental saber comunicarlo. Incluso, una buena estrategia de comunicación debe estar orientada a informar, fortalecer la identidad institucional y promover vínculos cercanos con la comunidad educativa. Las estrategias adecuadas consideran las particularidades de cada público y las circunstancias de cada etapa institucional.

La primera estrategia de comunicación del ICS se implementó a nivel local con el objetivo de dar a conocer la nueva propuesta educativa en sus inicios. Para ello, se distribuyeron folletos promocionales con información clave sobre el proyecto y las oportunidades que ofrecía a las familias de la zona. Estos materiales fueron entregados en puntos estratégicos, como centros comunitarios, plazas, comercios y domicilios particulares, asegurando una amplia cobertura. En esta etapa inicial, la parroquia de Caacupé desempeñó un papel fundamental como aliado estratégico en la difusión del proyecto, tanto en el ámbito religioso como en el comunitario.

En una segunda etapa, el ICS avanzó en la modernización de su estrategia de comunicación, incorporando herramientas digitales para ampliar su alcance y fortalecer la interacción con la comunidad. Como parte de este proceso, se implementaron medios que facilitaron la difusión del proyecto y el contacto con familias, estudiantes y personas interesadas en conocer o colaborar con la institución.

Uno de los primeros recursos fue la creación de una página web institucional, que se convirtió en el principal canal de información del colegio. En ella se presentaban la historia de la institución, su misión, los programas educativos, las actividades extracurriculares, los datos de contacto y los eventos más relevantes. Paralelamente, se elaboraron carpetas de presentación que complementaban la información disponible en línea. Estas carpetas, tanto en formato impreso como digital, ofrecían un panorama detallado sobre el funcionamiento de la escuela, su enfoque pedagógico y los servicios que ofrecía.

Con el tiempo, se ampliaron los canales de comunicación, incluyendo la creación de una cuenta en Instagram, donde se podía ver el día a día del colegio. Paralelamente, se desarrollaron folletos digitales que permitieron conocer de manera rápida y accesible la información más relevante de la institución. También se implementó Google Classroom como una herramienta fundamental para la gestión educativa y se introdujo el uso de WhatsApp institucional como un recurso clave para la comunicación directa y rápida con las familias.

Además de los canales formales de comunicación, han surgido espacios informales que juegan un papel clave en la transmisión de valores e ideales institucionales. Estos momentos, aunque no están documentados ni siguen una estructura fija, se han convertido en oportunidades significativas donde la cultura institucional se refuerza de manera natural. Por ejemplo, una de las formas de comunicación informal más significativas es la reflexión matutina que los directores comparten tras el izado de la bandera. Este espacio permite abordar temas relacionados con la vida escolar, incentivar el desarrollo de virtudes y reflexionar sobre celebraciones religiosas.

Los símbolos visuales en el colegio juegan un papel clave en la transmisión de los valores institucionales y en la construcción de la identidad colectiva. Estos símbolos comunican de manera constante los principios fundamentales del proyecto educativo del ICS. Carteles con frases inspiradoras sobre virtudes como la amistad, el orden, el esfuerzo y el servicio actúan como recordatorios permanentes de la ética del colegio. Asimismo, las pinturas de patriotas históricos conectan a los estudiantes con la historia nacional.

Otros símbolos de gran relevancia son la fotografía de la Virgen de la Cruz del Sur, San Josemaría y el papa Francisco, así como la bandera argentina y la del colegio. En el patio se encuentran tres grandes murales que funcionan como símbolos visuales representativos de diversos valores y objetivos de la institución. El primero refleja los valores nacionales y locales del barrio de Barracas; el segundo está dedicado a la integración latinoamericana, promoviendo el entendimiento y respeto mutuos; y el tercero ilustra la relación entre la escuela y la familia, resaltando la importancia de la colaboración entre ambos pilares fundamentales en la educación de los estudiantes.

También, la interacción informal con los vecinos fortalece los lazos comunitarios y la colaboración entre la escuela y su entorno. A través de conversaciones y reuniones barriales en la parroquia o en centros de salud, se abordan temas comunes y se refuerza el compromiso del ICS con la comunidad.

4.8 Recursos de voluntariado

A menudo se subestima la importancia del voluntariado en un proyecto con impacto social. Su contribución, tanto en apoyo humano como en recursos materiales, es fundamental para el desarrollo institucional. Los voluntarios pueden comenzar con tareas simples, pero con el tiempo pueden asumir roles clave, como la gestión de fondos, la realización de trámites complejos, la captación de nuevos colaboradores o la difusión del proyecto.

En el ICS, el voluntariado desempeña un rol fundamental en la vida del colegio, ya que contribuye al fortalecimiento de la comunidad educativa a través de diversas actividades. Además, se lleva a cabo un programa de voluntariado para apoyar a los exalumnos en su transición a la educación superior, mediante talleres que los ayudan a organizar el estudio, superar dificultades académicas y equilibrar trabajo y estudio. Varios voluntarios lideran actividades extracurriculares deportivas, como fútbol, boxeo y gimnasio de pesas, y brindan charlas de formación humana y cristiana para los alumnos de secundaria, enriqueciendo su desarrollo integral.

Una de las iniciativas de voluntariado más destacadas es la que lleva adelante la ONG Universitarios para el Desarrollo, que realiza tareas esenciales para el mantenimiento del colegio, como limpieza, refacción y desmalezamiento. Gracias a su trabajo, se han optimizado los recursos del colegio, logrando un importante ahorro económico y realizando mejoras significativas en las instalaciones. Además, esta ONG proporciona las herramientas necesarias para facilitar la eficiencia de las tareas. Cada año, alrededor de 200 voluntarios participan en estas actividades, lo que refleja el compromiso solidario y el impacto positivo en la comunidad educativa.

Otro voluntariado de relevancia es el que lleva adelante un matrimonio con experiencia en orientación familiar. Esta iniciativa permite que las familias de la comunidad escolar enfrenten sus desafíos cotidianos, fortalezcan los lazos familiares y, en consecuencia, impacten positivamente en el bienestar de los estudiantes.

Por otro lado, el colegio fomenta la participación de estudiantes de otras instituciones educativas en actividades de voluntariado, como tareas de limpieza y pintura. Estas acciones refuerzan los lazos entre las comunidades y promueven la conciencia sobre la realidad social que enfrentan muchas familias.

5. Conclusión

Como se ha señalado, el entorno de un proyecto influye de manera directa en las decisiones y enfoques adoptados. Comprender este entorno es esencial para analizar los factores sociales, económicos, culturales y políticos que lo configuran. Solo a partir de este conocimiento es posible identificar las necesidades, debilidades, desafíos y oportunidades y, de este modo, diseñar estrategias más efectivas y ajustadas a la realidad local.

Otra idea central que se ha querido transmitir en este artículo es que los procesos y la planificación en los proyectos sociales son el pilar fundamental para transformar buenas intenciones en resultados concretos y sostenibles. Aunque las causas y motivaciones que impulsan estos proyectos —como el genuino deseo de mejorar la calidad de vida de las personas y comunidades vulnerables— son esenciales, su impacto real depende en gran medida de la forma en que se gestionan, organizan y ejecutan los recursos y las actividades involucradas.

Al gestionar un proyecto social, es necesario equilibrar los principios del ideario insti-

tucional con las necesidades de los beneficiarios y las realidades del contexto en el que se desarrolla. Sin embargo, esta tarea exige un liderazgo capaz de comprender a fondo dichas realidades y adaptarse con empatía a las demandas que surgen en el proceso.

Otro aspecto que se ha querido destacar es que la capacidad de trabajar en equipo va más allá de delegar tareas, ya que implica construir una cultura de colaboración en la que todos los miembros se sientan valorados y responsables de los resultados. En este sentido, una comunicación abierta y fluida es clave para fomentar un ambiente donde todas las opiniones sean escuchadas, sin perder de vista el enfoque y la visión del proyecto. En consecuencia, los voluntarios son una parte fundamental del equipo de trabajo, cuyo aporte humano y material ayuda a suplir las limitaciones de recursos del proyecto.

Si bien las buenas ideas y las intenciones nobles pueden dar impulso a un proyecto social, su verdadero impacto y continuidad dependen de estrategias de sustentabilidad integral que le permitan crecer, adaptarse y perdurar en el tiempo. Esto requiere el diseño de estrategias financieras diversificadas, fuentes de recursos y alianzas con actores del sector público, privado y del tercer sector. Si, además, se incorporan estas estrategias desde la planificación inicial del proyecto, será más fácil anticiparse a las necesidades de recursos humanos, materiales y financieros, asegurando que el proyecto mantenga su operatividad y capacidad de respuesta a tiempo.

Con el objetivo de organizar y priorizar los temas centrales, es fundamental apoyarse en herramientas estratégicas como el Cuadro de Mando Integral. Esto permite visualizar con claridad los objetivos, medir el progreso y orientar la toma de decisiones de manera más efectiva. Esta herramienta ayuda a alinear las actividades del proyecto con su visión y misión e integrar aspectos clave como la sostenibilidad financiera, el impacto social, la capacidad de adaptación organizacional y el cumplimiento de los objetivos institucionales.

