



REVISTA  
**S A A P**

Publicación de Ciencia Política de la  
Sociedad Argentina de Análisis Político

**Vol. 14, N° 1, Mayo 2020**



## **AUTORIDADES SAAP**

### **Presidente**

Martín D'Alessandro (UBA)

### **Vicepresidente**

Anabella Busso (UNR)

### **Secretaria General**

Laura Eberhardt (UNAJ-UNLAM)

### **Pro-Secretario General**

Diego Gantus (UNER-UNR)

### **Tesorera**

Mariana Prats (UBA)

### **Pro-Tesorera**

Lucía Caruncho (UBA)

### **Miembros de la Comisión Directiva (Vocales Titulares y Suplentes)**

Marcelo Camusso (UCA)

Cintia Pinillos (UNR)

Javier Zelaznik (UTDT)

María Esperanza Casullo (UNRN)

Lucas González (UNSAM)

Marcelo Nazareno (UNC-UCC)

Cecilia Galván (USAL-UCA-UBA)

Daniel Comba (UNL)

Melina Guardamagna (UNCU)

Sebastián Barros (UPSJB)

Gastón Mutti (UNR)

Miguel De Luca (UBA)

### **Miembros de la Comisión Fiscalizadora**

Juan Pablo Laporte (UBA)

Silvia Fontana (UCC)

María Laura Giusti (USP-T)

Fernando Jaime (UBA-UNAJ)

Pablo Barberis (UNR-UNER)

Lucas Martín (UNMDP)

### **Anteriores Presidentes**

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo Catterberg✠ (1992-1993)

Arturo Fernández† (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

Arturo Fernández† (2000-2008)

Miguel De Luca (2008-2014)

**REVISTA SAAP**  
**Publicación de Ciencia Política de la**  
**Sociedad Argentina de Análisis Político**

**VOLUMEN 14 • Nº 1, MAYO 2020**

**Directora**

María Laura Tagina

**Consejo Editorial**

Carlos Acuña  
(Universidad Nacional de San Martín)

David Altman  
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Rut Diamint  
(Universidad Torcuato Di Tella)

Tulia Falleti  
(University of Pennsylvania)

Steven Levitsky  
(Harvard University)

Fernando Limongi  
(Universidade de São Paulo)

Elsa Llenderozas  
(Universidad de Buenos Aires)

María Victoria Murillo  
(Columbia University)

Aníbal Pérez-Liñán  
(University of Notre Dame)

Catalina Smulovitz  
(Universidad Torcuato Di Tella)

Susan Stokes  
(Yale University)

**Secretario de Redacción**

Leandro Eryszewicz

**Secretario Editorial**

Hernán Pablo Toppi

**Consejo Asesor**

Jorge Battaglini  
(Universidad Torcuato Di Tella)

Miguel De Luca  
(Universidad de Buenos Aires)

Marcelo Escolar  
(Universidad Nacional de San Martín)

Flavia Freidenberg  
(Universidad Nacional Autónoma de México)

Ana Carolina Garriga  
(Centro de Investigación y Docencia Económicas)

Mariana Llanos  
(German Institute of Global and Area Studies)

Marcelo Leiras  
(Universidad de San Andrés)

Andrés Malamud  
(Universidad de Lisboa)

Valeria Palanza  
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Mario Pecheny  
(Universidad de Buenos Aires)

Julia Sofía Pomares  
(CIPPEC)

María Celeste Ratto  
(Universidad Nacional de Río Negro)

Diego Rossello  
(Universidad Adolfo Ibáñez)

Julio Saguir

Julieta Suárez-Cao  
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Carlos Varetto  
(Universidad Nacional de San Martín)

Propietario: Sociedad Argentina de Análisis Político, Ayacucho 132,  
Ciudad de Buenos Aires (C1025AAD), Argentina. Web: revista.saap.org.ar  
Registro de la Propiedad Intelectual N° 229.308. ISSN 1666-7883

  
**S-A-A-P**

## Objetivos y cobertura de la *REVISTA SAAP*

*Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político* es la revista científico-académica de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Tiene como objetivo principal satisfacer necesidades académicas y profesionales de científicos políticos y académicos en general, de la Argentina y también del exterior del país, interesados en estudiar fenómenos políticos tanto domésticos como internacionales.