La experiencia sobre la implementación de estrategias organizacionales en el ICS se ha desarrollado dentro de los límites de un artículo de este tipo, con el objetivo de ofrecer una visión concisa y clara. Sin embargo, la intención no fue presentar un modelo rígido ni fácilmente replicable, sino ofrecer una guía práctica que apoye a los emprendimientos en las distintas fases de su proceso de institucionalización, teniendo en cuenta las particularidades de cada contexto. Como señala un gran pensador que ha influido profundamente en algunas de las ideas filosóficas del ICS: “Cada comunidad local que implementa, con un nivel de éxito u otro, una política de bienes comunes tiene su historia que contar” (MacIntyre, 2017, p. 307).

Bibliografía

- Binkerhoff, J. (2002). Government–Nonprofit Partnership: a Defining Framework. *Public Administration and Development*, 22, 19-30.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C y Middleton Stone, M. (2006). *The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature*. Articles on Collaborative Public Management. Hubert Humphrey Institute of Public Affairs.
- Castells, M. (2006). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Volumen 3: Fin de milenio*. Alianza Editorial.
- Castells, M. (2015). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Volumen 2: El poder de la identidad*. Alianza Editorial.
- DiMaggio, P. y Powell, W. (2001). *Los nuevos institucionalismos en el análisis organizacional*. Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Drucker, P. (2001). *Dirección de instituciones sin fines de lucro: teoría y práctica*. El Ateneo.
- Goleman, D. (2014). *La inteligencia emocional. Por qué es más importante que el cociente intelectual*. Ediciones B.
- Guber, R. (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Grupo Editorial Norma.
- Heifetz, R. y Linsky, M. (2021). *Liderazgo sin límites. Mantente vivo ante los peligros del cambio*. Editorial Reverté.
- Hernández, V. y Svampa, M. (2008). *Gerard Althabe: Entre varios mundos. Reflexividad, conocimiento y compromiso*. Prometeo.
- MacIntyre, A. (2017). *Ética en los conflictos de la modernidad. Sobre el deseo, el razonamiento práctico y la narrativa*. Ediciones Rialp.
- Ministerio de Educación de CABA. (2020). *Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa*.
- Mintzberg, H. (2012). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel.
- Putnam, R. (2002). *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Galaxia Gutenberg.
- Reynolds, J. (1990). *El método del caso y la formación en gestión*. Valencia Generalitat.
- Rossi, F. (2019). Conceptualising and Tracing the Increased Territorialisation of Politics: Insights from Argentina. *Third World Quarterly*, 40(4), 815-837. <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1465815>
- Secretaría de Integración Socio Urbana. (2022). *Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP)*. Ministerio de Desarrollo Social.
- Selznick, P. (2011). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. University of California Press.
- Sen, A. y Kliksberg, B. (2009). *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Temas.
- Senge, P. (2004). *La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización que aprende*. Granica.
- Taylor, S. y Bodgan, R. (1984). *La observación participante en el campo. Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Paidós Ibérica.

TESIS

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL: ¿UN CONDICIONANTE IMPLÍCITO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

JUAN CRUZ LINARI¹

Universidad Austral

**Tesis evaluada con calificación distinguida de la Licenciatura en Ciencia Política,
Facultad de Derecho, Universidad Austral**

Resumen

La presente tesis desarrolló un método para evaluar la implementación de un programa específico de presupuesto participativo y poder compararlo con otros a partir de sus elementos comunes: monto asignado a la política, población que interviene y proyectos votados. El presupuesto participativo, al ser un mecanismo de deliberación ciudadana, es una política pública que puede verse afectada en gran medida por diferentes factores derivados del contexto en el que se desarrolla: marco legal, dirección política, características socioeconómicas de la comunidad y competencias de los entes que lo implementan. Frente a esta multiplicidad de factores, resulta elemental disponer de un método para analizar su impacto real en la implementación del presupuesto participativo y así poder llegar a una mejor comprensión de estos.

El objetivo de la tesis fue analizar una posible relación entre la ejecución del presupuesto participativo y la autonomía municipal, tomando como referencia el estudio de los municipios de Buenos Aires y de Córdoba que hayan aplicado esta política en el periodo 2001-2023. Sin embargo, el presente artículo se focalizará en el método utilizado.

Palabras clave: presupuesto participativo, gobiernos locales, participación ciudadana.

1 Licenciado en Ciencia Política (Universidad Austral). Especialista en Infraestructura para el Desarrollo y Políticas de Integración (IFPYGP). Actualmente es asesor en monitoreo y evaluación para diversas organizaciones sociales. Correo electrónico: linari.juan.cruz@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-6683-0670>

Participatory Budgeting and Municipal Autonomy: An Implicit Conditioning Factor for Citizen Participation?

Abstract

This thesis aims to develop a method to evaluate the implementation of a specific participatory budget program and to compare it with others based on its common elements: the amount allocated to the policy; the population involved; and the projects voted for. The participatory budget, being a mechanism for citizen participation and deliberation, is a public policy that can be affected to a great extent by different factors derived from the context in which it is developed: legal framework, political direction, socio-economic characteristics of the community and the competencies of the entities that implement it. Faced with this multiplicity of factors, it is essential to have a method to analyze their real impact on the implementation of the Participatory Budget in order to reach a better understanding of them.

The objective of this thesis was to analyze a possible relationship between participatory budgeting and municipal autonomy, using as a reference the study of the municipalities of Buenos Aires and Córdoba, which implemented this policy from 2001 to 2023. However, this article will focus on the method used.

Key words: participatory budgeting, local governments, citizen participation.

1. Introducción

El presupuesto participativo es (PP) “(...) un mecanismo de participación y deliberación ciudadana a través del cual se discute la utilización de una cantidad determinada de recursos públicos en la resolución de problemáticas urbanas prioritarias para los vecinos (servicios, equipamientos e infraestructura)” (Carmona y López Accotto, 2018, p. 24). Desde sus comienzos en 1989 en Porto Alegre, esta política pública demostró un enorme potencial para distribuir recursos públicos de una manera más equitativa y legitimar medidas de gobierno, lo que hizo que tenga un elevado grado de aceptación. De acuerdo con el estudio descrito por Nelson Dias (2018), *Hope for Democracy 30 years of participatory budgeting worldwide*, se estima que hay entre 7.059 y 7.671 presupuestos participativos en el mundo.

Situándonos en el estudio en sí de esta política pública, cabe señalar que este tiene un importante grado de complejidad, considerando la importancia del factor contextual para comprender su funcionamiento. En este sentido, Carmona y López Accotto (2018) destacan elementos como “la capacidad asociativa de la población, los problemas propios de la ciudad, la disposición de las autoridades de gobierno para llevar a cabo el proceso, la flexibilidad del modelo, su adecuación en el tiempo y la metodología utilizada” (p. 25), a los que podrían agregarse las características socioeconómicas del municipio y la legislación.

Frente a esta multiplicidad de factores, se torna complejo generar estudios que vayan más allá de elementos cualitativos o de comparaciones en un amplio espectro de casos, pese a ser una política pública con diversos factores comunes de implementación que podrían tenerse en cuenta para llevar a cabo una caracterización, como por ejemplo el número de personas que intervienen, el presupuesto asignado y la cantidad de proyectos (o propuestas) surgidas a partir de la deliberación. De hecho, los estudios internacionales sobre el tema —como el de *Hope for Democracy* o el *Participatory Budgeting World Atlas*— que realizan un *racconto* de la situación a nivel mundial del PP y sus dinámicas, se limitan en gran medida a estos factores para elaborar sus análisis.

Ante la situación previamente suscitada, el presente trabajo pretende desarrollar un modelo de análisis que le permita al investigador caracterizar diferentes casos de estudio de presupuesto participativo a partir de sus elementos comunes de implementación, para luego interpretarlos y clasificarlos a la luz del objeto de estudio que persigue su investigación. La principal intención es mejorar la calidad de los resultados de los estudios cualitativos llevados a cabo por medio de un modelo de análisis que le permita al investigador observar cómo repercuten diferentes fenómenos en el desempeño del presupuesto participativo.

El presente modelo de análisis deviene originalmente de una tesis de grado cuyo objetivo general era analizar una posible relación entre la autonomía municipal en sus distintos órdenes y la implementación del presupuesto participativo por medio del estudio de los municipios de Buenos Aires y Córdoba en el periodo 2001-2023, a la cual se hará continuamente referencia a fin de explicitar cada una de las etapas de aplicación del modelo.

2. Metodología para caracterizar y clasificar el presupuesto participativo a partir de su implementación

2.1 Caracterización

Tal como se mencionó previamente, existen diferentes elementos, como el presupuesto asignado, la cantidad de personas que intervienen y la cantidad de proyectos que surgen como consecuencia de las deliberaciones. Estos, a su vez, pueden analizarse de la siguiente manera:

1. *Presupuesto asignado*: los municipios o ciudades que llevan a cabo el presupuesto participativo tienden a asignar un monto anual, frecuentemente subdividido en barrios, a partir del que se elaboran las propuestas de proyectos. Este suele publicarse tanto en los apartados referidos al presupuesto participativo como en el presupuesto de gastos publicados anualmente. A partir del dato del monto asignado para el ejercicio anual, si se lo compara con el presupuesto general anual, se puede obtener el dato de porcentaje en relación con este. Cabe señalar que algunos municipios colocan como obligación dentro de las ordenanzas sobre presupuesto participativo un porcentaje mínimo en relación con el presupuesto general o, en su defecto, con el presupuesto asignado a obras públicas.

En lo que refiere al trabajo realizado en la tesis, la intención original era tomar como referencia el monto obtenido al final del ejercicio con los ajustes realizados, de manera tal de poder contrastar el dato del presupuesto participativo con el presupuesto “real”. No obstante, una observación preliminar permitió detectar que una buena parte de los municipios no tenían publicados los documentos de situación económica y financiera publicados al cierre del ejercicio, o bien llegan hasta el tercer trimestre. Frente a esta situación, se tomó como referencia el monto publicado al comienzo del ejercicio anual y, en los casos que fuera posible, complementarlo con el dato obtenido al cierre del ejercicio.

2. *Cantidad de proyectos*: el dato más publicado por los municipios que lleva a cabo el presupuesto participativo suele ser el de las obras realizadas que surgen como consecuencia de esta política pública. Este aparece frecuentemente publicado junto con los datos de cierre anual, ya sea en forma de informe o bien en gacetillas de prensa.

A los fines de la tesis realizada, se consideró el dato que surge a partir de los proyectos votados y que serán eventualmente ejecutados, siendo este un dato que engloba buena parte del producto de esta política pública. Las alternativas a esta elección eran: propuestas presentadas por la totalidad de la ciudadanía; propuestas preseleccionadas, que engloban los proyectos que cumplen con los requerimientos técnicos para ser ejecutados; y los proyectos ejecutados o en proceso de ejecución, que abarcan las propuestas votadas que están siendo realizadas por el municipio.

El dato de propuestas presentadas puede ser un dato relevante para estudiar el interés general de la ciudadanía, así como su capacidad para presentar proyectos y dinámicas de co-creación; no obstante, esta información sólo puede ser recabada complementando la investigación con otra de tipo cualitativa, sin mencionar que una buena parte de los municipios presentan este dato en forma de cifra numérica.

El dato referido a propuestas preseleccionadas puede ser muy interesante para analizar

diferentes factores: la influencia gubernamental en la decisión popular, el nivel de conocimiento de la población en la elaboración de políticas públicas y las dinámicas de poder dentro del funcionamiento del presupuesto participativo, entre otras posibles líneas de investigación. Sin embargo, este dato requiere ser acompañado con los correspondientes informes de caso, los cuales no suelen ser publicados. De hecho, al momento de escribir la mencionada tesis no se encontró un registro semejante más allá de diversas iniciativas, como un banco de proyectos en municipios como Trenque Lauquen.

Finalmente, el dato alusivo a la ejecución de proyectos puede ser representativo para analizar la rendición de cuentas o variaciones en los montos finales de los proyectos; no obstante, estos posibles hallazgos tienen una mirada más integral y superan ampliamente el objetivo planteado para esta variable, sin mencionar que los datos en torno a este son limitados.

3. *Cantidad de ciudadanos que intervinieron en el proyecto*: otro de los datos más publicados por los municipios es el de la cantidad de ciudadanos que intervinieron en el proyecto. Este dato puede ser construido a partir de diferentes perspectivas: personas participantes en las audiencias, personas que tomaron parte directa en la presentación de proyectos, personas que colaboran en el proceso funcional de la política pública y cantidad de votantes. Para los fines de la tesis realizada, se consideró el número de votantes, ya que, por lo general, las personas que tuvieron parte en las sesiones y en la presentación de proyectos también lo hacen en la votación, por lo que este dato resulta el más representativo. En este sentido, cabe marcar la diferencia entre cantidad de votantes y cantidad de votos, ya que, dependiendo de la metodología de cada caso, los votantes pueden tener uno o más votos, lo que torna a este dato un complemento u orientación del dato susodicho.

A partir del dato de votantes y su contraste con la totalidad de la población, es posible generar el porcentaje de representatividad de la población en la decisión. En relación con el presente trabajo, la intención original era la de comparar el dato de cantidad de votantes con el de población estimada anual o, en su defecto, el dato más actualizado a la fecha. Para el caso particular de la tesis, la falta de estos datos generó que se tome como referencia la información correspondiente al censo de 2010, al ser la más accesible.

2.2 Clasificación

A partir de los elementos previamente suscitados, es posible construir diferentes variables que le permiten al investigador clasificar los municipios a partir de su grado de implementación, las cuales deben construirse con base en los parámetros que mejor reflejen la realidad que se está investigando teniendo en cuenta la fuente de la información. No es lo mismo trabajar con los datos del presupuesto que con números extraídos del territorio, como tampoco es lo mismo elaborar un análisis en un país donde las variables macroeconómicas repercuten directamente en los valores reales de los datos económicos obtenidos que uno realizado donde estas cuestiones infieren poco en los resultados.

Para la tesis previamente mencionada, por ejemplo, se tuvieron en cuenta las siguientes

variables: promedio de representación del presupuesto asignado sobre el presupuesto municipal, evolución del monto (real) desde el año 0 hasta el último ejercicio, evolución de la cantidad de proyectos votados desde el año 0 hasta el último ejercicio, evolución del monto por proyecto (real) desde el año 0 hasta el último ejercicio, evolución de la cantidad de proyectos sobre población participante (cantidad de proyectos per cápita) y representación porcentual del promedio anual de participantes sobre el total de la población (tomando como referencia el Censo 2010). A saber:

- Para analizar la variable *promedio de representación del presupuesto asignado sobre el presupuesto municipal*, se tomó como referencia el monto asignado al presupuesto participativo de cada año en relación con el presupuesto municipal (PM) correspondiente, obteniendo el porcentaje de representación del presupuesto asignado sobre el PM de cada año. A partir de estos porcentajes de representación, se obtiene el promedio general del municipio.

- Para analizar la variable *evolución del monto (real) desde el año 0 hasta el último ejercicio*, se consignó como referencia el monto asignado en el primer proyecto de presupuesto participativo del municipio en contraste con el del último ejercicio. Esa diferencia entre ambos montos da como resultado la evolución del monto asignado al presupuesto participativo, a partir del cual, contrastando con el monto inicial, es posible calcular el porcentaje de aumento. Si bien es cierto que este método seleccionado puede ocasionar distorsiones al momento de la comparación, dado que los municipios que desarrollan la política desde hace más tiempo pueden verse beneficiados, este es el método más adecuado para medir el crecimiento en términos de montos en el tiempo y, al mismo tiempo, integrar a la totalidad de los municipios en el análisis.

- Para analizar la variable *evolución de la cantidad de proyectos votados desde el año 0 hasta el último ejercicio*, se consignó como referencia la cantidad votada en el primer ejercicio en contraste con la del último ejercicio. Esa diferencia da como resultado la evolución de la cantidad de proyectos votados, a partir de lo cual, contrastado con la cantidad inicial, es posible calcular el porcentaje de aumento. Esta variable encuentra un problema: el dato de proyectos en algunos municipios fue construido por medio de un promedio o en números naturales, generando una distorsión en el análisis. Una forma de solventar este problema sería calcular el promedio general, tal como se hizo con la primer variable, sin embargo, este dato no expresaba nada en sí mismo, dado que estaba ligado a otros elementos —como el tamaño del municipio— y no a elementos vinculados con la implementación del presupuesto participativo, a diferencia de la evolución de los proyectos votados, que permite medir un eventual crecimiento en los proyectos a lo largo del tiempo. Frente a esta situación, se procedió a incorporar otras dos variables: *evolución del monto por proyecto (real) desde el año 0 hasta el último ejercicio* y *evolución de la cantidad de proyectos sobre población participante (cantidad de proyectos per cápita)*, las cuales incorporaron otros aspectos al análisis de los proyectos en la implementación y que, en el caso de los montos por proyecto, no se encuentra afectado por los promedios o por una determinada forma de crear o comprender el dato.

- Para analizar la variable *evolución del monto por proyecto (real) desde el año 0 hasta el último ejercicio*, se tomó como referencia el presupuesto asignado para el presupuesto parti-

ceptivo sobre la cantidad de proyectos votados en el año 0. Este cálculo da como resultado el monto por proyecto (real) del año 0, el cual luego fue contrastado con el cálculo del último ejercicio, dando como resultado su eventual evolución. Esta diferencia entre ambos ejercicios puede ser utilizada para calcular el porcentaje de dicha evolución.