La *Revista SAAP* busca la publicación de artículos de la más alta calidad académica posible, de naturaleza teórica y/o empírica, concernientes a temas sustantivamente importantes de la vida política argentina y mundial. También son bienvenidas notas de investigación que refieran a discusiones sobre temas de coyuntura, resultados de investigación o notas metodológicas.

Todos los artículos son sometidos a doble referato anónimo externo realizado por expertos en las diferentes áreas temáticas. Las instrucciones para enviar colaboraciones se encuentran al final de cada número.

# Índice

## NÚMERO 1

Editorial ..... 7

## ARTÍCULOS

A construção do regionalismo deliberativo-instrumental  
a partir da cooperação setorial na América Latina (1991-2015)  
*Clarissa Franzoi Dri y Tiago Mocellin Pittas* ..... 13-45

El poder Judicial y las *policies* en Colombia.  
Un análisis del control de la Corte Constitucional  
en materia de salud con la sentencia T-760 de 2008  
*Laura Milena Otero Pilonieta y Michelle Vieira Fernandez* ..... 47-73

Think tanks partidarios:  
¿conocimiento para política pública o activismo político?  
El caso de la Fundación Pensar y PRO en Argentina  
*Leandro Echt* ..... 75-103

La paridad de género en la legislatura de Río Negro (1983-2019)  
*Mariana Rulli y Julia Del Carmen* ..... 105-127

## NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Oil and British Policy Towards the Falkland/Malvinas Islands  
*Grace Livingstone* ..... 131-155

Actores religiosos en las políticas sociales en Argentina en el  
siglo XXI. Las mutaciones históricas de una lógica “subsidiaria”  
*Guillermo Romero* ..... 157-179

Asymmetric Warfare: Exploratory Study on the Non-Conventional Military Developments of the People's Republic of China in the period 2012 - 2018 <i>Lautaro N. Rubbi, Victoria Álvarez Magañañini, Lucas Nascimento y Dana Sager</i> .....	181-200
--	---------

### RESEÑAS

Los orígenes latinoamericanos de Podemos <i>Francisco Olucha-Sánchez</i> .....	203-205
Elecciones latinoamericanas. Selección y cambio de voto <i>Tomas Ciocci Pardo</i> .....	206-208
La representación política de las mujeres en México <i>Karolina M. Gilas</i> .....	209-211
Les origines du populisme : enquête sur un schisme politique et social <i>Agustín De Marco</i> .....	212-215
Una grieta de doscientos años. Conflictos y debates constituyentes en la Argentina (1816-1827) <i>Sebastián G. Cortesi</i> .....	216-218

# Editorial

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.14.1.E1>

El número que aquí presentamos fue preparado en el contexto de la pandemia del Covid-19. Si bien cada publicación toma muchos meses de preparación, los últimos son los más ajetreados. Y ese ajetreo nos encontró a autores/as, evaluadores/as y equipo editorial en situación de cuarentena, es decir, de incertidumbre, esfuerzos de adaptación, sobrecarga de trabajo docente, y demandas familiares extras. Por eso quisiera agradecer de modo especial a quienes han formado parte de este esfuerzo.

Tenemos muy buenas noticias para compartir con ustedes. La primera es que luego de varios meses de madurar la idea, hemos decidido convertir nuestra revista en una publicación en tres idiomas —castellano, inglés y portugués— lo cual se ve reflejado ya en este número. Buscamos con ello ampliar nuestro espectro de autores/as y lectores/as, e incrementar la circulación de los textos publicados y su citado, dando así continuidad a una política editorial iniciada por la gestión anterior.

La segunda buena noticia es que a partir de ahora los textos publicados por Revista SAAP contarán con un identificador único y permanente (conocido como DOI por su sigla en inglés). Este código alfanumérico garantiza el acceso directo y permanente a cada artículo, nota de investigación o reseña, aumenta su visibilidad, garantiza la propiedad intelectual y permite la interoperabilidad con distintas plataformas, repositorios y motores de búsqueda. Agradecemos a SAAP su apoyo para hacer posible esta iniciativa editorial.

En la misma línea de seguir mejorando la calidad de nuestra publicación, damos la bienvenida al Profesor Diego Rossello, investigador de la Universidad Adolfo Ibáñez (Chile), y especialista en Teoría Política, como nuevo miembro del Consejo Asesor. Su incorporación, nos prestigia y enriquece. Celebramos también la integración de Leandro Eryszewicz al equipo editorial, quien suma su experiencia y conocimiento de la disciplina.

Cerrando las novedades, les contamos que seguimos mejorando el sistema de arbitraje de nuestra revista, para lo cual hemos incrementado la participación de evaluadores/as de universidades y centros de investigación extranjeros.

A continuación, les presentamos una síntesis de los contenidos de este número, que incluye textos de relaciones internacionales, políticas

públicas, instituciones políticas y problemáticas de género. El artículo de Clarissa Franzoi Dri y Tiago Mocellin Pittas releva en forma exhaustiva la agenda de temas tratados por los órganos decisorios del Mercosur, Unasur y CELAC, desde su creación y hasta 2015. Su análisis revela una estrategia de instrumentalización por parte de Brasil de las áreas de cooperación regional, a favor de la afirmación de su liderazgo e imagen internacional, así como el uso de dichas organizaciones regionales como espacios de deliberación y de consulta política, lo que pone de manifiesto el reconocimiento de sus vecinos como socios relevantes para el diálogo multilateral y la inserción internacional.

Por su parte, Laura Otero Pilonieta y Michelle Vieira Fernandez reflexionan sobre las implicancias del proceso de judicialización de la política colombiana. Con el foco puesto en las políticas de salud, las autoras muestran cómo la Corte Constitucional, a la vez que actuó en resguardo del ejercicio de los derechos ciudadanos, condicionó el poder del gobierno en la formulación e implementación de dichas políticas, convirtiéndose en un *policy-maker*.

El trabajo de Leandro Etch presenta un marco analítico para abordar el estudio de los *think tanks* partidarios, y lo aplica al análisis de la relación entre el partido Propuesta Republicana (PRO) y la Fundación Pensar en Argentina. A partir del relevamiento de fuentes primarias, secundarias y de entrevistas en profundidad, concluye que el surgimiento de estos *think tanks* internos está sujeto a la valoración que haga el partido político del conocimiento experto; que el conocimiento técnico aportado por Pensar tuvo diversas funciones, entre ellas la de ampliar los vínculos político-institucionales de PRO y nutrirlo de capital técnico; y que el devenir de Pensar estuvo sujeto a la suerte del partido en las elecciones.

El artículo de Mariana Rulli y Julia Del Carmen analiza las condiciones y los factores políticos que posibilitaron que en la provincia de Río Negro se apruebe tempranamente la paridad de géneros en las listas de candidatos y candidatas a la legislatura provincial. Concluyen que, si bien su implementación tuvo por efecto una reducción sostenida de la brecha de género, la paridad efectiva aún no se ha alcanzado, por al menos tres motivos: la vigencia de un sistema electoral mixto, con magnitudes de distrito pequeñas; que los varones siguen encabezando la mayoría de las listas; y que el peso de las barreras informales empuja a las mujeres a ocupar cargos en comisiones legislativas de reproducción.

La nota de investigación de Grace Livingstone analiza el papel que jugó el petróleo en la política británica hacia las Islas Malvinas. Utilizan-

do archivos gubernamentales británicos recién abiertos al público, su trabajo muestra que las empresas y el gobierno británicos tenían un fuerte interés por los eventuales yacimientos de petróleo alrededor de las Islas Malvinas y que en cada etapa de las negociaciones con Argentina sobre la soberanía, en las décadas de 1970 y 1980, las agencias gubernamentales británicas tomaron en cuenta el impacto de un posible acuerdo, sobre el acceso británico a posibles yacimientos petrolíferos en el Atlántico Sur.

Por su parte, Guillermo Romero aborda un tema escasamente problematizado como lo es el rol de los actores y organizaciones religiosas en las políticas sociales en Argentina en el siglo XXI. Tomando distancia de las teorías de la secularización que postulan la pérdida progresiva de gravitación de las religiones en la vida moderna, y luego de una breve historización que permite visibilizar formas de actuación subsidiarias que poseen una larga tradición en el país, propone cuatro dimensiones de análisis para comprender cómo se da la participación de estos actores en la definición, ejecución y gestión de las políticas sociales.