- Para analizar la variable *evolución de la cantidad de proyectos sobre población participante (cantidad de proyectos per cápita)*, se realizó un trabajo similar al de la variable anterior, con la diferencia de que, para construir este dato, se utilizó el dato de población participante. En este sentido, al igual que en el caso de la cantidad de proyectos, cabe señalar que este dato fue construido en algunos casos a través de un promedio o de una determinada forma de comprender el dato. Frente a esta situación, se procedió a incluir una última variable: *representación porcentual del promedio anual de participantes sobre el total de la población (tomando como referencia el Censo 2010)*, el cual elimina el problema de los promedios.

- Para analizar la variable *representación porcentual del promedio anual de participantes sobre el total de la población (tomando como referencia el Censo 2010)*, se tomó como referencia la cantidad de población participante de cada año, obteniendo un promedio que fue contrastado con la población total del municipio (de acuerdo con el Censo 2010), lo que evidencia la representación porcentual del promedio anual.

A fines analíticos, se utilizó una escala de 0 a 12 para medir el grado de implementación en cada municipio, otorgando a cada una de las variables previamente mencionadas un valor de dos puntos a distribuir de la siguiente manera:

Tabla 1
Fórmulas para distribuir puntajes en relación con el grado de implementación

Variable	0 puntos	1 punto	2 puntos
Promedio de representación del presupuesto asignado sobre el presupuesto municipal	$x < 0\%$	$x < 0\% > 2\%$	$2\% < x$
Evolución del monto (real) desde el año 0 hasta el último ejercicio	$x < 0\%$	$x < 0\% > 500\%$	$500\% < x$
Evolución de la cantidad de proyectos votados desde el año 0 hasta el último ejercicio	$x < 0\%$	$x < 0\% > 50\%$	$50\% < x$
Evolución del monto por proyecto (real) desde el año 0 hasta el último ejercicio	$x < 0\%$	$x < 0\% > 500\%$	$500\% < x$
Evolución de la cantidad de proyectos sobre población participante	$x < 0\%$	$x < 0\% > 500\%$	$500\% < x$
Representación porcentual del promedio anual de participantes sobre el total de la población	$x < 0\%$	$x < 0\% > 5\%$	$5\% < x$

El criterio de selección para cada uno de los valores es de proporción con base en los resultados obtenidos y otros factores como la inflación. Fuente: elaboración propia.

La escala de puntos se ponderó de la siguiente manera:

- De 0 a 4: nivel bajo de implementación.
- De 5 a 8: nivel medio de implementación.
- De 9 a 12: nivel alto de implementación.

Los resultados obtenidos de las investigaciones previas a luz de la metodología previamente desarrollada arrojan los siguientes resultados:

Tabla 2
Distribución de puntos de acuerdo con el promedio de representación del presupuesto asignado/presupuesto municipal en los municipios de Buenos Aires y Córdoba

Municipio	Promedio de representación del presupuesto asignado/presupuesto municipal	Periodo de ejecución del PP	Puntaje
Escobar	1,26%	2016-2022	1
Gral. Juan Madariaga	1,39%	2016-2017	1
La Plata	4,60%	2008-2019	2
Lanús	0,29%	2016	1
La Matanza	0,16%	2009-2010	1
Mercedes	0,66%	2018-2022	1
Morón	0,72%	2006-2022	1
Saavedra	0,16%	2016-2023	1
San Miguel	-	-	0
Tandil	0,13%	2010-2022	1
Trenque Lauquen	1,08%	2016-2017	1
Tres Arroyos	0,74%	2014-2022	1
Tres de Febrero	0,73%	2016	1
Vicente López	1,37%	2012-2022	1
Zárate	1,76%	2015-2019	1
Colonia Caroya	2,27%	2016-2023	2
Cdad. de Córdoba	0,96%	2012- 2022	1
Río Cuarto	1,04%	2017-2022	1
Villa Carlos Paz	1,93%	2014-2018	1

Fuente. elaboración propia a partir de los datos correspondientes al presupuesto asignado en cada uno de los municipios. Los resultados pueden verse afectados ante el faltante de datos.

Tabla 3
Distribución de puntos de acuerdo con el monto inicial/último registro
en los municipios de Buenos Aires y Córdoba

Municipio	Monto inicial (año)	Último registro (evolución en %) (año)	Puntaje
Escobar	\$12.500.000 (2016)	\$130.000.000 (+940%) (2022)	2
Gral. Madariaga	\$3.623.000 (2016)	\$3.200.000 (-11,89%) (2017)	0
La Plata	\$7.000.000 (2008)	\$158.000.000 (+2157,14%) (2019)	2
Lanús	\$6.000.000 (2016)	-	0
La Matanza	\$1.000.000 (2009)	\$2.000.000 (+100%) (2010)	1
Mercedes	\$1.555.057,5 (2018)	\$43.963.299,79 (+2727,12%) (2022)	2
Morón	\$1.000.000 (2006)	\$20.000.000 (+1900%) (2022)	2
Saavedra	\$500.000 (2016)	\$10.000.000 (+1900%) (2023)	2
San Miguel	\$4.500.000 (2008)	\$4.500.000 (0%) (2009)	0
Tandil	\$140.000 (2010)	\$11.700.000 (8257,14%) (2022)	2
Trenque Lauquen	\$5.296.000 (2016)	\$14.644.869,33 (176,53%) (2017)	1
Tres Arroyos	\$2.780.421,91(2014)	\$15.817.686 (+468,89%) (2022)	1
Tres de Febrero	\$10.000.000 (2016)	-	0
Vicente López	\$9.871.990 (2012)	\$286.267.200 (+2799,79%) (2022)	2
Zárate	\$10.811.000 (2015)	\$50.084.000 (+363,26%) (2019)	1
Colonia Caroya	\$3.525.397 (2016)	\$82.447.200 (+2238,66%) (2023)	2
Cdad. de Córdoba	\$34.885.127 (2012)	\$724.881.943,01 (+1977,91%) (2022)	2
Río Cuarto	\$22.689.423 (2017)	\$152.450.000 (+571,9%) (2022)	2
Villa Carlos Paz	\$450.000 (2012)	\$3.470.240,43 (+671,16%) (2020)	2

Fuente: elaboración propia a partir de los datos correspondientes al presupuesto asignado en cada uno de los municipios. Los resultados pueden verse afectados ante el faltante de datos.

Tabla 4
Distribución de puntos de acuerdo con la cantidad inicial de proyectos votados en el año inicial/la última edición en los municipios de Buenos Aires y Córdoba

Municipios	Primera edición (año)	Última edición (evolución en %) (año)	Puntaje
Escobar	59 (2016)	137 (+132,2%) (2019)	2
Gral. Madariaga	14 (2016)	14 (0%) (2017)	0
La Plata	39 (2008)	76 (94,87%) (2017)	2
Lanús	-	-	0
La Matanza	-	-	0
Mercedes	-	-	0
Morón	26 (2006)	15 (-42,3%) (2022)	0
Saavedra	10 (2021)	6 (-40%) (2022)	0
San Miguel	64 (2008)	64 (0%) (2009)	0
Tandil	2 (2010)	14 (+600%) (2019)	2
Trenque Lauquen	25 (2017)	-	0
Tres Arroyos	-	-	0
Tres de Febrero	-	-	0
Vicente López	50 (2012)	76 (+52%) (2022)	2
Zárate	17 (2015)	17 (2019)	0
Colonia Caroya	8 (2016)	8 (2023)	0
Cdad. de Córdoba	25 (2012)	186 (+644%) (2018)	2
Río Cuarto	42 (2017)	47 (+11,9%) (2022)	1
Villa Carlos Paz	50 (2014)	37 (-26%) (2017)	0

Fuente: elaboración propia a partir de los datos correspondientes a la población que intervino en cada uno de los municipios. Los resultados pueden verse afectados ante el faltante de datos.