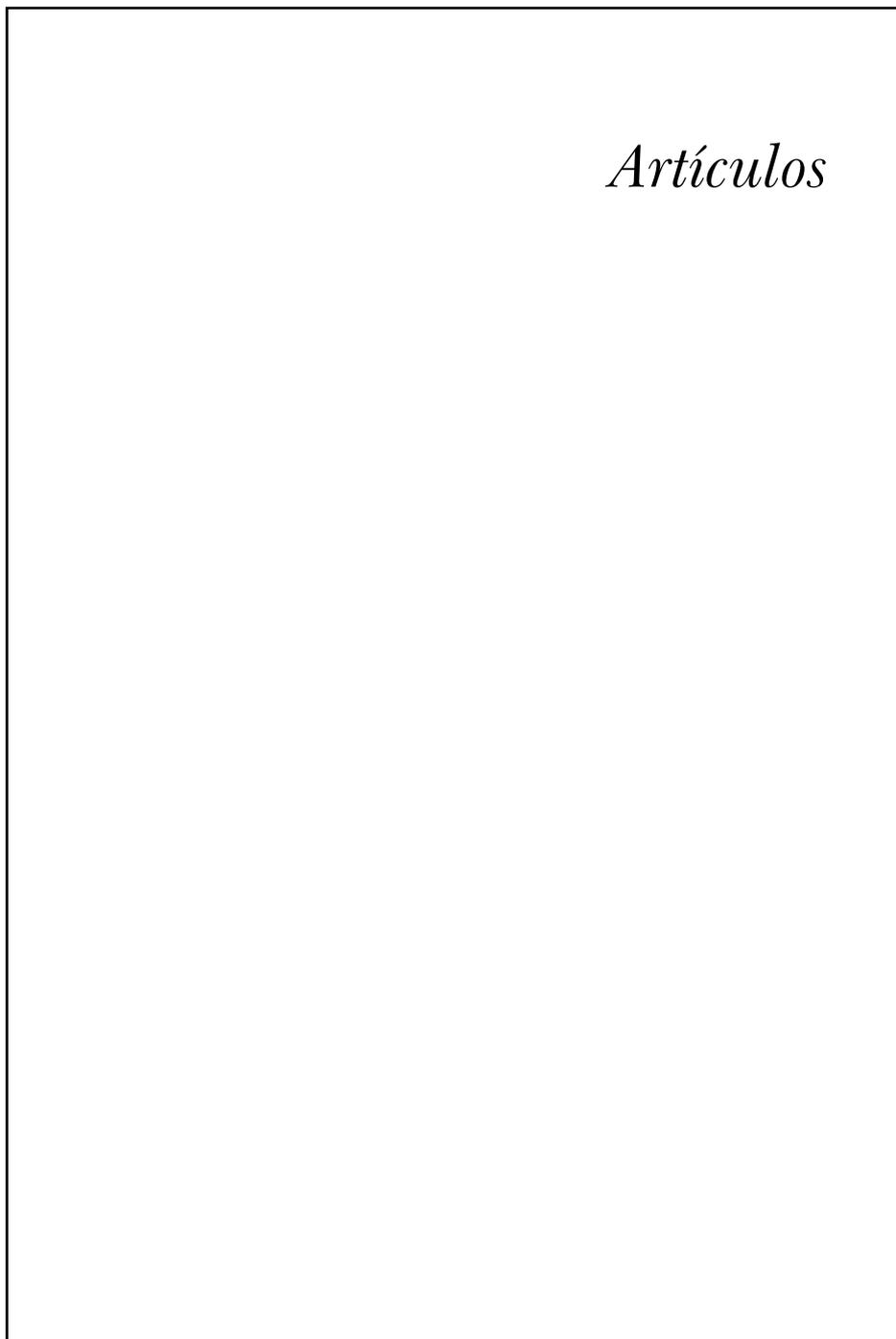
Finalmente, Lautaro Rubbi y coautores/as, se preguntan cómo se prepara China frente a una hipotética confrontación con los Estados Unidos, dada la notable asimetría en sus capacidades militares convencionales. A partir del análisis del desarrollo de las capacidades militares no convencionales por parte del país asiático, entre 2012 y 2018, los/as autores/as concluyen que dichos avances tecnológicos permitirían a China equiparar a los Estados Unidos en una guerra asimétrica, y que, aunque no necesariamente la conducirán a una victoria, lograrían imponer costos altos a la potencia norteamericana.

Cierran este interesantísimo número, cinco reseñas de libros publicados recientemente por prestigiosos/s autores/as, en España, Bélgica, México, Francia y Argentina.