Tabla 5
Distribución de puntos de acuerdo con el monto por proyecto (real) en el año inicial y la última edición en los municipios de Buenos Aires y Córdoba

Municipios	Primera edición (año)	Última edición (evolución en %) (año)	Puntaje
Escobar	\$281.864,40 (2016)	\$474.452,55 (+68,23%) (2019) ⁽¹⁾	1
Gral. Madariaga	\$259.428,57 (2016)	\$228.571,43 (-11,89%) (2019)	0
La Plata	\$179.487,18 (2008)	\$1.289.473,68 (+618,42%) (2017) ⁽²⁾	2
Lanús	\$1.000.000 (2016)	-	0
La Matanza	-	-	0
Mercedes	-	-	0
Morón	\$38.461,54 (2006)	\$1.333.333,33 (+3366,66%) (2022)	2
Saavedra	\$451.383,43 (2021) ⁽³⁾	\$1.000.000 (+121,54%) (2022) ⁽⁴⁾	1
San Miguel	\$70.312,5 (2008)	\$70.312,5 (0%) (2009)	0
Tandil	\$70.000 (2010)	\$278.571,43 (+297,96%) (2019) ⁽⁵⁾	1
Trenque Lauquen	\$585.974,77 (2017)	-	0
Tres Arroyos	-	-	0
Tres de Febrero	-	-	0
Vicente López	\$197.439,8 (2012)	\$3.766.673,68 (1807,76%) (2022)	2
Zárate	\$635.941,18 (2015)	\$2.946.117,65 (+363,27%) (2019)	1
Colonia Caroya	\$440.674,62 (2016)	\$10.305.900 (+2238,66%) (2023)	2
Cdad. de Córdoba	\$1.395.405,08 (2012)	\$1.388.971,21 (-0,46%)(2018) ⁽⁶⁾	0
Río Cuarto	\$540.224,36 (2017)	\$3.243.617,02 (500,42%) (2022)	2
Villa Carlos Paz	\$128.441,92 (2014) ⁽⁷⁾	\$695.562,41 (441,53%) (2017) ⁽⁸⁾	1

Fuente: elaboración propia a partir de los datos correspondientes al presupuesto asignado y a la población que interviene en cada uno de los municipios. Los resultados pueden verse afectados ante el faltante de datos

(1) Dado que no fue posible encontrar el registro de proyectos de 2022, se tomó como referencia el presupuesto asignado de \$65.000.000 de 2019, último dato del número de proyectos en el Municipio de Escobar.

(2) Dado que no fue posible encontrar el registro de proyectos de 2019, se tomó como referencia el presupuesto asignado de \$98.000.000 de 2017, última información disponible del número de proyectos en el Municipio de La Plata.

(3) Dado que no fue posible encontrar el registro de proyectos de 2016, se tomó como referencia el presupuesto asignado de \$4.513.834,27 de 2021, primer dato del número de proyectos en el Municipio de Saavedra.

(4) Dado que no fue posible encontrar el registro de proyectos de 2023, se tomó como referencia el presupuesto asignado de \$6.000.000 de 2022, última información disponible del número de proyectos en el Municipio de Saavedra.

(5) Dado que no fue posible encontrar el registro de proyectos de 2022, se tomó como referencia el presupuesto asignado de \$3.900.000 de 2019, último dato disponible del número de proyectos en el Municipio de Tandil.

(6) Dado que no fue posible encontrar el registro de proyectos de 2022, se tomó como referencia el presupuesto asignado de \$258.348.645 de 2018, última información disponible del número de proyectos en el Municipio de Ciudad de Córdoba.

(7) Dado que no fue posible encontrar el dato completo de los proyectos de 2012, se tomó como referencia el presupuesto asignado de \$6.422.096 de 2014, primer registro completo de proyectos en el Municipio de Villa Carlos Paz.

(8) Dado que no fue posible encontrar el registro completo de proyectos de 2020, se tomó como referencia el presupuesto asignado de \$25.735.809 de 2017, último dato completo de proyectos en el Municipio de Villa Carlos Paz.

Tabla 6
Distribución de puntos de acuerdo con la población participante/proyectos en el año inicial y la última edición en los municipios de Buenos Aires y Córdoba

Municipios	Población participante/ proyectos en el año inicial	Población participante/proyectos en la última edición (diferencia %)	Puntaje
Escobar	84,74 (2016)	36,50 (2019) (-43,07%)	0
Gral. Madariaga	5,71 (2016)	5,71 (2017)	0
La Plata	453,49 (2008)	263,16 (2017) (-41,97%)	0
Lanús	-	-	0
La Matanza	-	-	0
Mercedes	-	-	0
Morón	115,38 (2006)	842,42 (2009) (+630,13%) (1)	2
Saavedra	-	-	0
San Miguel	-	-	0
Tandil	28 (2010)	19,5 (2019) (-30,36%)	0
Trenque Lauquen	158,6 (2017)	-	0
Tres Arroyos	-	-	0
Tres de Febrero	-	-	0
Vicente López	23,56 (2012)	1001,92 (2022) (+4152,63%)	2
Zárate	7,94 (2015)	7,94 (2019)	0
Colonia Caroya	-	-	0
Cdad. de Córdoba	-	-	0
Río Cuarto	238,21 (2017)	212,87 (2022) (-10,64%)	0
Villa Carlos Paz	60,9 (2014)	70,43 (2017) (+15,65%)	1

Tabla creada a partir de los datos alusivos a la “Cantidad de proyectos” y “Población que interviene” en cada uno de los municipios. Los resultados pueden verse afectados ante el faltante de datos.

(1) Dado que no fue posible encontrar el registro de participantes del año 2022, se utilizaron los datos de 2009, último año en el que existe información de proyectos y población participante.

Tabla 7
Promedio anual de personas que participan
en relación con el total del municipio (2010)

Municipios	Promedio anual de población que participa	Total del municipio	% de representación	Puntaje
Escobar	5000	213.619	2,34%	1
Gral. Madariaga	80	19.747	0,40%	1
La Plata	36.797,44	654.324	5,62%	2
Lanús	-	-	-	-
La Matanza	-	-	-	-
Mercedes	-	-	-	-
Morón	18.105	321.109	5,64%	2
Saavedra	-	-	-	-
San Miguel	-	-	-	-
Tandil	140,86	123.871	0,11%	1
Trenque Lauquen	3.965	43.021	9,22%	2
Tres Arroyos	-	-	-	-
Tres de Febrero	-	-	-	-
Vicente López	34.117	269.420	12,66%	2
Zárate	135	114.269	0,12%	1
Colonia Caroya	-	-	-	0
Cdad. de Córdoba	468	1.329.604	0,03%	1
Río Cuarto	10.005	246.393	4,06%	1
Villa Carlos Paz	2263,5	62.750	3,6%	1

Tabla creada a partir de los datos alusivos a la “población que interviene” en cada uno de los municipios. Los resultados pueden verse afectados ante el faltante de datos.

Tabla 8
Clasificación de los municipios de Buenos Aires y Córdoba a partir del grado de implementación del presupuesto participativo

Clasificación	Municipios	Puntaje
Alto	Vicente López	11/12
	La Plata	10/12
	Morón	9/12
Medio	Escobar, Tandil, Río Cuarto,	7/12
	Colonia Caroya, Córdoba, Villa Carlos Paz	6 /12
Bajo	Saavedra, Trenque Lauquen, Zárate	4/12
	Mercedes	3/12
	General Madariaga, La Matanza, Tres Arroyos	2/12
	Lanús, Tres de Febrero	1/12

Tabla creada a partir de los puntajes calculados a partir de las tablas 2, 3, 4, 5, 6, 7. El municipio de San Miguel (2.9) fue excluido del listado dado que no fue posible relevar datos.

A partir de los datos mencionados, junto con la respectiva caracterización del grado de autonomía en cada uno de los municipios evaluados —donde se tuvieron en cuenta variables como la existencia de una carta orgánica, la habilitación en la constitución provincial de metodologías de participación ciudadana, la mención específica del presupuesto participativo en legislaciones provinciales, la influencia explícita de programas provinciales en el presupuesto participativo y la mención específica del presupuesto participativo en la carta orgánica—, se logró realizar un entrecruzamiento de datos que sirvió para analizar las implicancias de este fenómeno en la implementación del presupuesto participativo. Si bien no es el eje del presente trabajo desarrollar este tema puntual, a continuación se presentará el cuadro de resultados y el respectivo entrecruzamiento para ejemplificar una posible aplicación de esta metodología para evaluar la relación de diferentes fenómenos con el presupuesto participativo.

A fines meramente descriptivos, cabe decir que se utilizó una escala de 0 a 10 para medir el grado de autonomía en cada municipio, otorgándole a cada una de las variables previamente mencionadas un valor de dos: si la variable “Carta orgánica” obtuvo un “sí”, se le asignaron al municipio 2 puntos; si la variable “habilitación en constitución provincial” obtuvo un “sí”, se le asignaron al municipio 2 puntos; si la variable “mención específica en legislaciones provinciales” obtuvo un “no”, se le asignaron al municipio 2 puntos; si la variable “influencia explícita de programas provinciales” obtuvo un “no”, se le asignaron 2 puntos; si la variable “mención específica en carta orgánica” obtuvo un “sí”, se le asignaron 2 puntos. A los municipios que obtuvieron una puntuación de 0 a 3, se les asignó un grado de autonomía “bajo”; a los municipios que obtuvieron una puntuación de 4 a 7, se les asignó un grado

de autonomía “medio”; a los municipios que obtuvieron una puntuación de 8 a 10, se les asignó un grado de autonomía “alto”. El criterio de asignación de los puntos se basó en lo explicitado a lo largo del marco teórico, desarrollo y anexo de la mencionada tesis.