¡Esperamos que lo disfruten!

MARÍA LAURA TAGINA  
Directora *Revista SAAP*





*Artículos*





## **A construção do regionalismo deliberativo-instrumental a partir da cooperação setorial na América Latina (1991-2015)**

*The Building of Deliberative-Instrumental Regionalism:  
an Analysis of Sectoral Cooperation in Latin America (1991-2015)*

CLARISSA FRANZOI DRI\*

Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil  
clarissa.dri@ufsc.br

TIAGO MOCELLIN PITTAS

Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil  
mocellin.tiago@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.14.1.A1>

*Este artigo visa oferecer um panorama do diálogo do Brasil com sua vizinhança a partir da perspectiva da cooperação regional, propondo um balanço da integração com foco nas dimensões política e social. Para tanto, realizou-se uma categorização exaustiva das normas dos órgãos decisórios do Mercosul, Unasul e CELAC desde sua criação até 2015, a fim de avaliar a evolução dos acordos em cada setor. Com base nos temas mais recorrentes, foram selecionados tópicos para análise que revelam as estratégias da atuação brasileira em seu entorno. Conclui-se pelo legado de um regionalismo deliberativo e instrumentalizado. Os resultados mostram a instrumentalização, por parte do Brasil, de áreas da cooperação regional em prol da afirmação de sua liderança e imagem internacional. Paralelamente, o objetivo anunciado pelos progressistas de levar a integração para além das metas comerciais e econômicas foi parcialmente atingido, proporcionando de fato a estruturação do diálogo regional em novos temas.*

*South American integration is Brazilian foreign policy's top priority. Brazil recognizes that she is stronger and more influential in global affairs by working closely with her neighbors and by helping promote peace and prosperity in her region. In spite of her continental dimensions and vast natural resources, Brazil made a resolute choice to work for regional (i.e. South American) integration. Closer economic and political relations con-*

---

\* As autoras reconhecem a contribuição de duas avaliações anônimas para uma versão anterior deste artigo.

*tribute to growth and stability. It also increases our (Brazil's and South America's) clout in global negotiations.*

Celso Amorim, Ministro de Relações Exteriores do Brasil (1993-1995, 2003-2010) (Amorim, 2010: 227)

### **Introdução<sup>1</sup>**

Os objetivos anunciados pelo regionalismo latino-americano passaram por mudanças profundas nas últimas décadas. Enquanto nos anos 1980 as metas eram predominantemente ligadas ao retorno à democracia e ao reconhecimento internacional, na década de 1990 o propósito foi criar mercados ampliados no contexto de políticas econômicas neoliberais. Nos anos 2000, as forças de esquerda no poder apresentaram medidas institucionais a fim de fortalecer as dimensões política e social da integração. Esse objetivo foi alcançado? Esse artigo propõe-se a fazer um levantamento dessas iniciativas e avaliar o papel nelas desempenhado pelo Brasil. A análise inicia-se com a fundação do Mercosul, em 1991, e estende-se até o momento da interrupção do ciclo dos progressismos no Brasil e na Argentina, ao final de 2015, quando teve início uma nova fase de diálogo regional mínimo, com características ainda incertas. Secundariamente, o artigo busca também contribuir para a compreensão da proliferação ou superposição de diferentes arenas regionais, sobretudo a partir da década de 2000. Existe uma divisão ou complementação de tarefas entre essas instituições no âmbito das políticas públicas?

Se a integração econômica não foi aprofundada ou alargada com os governos progressistas, outras agendas parecem ter avançado baseadas em uma perspectiva de cooperação (Malamud, 2013: 6). O Mercosul pode ter se aproximado de caminhos de construção de bens públicos regionais guiados por preferências governamentais, que mantêm as decisões no nível nacional, porém permitiriam coordenação ou harmonização em diferentes fases da formulação das políticas (Botto, 2011). Esse também pode ser o caso de outros grupos regionais revitalizados durante o período de regionalismo aberto nos Andes e na América Central, que encontram dificuldades em consolidar um mercado comum, mas experimentaram um acentuado conhecimento cultural mútuo, definiram linhas prioritárias para cooperação ou constituíram novos arranjos baseados em uma visão simi-

<sup>1</sup> As autoras agradecem as agências CNPq e CAPES do governo brasileiro pelo suporte financeiro para a pesquisa, por meio do Edital Universal, bolsa de iniciação científica, bolsa de mestrado e custeio para a pós-graduação.