Tabla 9
Clasificación de los municipios de Buenos Aires y Córdoba desde el concepto de autonomía municipal en relación con el presupuesto participativo

Clasificación	Municipios	Puntaje
Alto	Colonia Caroya	10/10
	Córdoba, Río Cuarto, Villa Carlos Paz	8/10
Medio	Escobar, Gral. Madariaga, La Plata, Lanús, La Matanza, Mercedes, Morón, Saavedra, San Miguel, Tandil, Tres Arroyos, Tres de Febrero, Vicente López	4/10
Bajo	Trenque Lauquen, Zárate	2/10

De los diecinueve municipios mencionados, sólo se logró dar con las legislaciones de trece de ellos en la web: once ordenanzas, un reglamento y dos decretos. El resto de la información fue complementada con otras fuentes.

Tabla 10
Entrecruzamiento de datos: grado de autonomía municipal y grado de implementación del presupuesto participativo

		Grado de autonomía municipal		
		Alto	Medio	Bajo
Grado de presupuesto participativo	Alto		La Plata, Morón, Vicente López	
	Medio	Colonia Caroya, Córdoba, Río Cuarto, Villa Carlos Paz	Escobar, Tandil	
	Bajo		Gral. Madariaga, Lanús, La Matanza, Mercedes, Saavedra, Tres Arroyos, Tres de Febrero	Trenque Lauquen, Zárate

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en las tablas 8 y 9.

Tal como puede observarse, a partir de una simple escala de puntos y su interpretación con base en tres diferentes grados —alto, medio y bajo—, fue posible entrecruzar dos fenómenos diferentes en un mismo municipio y, con eso, reforzar las conclusiones de la investigación cualitativa previa. Este ejercicio podría replicarse de igual manera con cualquier otro fenómeno o factor a investigar en relación con esta política.

3. Conclusión

El presente método nace de la necesidad de poder comparar diferentes casos de presupuesto participativo y comprender cómo repercuten diferentes fenómenos en su implementación. Para esto, se propone una metodología de estudio de caso con variables comunes a prácticamente todo el espectro de presupuestos participativos: presupuesto asignado, número de participantes y número de proyectos. De esta manera, el investigador dispone de una herramienta que le permite no solo comparar en sí, sino también poder observar cómo un determinado fenómeno puede repercutir en la implementación de esta política. En el caso particular de la tesis mencionada, el presente método resultó elemental para evaluar si existía una relación entre la implementación del presupuesto participativo y la autonomía municipal, sin embargo, también habría sido útil si lo que se quería investigar era cómo repercutió una determinada forma de organización en la generación de proyectos, o si se quería investigar cómo fueron fluctuando los montos asignados a esta política y, a su vez, de qué manera esto impactó en el desempeño, entre otros posibles tópicos. Asimismo, el presente método resultó tener un enorme grado de plasticidad, ya que, con las adaptaciones correctas, logró solventar problemas como el faltante de información y las variaciones macroeconómicas propias del caso.

En lo que refiere a cuestiones a tener en cuenta al momento de utilizar este método, cabe señalar que, dada la naturaleza de esta política pública, de ninguna manera se puede prescindir de una investigación cualitativa previa con la que explicar los resultados y calibrar las variables correspondientes. Caso contrario, el margen de error podría ser peligrosamente alto y sus virtudes, como la capacidad de servir de regla para medir fenómenos, se verían afectadas. Además, en caso de encontrar la presencia de diferentes unidades de medición entre los diferentes casos (como fue en la mencionada tesis, donde variaba la forma de contabilizar a la población participante y los proyectos), la investigación previa resulta fundamental para poder normalizar las cantidades y, con esto, proceder con el análisis.

Situándonos en otras posibles aplicaciones para esta metodología, cabe decir que, con las adaptaciones correspondientes, esta podría ser utilizada para medir el grado de implementación de la gran mayoría de las políticas públicas que tengan como eje la participación ciudadana directa o semidirecta. Por ejemplo, podría utilizarse para evaluar el desempeño de diferentes modalidades de colectas en relación con el resultado final, de una determinada juntada de firmas, de plataformas virtuales de cocreación y ciencia ciudadana, etcétera.

Bibliografía

- Carmona, R. y López Accotto, A. (Comps.). (2018). *El presupuesto participativo en la Argentina. Transformaciones políticas, sociales y de gestión pública*. Ediciones UNGS, Universidad Nacional de General Sarmiento. https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/pdfs_ediciones/El_presupuesto_participativo_en_la_Argentina-completo.pdf
- Cravacuore, D. (2019). Medición de la autonomía municipal en las provincias argentinas. *Revista Argentina de Derecho Municipal*, 4, 1-19.
- Dias, N. (2018). *Hope for Democracy, 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Epopeia Records - Oficina. https://npms.cfh.ufsc.br/files/2018/09/hope_for_democracy_-_digital.pdf
- Dias, N., Enríquez, S. y Júlio, S. (2019). *Participatory Budgeting World Atlas 2019*. Epopeia and Oficina. <https://www.cascais.pt/anexo/participatory-budgeting-world-atlas-2019>
- Flores, H., Gil, M., Iparraguirre, E. R. y Altavilla, C. D. (2018). Las decisiones del gasto público y el rol de los municipios en el desarrollo local en Argentina: Un abordaje desde la autonomía municipal y los actores sociales y políticos. *Terra - Revista de Desarrollo Local*, (4), 1-31. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/94552>
- Ghio, M (2003). *Argentina, algunos aspectos del régimen municipal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2545/5.pdf>
- Grey, C. (2004). *Manual de Presupuesto Participativo* (Vol. 1). Asociación Ecociudad. https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/biblioteca_pp/manual_presupuesto_participativo.pdf
- Remella, S. L. (2009). *Diseños institucionales de los presupuestos participativos en gobiernos locales de la República Argentina*. Escuela de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0208_RamellaSL.pdf
- Secretaría de Asuntos Municipales. (2013). *Presupuesto Participativo*. Ministerio del Interior y Transporte.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

***Relaciones internacionales en tiempos
de auge chino y declive argentino***

Eduardo Daniel Oviedo
Grupo Editor Aréte, 2023, 408 páginas.

POR
ANA TEREZA LOPES MARRA DE SOUSA¹

Universidad Federal del ABC

GIORGIO ROMANO SCHUTTE²

Universidad Federal del ABC

China se ha convertido, en un plazo relativamente corto, en uno de los principales socios comerciales y económicos de América Latina, en un contexto de creciente rivalidad entre Estados Unidos y el país asiático. China ofrece una poderosa alternativa a los mercados y a la cooperación del bloque occidental. Para el sur global en general y América Latina en particular, se vuelve fundamental adquirir un mayor conocimiento sobre los objetivos y motivaciones del gigante asiático para poder relacionarse con él de la mejor manera en beneficio de sus propios objetivos de desarrollo. Esto aplica tanto para los Gobiernos nacionales y subnacionales como para el sector privado y la sociedad civil en general.

En los últimos años, han surgido varios esfuerzos en la región para profundizar este conocimiento de manera organizada, como por ejemplo el Centro de Estudios China-México,

-
- 1 Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Estadual Paulista). Profesora en la Universidad Federal del ABC en Relaciones Internacionales y coordinadora del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales. Investiga temas de política exterior brasileña y de China. Es miembro del Observatorio de Política Exterior e Inserción Internacional de Brasil (OPEB) y de la Red Brasileña de Estudios sobre China (RBChina).
Correo electrónico: ana.tereza@ufabc.edu.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7580-4797>
 - 2 Doctor en Sociología (Universidad de San Pablo). Profesor asociado en la Universidad Federal del ABC en Relaciones Internacionales y Economía Política Mundial. Investiga temas relacionados con la ascensión china y la geopolítica de la energía. Es miembro fundador de la Red Brasileña de Estudios sobre China (RBChina) y del Observatorio de Política Exterior e Inserción Internacional de Brasil (OPEB).
Correo electrónico: giorgio.romano@ufabc.edu.br / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5225-469X>

que dio origen a la Red Académica de América Latina y el Caribe-China, la Red China & América Latina (RedCaem) o la Red Brasileña de Estudios sobre China (RBChina), entre muchos otros. También en Argentina ha habido muchas contribuciones, y Eduardo Daniel Oviedo es uno de los pioneros en el estudio de China en el país, junto con otros destacados académicos como Carlos Juan Moneta y Sergio Cesarin, con numerosas publicaciones sobre el tema.

El libro más reciente de Oviedo se publica en un contexto en el que necesitamos análisis serios sobre China, sus aspiraciones y su proyección internacional y pretende ofrecer una triple contribución. Primero, para comprender las aspiraciones chinas desde su cosmovisión y experiencia histórica. Segundo, como una contribución a la disciplina de relaciones internacionales (RI), al presentar el impacto del ascenso de China como un desafío para el orden y/o el sistema internacional vigente, dominado por las potencias occidentales. Y tercero, como una reflexión sobre la decadencia argentina y las posibilidades de una recuperación, a partir de un análisis comparativo con las experiencias tanto de la República Popular China como de la República de China (Taiwán), utilizando la modernización como concepto orientador.

El rigor metodológico con el que el profesor Oviedo guía al lector en el desarrollo de sus ideas y en el recorrido de su pensamiento es notable. Explica los conceptos, sus alcances y límites, permitiendo un conocimiento más profundo sobre las relaciones internacionales. A veces coincidiendo y otras discrepando con autores clásicos de las RI, el libro aporta una visión original sobre cómo pensar el sistema internacional y sus componentes, cuestionando con fundamentos sólidos el concepto de anarquía, tan común en nuestra disciplina. Asimismo, ofrece herramientas para reflexionar sobre posibles cambios dentro del sistema internacional y en su estructura, distinguiendo entre cambios en el sistema y cambios de sistema internacional. Esto tiene una gran relevancia no solo académica, sino también para el debate político coyuntural.

La importancia del libro está directamente relacionada con el currículo del propio autor. Oviedo, una gran referencia en los estudios sobre China —no solo en Argentina, sino también en el resto de América Latina—, demuestra un profundo conocimiento de la historia y una gran capacidad para analizar la posición de China en el sistema internacional. Fue el primer becario oficial argentino en ese país, donde obtuvo el título de magíster en Derecho por la Universidad de Beijing. Además, se desempeñó entre 1996 y 2010 como traductor del idioma chino para los presidentes de la República Argentina y es miembro del Comité Ejecutivo de la International Confucian Association.

Es este profundo conocimiento de la lengua y la cultura chinas lo que le permite explorar con competencia y sensibilidad la narrativa del gigante asiático. Uno de los principales problemas de la literatura latinoamericana sobre China es la falta de investigación original, ya que a menudo se limita a repetir lo que ya ha sido publicado. Otro problema es que muchos analistas del sur global, especialmente en nuestro subcontinente, sienten una cierta admiración por China.

Esta admiración puede estar motivada por aspectos culturales y otros factores, pero sobre todo por el hecho de que China ha logrado superar su condición periférica para convertirse en una gran potencia. También por haber implementado un sistema capaz de sacar a 800 millones de personas de la pobreza en solo 40 años. En cierto modo, esta admiración representa el reconocimiento a un país que ha logrado implementar un modelo de desarrollo basado en la autonomía, algo que América Latina busca, pero aún no ha conseguido. Sin embargo, muchas veces esta admiración lleva a ver a este país de manera ingenua y poco crítica. Existe un cierto encanto por el discurso chino de política exterior, que siempre enfatiza ideas atractivas como “futuro compartido”, “desarrollo mutuo”, relaciones *win-win*, “desarrollo pacífico”, entre otras.

Acertadamente, Oviedo se posiciona en contra tanto de la demonización como del ensalzamiento sin matices. También destaca la importancia de reconocer y comprender la singularidad civilizatoria de China y la atención que se le debe prestar a su propia construcción narrativa. Considero que uno de los grandes desafíos de nuestra época es evitar escenarios de confrontación.

El autor busca contribuir al estudio de las relaciones internacionales con una perspectiva capaz de interpretar este mundo en transformación que estamos viviendo, es decir, intenta ofrecer una interpretación y actualización de las teorías que adopta para responder a dos preguntas clave: ¿cómo se comportará China, en plena ascensión y con el potencial y la disposición para convertirse en la principal potencia, y cuál será el impacto de esto en el ordenamiento y, eventualmente, en el sistema internacional? ¿Cómo puede Argentina retomar su proceso de modernización, condición *sine qua non* para revertir su declive?

Es importante enfatizar que el libro no sugiere ni establece una relación causal entre el auge chino y el declive argentino, como una lectura del título sin leer el libro podría sugerir. Tampoco el libro pretende ser una contribución original a los estudios sobre el desarrollo chino que explique su auge. En realidad, es un conjunto de varios libros que entrelazan diversos temas y debates que merecen ser discutidos individualmente, los cuales son abordados con diferentes grados de profundidad y originalidad. Creemos que el libro se presta, por lo tanto, a ser leído de diversas formas.

Los primeros capítulos, que abordan el sistema y los órdenes internacionales, son relevantes para entender las relaciones internacionales, independientemente de si se tiene o no un interés específico en China o Argentina. A partir de un abordaje histórico de las relaciones internacionales, se presenta un análisis de la organización de los sistemas internacionales y de los diversos órdenes. Para ello, el autor utiliza un enfoque teórico de relaciones internacionales presentado en el capítulo 1, que influirá también en otras partes del libro y que representa una visión muy tradicional y doctrinaria de las RI, con sus límites al no reconocer adecuadamente la compleja y rica interrelación entre la expansión del sistema estatal europeo y la del capitalismo. Se reproduce la noción de que el sistema internacional, tal como lo conocemos, está fundado en la Paz de Westfalia de 1648, una idea compartida por muchos autores, pero que está sujeta a relativización. Para el autor, esto tiene aún más

significado, ya que sugiere que es en este momento cuando nace el sistema moderno, y el concepto de modernidad es clave para entender el progreso alcanzado o perdido por los diversos países que surgen a partir de Westfalia.

Vale la pena mencionar, por ejemplo, las tesis de Benno Teschke (2009), de la Universidad de Sussex, en su brillante libro *El mito de 1648: clase, geopolítica y la formación de las relaciones internacionales modernas*. Su idea básica es que el sistema estatal de Westfalia es premoderno y está basado en la soberanía personalizada del absolutismo dinástico. Este orden es el legado del absolutismo, no del modernismo. La referencia en este enfoque, por lo tanto, no es la Paz de Westfalia, sino la Revolución Gloriosa de 1688, cuando se supera el derecho divino como legitimación de la soberanía y se introduce la noción del “rey en el parlamento”. Es en el parlamento donde se articula, a partir de los intereses de fracciones de las clases dominantes, el llamado “interés nacional”, siendo las clases propietarias las que establecen la tributación. Sin embargo, en el continente europeo aún prevalecerá por mucho tiempo la lógica de Westfalia, que es la soberanía absolutista precapitalista (*Raison du prince* o *L'État c'est moi*). Las monarquías dinásticas que gobernaron durante este período diferían de sus predecesoras medievales en el grado y la forma de personalización, pero no en la dinámica subyacente. Por lo tanto, es posible argumentar que 1648 es una falsa cesura en la historia de las relaciones internacionales. Para un cambio real, debemos esperar hasta tiempos relativamente recientes, con el desarrollo de los Estados modernos y el verdadero capitalismo. De hecho, no es hasta que los Gobiernos se gestionan de manera impersonal, sin otra función que el ejercicio de su monopolio sobre la violencia, que nacen las relaciones internacionales modernas. Es decir, el primer capítulo del libro no solo no aporta mucho a las ideas convencionales y tradicionales de las relaciones internacionales, sino que también niega el debate que existe, sugiriendo en varios momentos que este es el único enfoque correcto de las relaciones internacionales.

Paradójicamente, el segundo capítulo, “El orden internacional y sus cambios”, es de gran valor, independientemente de la evaluación del primero. La diferenciación entre sistema y orden que el autor hace con mucho cuidado metodológico es fundamental. Esto se debe a que el sistema capitalista se organiza en un orden de Estados y, por lo tanto, la presentación detallada de la evolución de ese orden es rica e importante para preparar el terreno con el fin de pensar cómo China impactará el orden vigente, que ya está en transformación. Esta clara distinción entre sistema y orden tiene también una relevancia metodológica para un enfoque más heterodoxo desde la economía política internacional, porque en todo caso existe una lógica geopolítica y la autonomía, aunque en última instancia relativa, del Estado en el sistema capitalista internacional. El capítulo sintetiza la evolución de los diversos órdenes a lo largo de casi cuatro siglos: desde el inicio del sistema interestatal, pasando por el Orden de Viena (1815-1919) hasta llegar a los días de hoy, que clasifica como “una primacía estadounidense sin hegemonía” desde 2003. Lo que el autor busca es la regularidad histórica y la no repetición, y aunque no lo mencione, sigue la filosofía de Mark Twain: “La historia no se repite, pero rima”.

A partir de esta conceptualización, es válida la presentación de tres escenarios para la estrategia del Partido Comunista Chino (PCCh): mantener el orden (conservadurismo), cuestionar el orden (revisionismo) o cambiar el sistema (revolucionario). Aquí también se podría incluir la idea de un cambio en el sistema, en diálogo con Arrighi (1994) y también con André Gunder Frank (1998), cuando utiliza como título de su libro *Reorient* la idea de una transición hacia un capitalismo colectivo bajo la hegemonía de China. Al inicio del libro, Oviedo identifica a una China que sigue, por ahora: a) revisionismo parcial, b) elementos conservadores y c) visión tecnológica revolucionaria. Lamentablemente, este tercer elemento no es explorado; tal vez sea tema para el próximo libro. Para Arrighi (1994), la idea del ciclo hegemónico está ligada a revolucionar la tecnología, el método de producción y su impacto en las relaciones laborales y la división internacional del trabajo.