lar dos desafios nacionais (Gil e Paikin, 2013). Esse tipo de abordagem vai além da análise institucional ou jurídica do regionalismo, porque põe luz nos conteúdos do diálogo regional e busca avaliar o potencial das respostas oferecidas aos cidadãos pelas estruturas burocráticas responsáveis pelos acordos. O foco nas matérias presentes na agenda decisória, mais do que nas instituições, facilita também uma análise transversal e comparativa entre diferentes organismos regionais que existem simultaneamente, com os mesmos Estados-membros e com parcela ou totalidade de objetivos similares.

A discussão sobre bens públicos globais também vem ganhando espaço na política internacional nas últimas duas décadas. O conceito originário da economia começou a ser utilizado para a compreensão dos conteúdos e atores do processo de globalização principalmente a partir do final dos anos 1990 (Inge *et al.*, 1999; Albin, 2003; Inge *et al.*, 2003) e recentemente vinculou-se às noções de governança e regulação internacional (Bodansky, 2012). Uma tipologia da oferta dos bens públicos globais foi proposta por Scott Barret (2007). Mercedes Botto (2011) aplicou a expressão aos arranjos da cooperação interestatal no âmbito do Mercosul, comparando bens a políticas públicas regionais. Enquanto efeito ou consequência dos esquemas políticos, as políticas públicas podem ser compreendidas como os bens entregues aos cidadãos em diferentes áreas. Corroborando essa visão, outros estudos surgiram detalhando atores, processos e metas em diversos setores da cooperação regional na América do Sul (Vazquez e Perrotta, 2012; Sarti *et al.*, 2014; Bianculli e Hoffmann, 2016; Racovschik e Raimundi, 2016). É no mesmo sentido que o presente artigo propõe-se a estudar os bens ou políticas públicas regionais. Trata-se de examinar os resultados apresentados pelas organizações na América Latina, indo além dos tratados e instituições. Este trabalho, no entanto, complementa os anteriores por oferecer dados para uma visão sistemática e panorâmica dos acordos alcançados no âmbito do Mercosul, da Unasul e da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC). Ademais, a presente pesquisa também se concentra no possível papel do Brasil como catalisador ou parceiro dessa cooperação.

O mapeamento do conteúdo dos acordos firmados regionalmente e a análise do papel do Brasil em sua iniciativa ou continuidade deve contribuir para testar o alcance das interpretações da política externa brasileira como nova, solidária, benigna ou criativa (Amorim, 2011: 265; Amorim, 2010: 225; Maringoni, Schutte e Berron, 2014: 4; Lima, Garcia e Pomar, 2014: 103). Na esfera regional, os dados indicam que o Brasil pode estar próximo de modelos hierárquicos e excludentes tradicionais da política internacional. Isso demonstra que as estratégias brasileiras associadas ao

*soft power* não são desprovidas de interesses nem de contradições. Demonstra também que a horizontalidade, que vem caracterizando alguns projetos brasileiros no âmbito da cooperação sul-sul, pode não estar presente em todos os setores de cooperação no âmbito das organizações regionais latino-americanas. Mas isso não significa que a política externa dos governos progressistas não tenha apresentado mudanças significativas com relação aos governos anteriores, em sua atuação nas diferentes regiões do mundo.

Esse artigo visa contribuir para a compreensão sobre como essas mudanças aconteceram no âmbito latino-americano, com base na noção de deliberação. Etimologicamente, a palavra tem origem nas ideias de ponderar, considerar. Na tradição dos estudos políticos, a deliberação está vinculada ao papel de assembleias reunidas para refletir, examinar e discutir publicamente assuntos de interesse coletivo. Neste estudo, a deliberação é utilizada no sentido de debate e confronto pacífico e democrático de ideias que implicam em controle e direito de crítica (Chagnollaud, 1996: 185). Esse tipo de procedimento não é novidade na América Latina, mas nos anos 2000 os canais para esse diálogo parecem ter englobado mais temas e mais Estados da região do que em momentos anteriores. Assim, essa pesquisa explora a ideia segundo a qual o reforço da cooperação regional a partir de meados dos anos 2000 esteve estreitamente vinculado à tentativa de afirmação da liderança brasileira. Como essa tentativa implicou em investimento em espaços deliberativos regionais, ela pode ter ido além desses objetivos estratégicos primordiais brasileiros e criado arenas de diálogo de extrema relevância para a construção da região América Latina e para sua busca de autonomia.

Metodologicamente, a pesquisa pautou-se na coleta e sistematização de todas as normas emanadas por órgãos decisórios do Mercosul, Unasul e CELAC desde sua fundação até 2015. No caso da CELAC, devido à ausência de decisões, declarações e comunicados presidenciais, foram utilizados para complementar os planos de ação apresentados. A base buscou priorizar os atos emanados pelas instâncias decisórias, não incluindo a agenda dos grupos de trabalho e reuniões diversas que acontecem periodicamente em todas as organizações. As normas foram categorizadas e contabilizadas em um registro anual e, no caso do Mercosul, decenal. Em cada uma das organizações, setores ilustrativos da atuação brasileira foram selecionados para análise, com base nos temas mais frequentemente abordados nas normas.

O artigo está organizado da seguinte forma. A primeira parte revisa a literatura recente sobre a relação do Brasil com sua vizinhança e as principais interpretações formuladas para explicar e avaliar a proliferação e superposição de organismos regionais na América Latina. A segunda par-

te apresenta os resultados da compilação e categorização das decisões aprovadas no Mercosul (1991-2015), na Unasul (2008-2015) e na CELAC (2008-2015), além da análise de alguns temas com forte presença na agenda regional. A conclusão confirma a instrumentalização do regionalismo por parte do Brasil em prol de outros objetivos de política externa, como indica parte da literatura, mas aponta também para a formação de um regionalismo deliberativo que estrutura espaços de discussão relevantes. Revela, ademais, certa complementaridade nos temas de trabalho das três organizações, que aprofundam ou alargam temas que já vinham sendo trabalhados em outros organismos, ou agregam novas pautas vinculadas aos Estados que não pertenciam às organizações anteriores.

### **1. Entre tradição e inovação: os limites do Brasil-potência na política regional**

A política externa ativa e altiva (Amorim, 2014: 32) de Lula, Celso Amorim e equipe gerou inúmeras análises sobre o comportamento internacional do Brasil e sobre as diferenças e semelhanças com outros períodos históricos. Esse interesse deveu-se, em parte, aos discursos dos agentes responsáveis sobre a estratégia de inserção internacional a ser implementada, com prioridade ao multilateralismo, universalismo, diversificação de parcerias e protagonismo nas discussões internacionais. As novas iniciativas de cooperação sul-sul, pautadas na chamada não-indiferença, levaram à expressão “potência emergente e solidária” (Faria e Paradis, 2013), enquanto a tradição de não-intervenção e pacifismo foi reforçada por meio da defesa da “multipolaridade benigna” (Amorim, 2011: 265). Essas características romperiam com políticas anteriores de adaptação a certas normas e regimes internacionais e de maior convergência com as potências centrais (Cervo, 2003; Lima, 2005: 13; Vigevani e Cepaluni, 2007: 291-292). O governo Dilma Rouseff, embora tenha diminuído a intensidade das ações de política externa, não se afastou desses princípios (Malamud, 2011b; Cervo e Lessa, 2014). De modo complementar, outra parte da literatura aponta para uma atuação regional menos inovadora do Brasil, sobretudo no que concerne à reprodução de práticas tradicionais da política internacional no relacionamento centro-periferia. Menos do que questionar as estruturas internacionais, o Brasil estaria buscando chamar a atenção das potências para suas ações e galgar espaço no concerto internacional. Isso se refletiria em suas ambições econômicas extra-regionais e no baixo nível de legitimidade conquistado junto à sua vizinhança.