La más original contribución del libro está en el análisis de la Comunidad del Destino Humano que aparece en los capítulos 3 y 4. Contrario al sentido común, al menos entre estudiosos, políticos y más aún entre empresarios con negocios con China, Oviedo afirma que para entender el futuro del orden internacional es más relevante comprender las razones y argumentos de la Comunidad del Destino Humano que la Iniciativa de la Franja y la Ruta. En particular, es curioso observar que, en noviembre de 2024, los presidentes de Brasil y China —Luiz Inácio Lula da Silva y Xi Jinping, respectivamente— firmaron una declaración durante la visita de Estado de Xi a Brasil en la cual, en el primer punto, se establece un *upgrade* en la asociación. Brasil fue el primer país en el mundo en firmar una asociación estratégica con China en 1993, pasó a una asociación estratégica global en el primer Gobierno de Dilma Rousseff y ahora: “Las partes decidieron elevar las relaciones bilaterales a la Comunidad del Futuro Compartido Brasil-China por un Mundo más Justo y un Planeta más Sostenible”.

Hay una sugerencia ambigua en el libro de que se trata de una visión teleológica de política exterior que “busca cambiar primero el orden y luego el sistema”. No quedó claro si esto es una hipótesis o una afirmación, porque, al mismo tiempo, el autor afirma que se trata de una visión precaria y utópica. Para entender los orígenes de la Comunidad de Destino Humano, se presentan las ideas de Confucio, incluso en contraposición a Maquiavelo. Por más que la presentación e interpretación de Confucio sean brillantes y ayuden mucho, es dudable que se pueda entender la estrategia del PCCh sin darle el mismo valor al marxismo, ya que, al final, el partido que lideró la modernización es un partido marxista-leninista. Y no solo eso, la Comunidad también sigue esta doctrina y no solamente el confucianismo. Marx, influenciado por Hegel, veía el comunismo como un destino de la humanidad. Aunque los neomarxistas suavizaron lo que se consideraba determinismo, está presente en el legado del pensamiento marxista y del PCCh. Por lo tanto, tal vez no sería un “retroceso” al supranacionalismo de las dinastías chinas, como sugiere Oviedo, sino que podría ser entendido, en la doctrina marxista, como un avance para la humanidad hacia un mundo sin fronteras, como dijo la Internacional Socialista.

Hay otro debate sobre China que se refiere a su posición en la división internacional del

trabajo, que involucra la pregunta de si la relación entre los países latinoamericanos —en particular Argentina— y China es sur-sur o sur-norte, o, en otros términos, si estamos reproduciendo la relación centro-periferia. Y aquí las diferentes aproximaciones vuelven a hacerse presentes. Curiosamente, el autor hace referencias a Immanuel Wallerstein, quien analizó la formación de la periferia como resultado de la expansión del capitalismo europeo. La teoría del sistema-mundo de Wallerstein es, todavía, una teoría del imperialismo en el sentido de Lenin; no obstante, Oviedo la utiliza para sustentar ideas más estáticas y convencionales. Cuando el libro compara las superpotencias, grandes, medianas y pequeñas con el concepto de centro/semiperiferia/periferias, es una opción, pero ciertamente contraria al enfoque de Wallerstein, porque en su tipología de centro, semiperiferia y periferia se presupone una relación causal. La periferia son territorios que fueron incorporados de forma más o menos violenta al sistema para servir a los intereses del centro, creando formaciones sociales y del propio Estado que nunca existieron en el centro. A partir de ahí, los seguidores de Wallerstein entran en el debate sobre cómo superar la condición periférica, lo que involucra, de una forma u otra, una acción antiimperialista. Por lo tanto, en este enfoque, la revolución china de 1949 es más importante que la apertura de 1979, que Oviedo incluso llega a afirmar en una parte del libro.

Sin duda, China nos ofrece un mundo compartido, en el que nos dice: “Vengan, vamos a cooperar, no tengo condiciones previas ni criterios establecidos, vamos a construir nuestras relaciones de manera relacional a partir de una racionalidad relacional, vamos a crear las reglas y normas mientras nos relacionamos”, “construiremos juntos una comunidad de destino humano basada en una política global pensada a partir de intereses globales (no nacionales ni egoístas)”. Es un discurso fascinante. Pero esta idea de “vamos a cooperar” y “construiremos juntos un futuro compartido” también oculta —no en el sentido de una teoría de conspiración— una asimetría, una desigualdad que es la asimetría de poder que separa a China, como gran potencia, de todos los otros países que no lo son.

Con mucho cuidado, Oviedo ofrece su interpretación sobre China y sobre esta “comunidad de destino humano” que ella propone, lo que permite reflexiones importantes. La primera es comprender que, en el aspecto relacional, este tratamiento de igualdad que el discurso chino sugiere como base para la cooperación también está imbuido de asimetrías y desigualdades. Esto puede parecer contradictorio, pero es justamente eso lo que el confucianismo plantea. Para este, no es una contradicción, sino una síntesis de opuestos que se complementan. Se puede reflexionar sobre esto, cómo un discurso o cómo concepciones de igualdad y armonía pueden ser desiguales y resultar en relaciones asimétricas.

De todas formas, de manera convincente, el autor argumenta que, dada la asimetría, es difícil afirmar la existencia de relaciones horizontales de carácter sur-sur con los países de América Latina y, en particular, con Argentina. Hay mucho que se puede aprender de la experiencia y trayectoria chinas, pero las relaciones existentes por sí solas no ayudarán a Argentina a retomar su proceso de modernización. Para ello, el autor argumenta que es necesario desarrollar estrategias que permitan un crecimiento de los recursos de poder inter-

no de Argentina y transformar el círculo vicioso existente en un círculo virtuoso deseable. Cabe cuestionarse, sin embargo, si para ello la recuperación de la integración sudamericana no sería una condición necesaria.

Otra reflexión que el autor nos ofrece es cómo esa política global que China propone incluye una contradicción con la forma actual en la que está organizado el sistema internacional, caracterizado como westfaliano, y las condiciones necesarias para establecer un destino común para la humanidad, que tiene una supranacionalidad que no concuerda con la forma en que el sistema interestatal está organizado hoy.

El libro menciona también la desaparición del eje atlántico hacia el Pacífico. Esto no es una idea nueva. En realidad, en la década de 1980, el propio Arrighi ya sugirió este movimiento, aunque se refería al nuevo centro dinámico en torno a Japón, y ahora la locomotora sería China. Hay otra interpretación posible, pensando en un reequilibrio, donde hay una pérdida relativa del peso del eje atlántico, pero este sigue estando al lado del resurgido eje asiático para formar un mundo con dos centros dinámicos. Y esto es fundamental para la posición estadounidense. También es importante recordar que el Reino Unido y Francia son potencias atómicas, el papel de la OTAN y el papel del euro, que es la segunda moneda internacional.

Sin embargo, el libro suscita muchos debates y enriquece considerablemente la comprensión sobre China y su propuesta para una Comunidad de Destino Humano, debiendo ser considerado una contribución original a una reinterpretación del estudio de las relaciones internacionales para poder entender, captar y prever posibles escenarios futuros de un mundo en el cual los Estados Unidos ya no son el *incontestable primus inter pares* y China desafía esa posición. En resumen, el libro ayuda, y mucho, a reflexionar sobre el impacto de China en la configuración del poder global.

Bibliografía

- Arrighi, G. (2014). *El largo siglo XX*. Ediciones Akal.
- Frank, A. G. (2008). *Re-Orientar. La economía global en la era del predominio asiático*. Universitat de València.
- Teschke, B. (2020). *The Myth of 1648: Class, Geopolitics, and the Making of Modern International Relations*. Verso.
- Wallerstein, I. (1996). *El moderno sistema mundial*. Siglo XXI.

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 publica de manera semestral (enero-junio y julio-diciembre) y 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 Política Austral rechazará aquellos artículos que sean plagio. Para verificarlo, el Comité Editorial y el director ejecutivo realizan un estricto control de todos los manuscritos recibidos.

El primer control se aplica al recibir el artículo, con una lectura realizada por miembros del Comité Editorial y una primera verificación sobre otras publicaciones del (de los) autor(es), permitiendo detectar todas aquellas conductas inapropiadas o reprochables desde el punto de vista ético. De considerarlo necesario, el artículo será sometido al software antiplagio Compilato para verificar posibles casos de plagio. Asimismo, se realizan controles posteriores y particularizados a través de los árbitros revisores, a quienes la revista suministrará guías e indicaciones prácticas para revisar el artículo y detectar posibles plagios. Finalmente, en la etapa de corrección de estilo y edición se aplican controles adicionales sobre el artículo.

Si se envía una nueva versión de un artículo publicado anteriormente, el (los) autor(es) deberá(n) dejar

constancia en la primera nota al pie y la nueva versión deberá estar justificada (incluye novedades o recupera un artículo valioso, publicado en un idioma que no forma parte de los idiomas de la revista, u otra razón).

En caso de detectarse prácticas de plagio o autoplagio, los artículos serán rechazados y devueltos al autor mediante decisión expresa y fundada que identifique la infracción cometida.

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), 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.

Normas de publicación

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).

* 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: ³

* 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