A perspectiva dos papéis sociais mostra que as aspirações brasileiras não dependem apenas de suas habilidades e capacidades, mas também do reconhecimento de outros atores. Nesse ponto, o Brasil parece enviar por vezes mensagens divergentes a atores diferentes —por exemplo, a países centrais, a parceiros extracontinentais na cooperação sul-sul ou a Estados fronteiriços—, o que revela as contradições de sua estratégia. Malamud (2011a) aponta o fraco reconhecimento da liderança brasileira pelos Estados latino-americanos. Países de menor população, como o Paraguai, percebem a manutenção de relações de hegemonia e dependência com o Brasil (Lambert, 2016). Potências regionais, como o México, tentam conter a ascensão brasileira (Covarrubias, 2016). Países intermediários, como Argentina, Chile e Venezuela, convivem com a ideia da liderança brasileira, desde que enquadrada pelas instituições regionais (Wehner, 2015). Quando o Brasil se afasta da busca do consenso na região, a contestação pode aumentar. No caso colombiano, a oposição —indireta— vem por meio da construção de novos modelos regionais, como a Aliança do Pacífico (Flemes e Castro, 2016). Essa contestação não é hostil na América do Sul, mas sim uma tentativa de balanceamento do poder da potência regional (Flemes e Wehner, 2015). Em linhas gerais, o potencial de representação internacional da região pelo Brasil é menos reconhecido nos temas econômicos e securitários (Wehner, 2015: 18), embora o peso econômico brasileiro seja muito mais claro do que as capacidades militares (Schenoni e Actis, 2014). Essa menor legitimidade da representação internacional em temas econômicos pode estar ligada ao fato de que alguns países intermediários procuram certa independência econômica do Brasil para fins de *light balancing* (Russel e Tokatlian, 2016: 28). Esses Estados buscariam, assim, evitar o aumento da diferença de poder relativo na região ao dificultar a emergência do Brasil como potência hegemônica regional.

Nesse ponto, a criação de instituições regionais pode derivar de uma dupla interpretação: meio para consolidar a liderança, a partir da perspectiva brasileira, ou meio para prevenir a hegemonia do Brasil com base no diálogo e na regulação, a partir da perspectiva dos demais Estados. Essa proposta complementa as tentativas atuais de explicação da proliferação e superposição de organizações regionais na América Latina. Ultimamente, essa diversidade de organizações tem sido vista como parte de um complexo de governança regional definido pela elasticidade ou pluralismo institucional (Nolte, 2013 e 2016). Cada organização é entendida como parte de uma arquitetura regional mais ampla, que molda o discurso dos membros e gera normas considerando problemas coletivos e benefícios comuns, o que deveria contribuir para a formação de uma coesão regional ou *regionness* (Riggiozzi, 2010). A busca pela

complementaridade nas agendas das reuniões de cúpula do Mercosul, Unasul e Comunidade Andina corrobora esse argumento (Dabène, 2016b). Esse sistema seria capaz de acomodar os diferentes interesses dos Estados, que podem decidir em qual organização despender mais esforços, de acordo com as suas prioridades e o contexto geral. O complexo é, assim, flexível, já que ele pode se expandir para incorporar novas práticas e necessidades dos Estados. Ele é também multidimensional, com a coexistência de áreas de governança formais e informais e instituições com diferentes graus de consolidação e complexidade, além de dinâmico, o que levaria a compromissos de curto prazo, todavia possivelmente mais espontâneos e voluntários.

Assim, se os atores são aqueles que melhor podem decidir os contornos e características do regionalismo, na América Latina isso não dependeria de transferência de soberania e delegação de competências (Weiffen, Wehner e Nolte, 2013: 6). Ao contrário, métodos regionais estariam sendo desenvolvidos explicitamente para que os Estados lidem com questões de interesse comum mantendo a autonomia, inclusive com relação à potência regional. Esses instrumentos incluem busca de espaço em instâncias deliberativas para uma diversidade de Estados interessados, múltiplas arenas negociadoras e diferentes temas inter-relacionados, formando um tipo de regionalismo modular (Gardini, 2015) ou de geometria variável (Nolte e Comini, 2016). Essa perspectiva confirmaria a tendência de retorno da integração econômica dos anos 1990 a um diálogo cooperativo estável (Malamud e Gardini, 2012): não há decisões supranacionais, mas, ao invés disso, políticas compartilhadas em algumas áreas. No entanto, essa cooperação poderia não representar apenas um fim em si, mas ser instrumentalizada para afirmar a liderança ou para conter a liderança.

O marcante traço conjuntural e imediatista de algumas políticas poderia reforçar esse argumento. Estudando o processo de formação da agenda da Unasul, Dabène (2016a) argumenta que essas políticas são contingentes, dependendo principalmente dos contextos políticos e econômicos. Causas estruturais também desempenhariam um papel, como a presença dos governos de esquerda que fazem esforços por uma cooperação menos centrada no comércio. A Unasul, contudo, é principalmente reativa e sua agenda é parcialmente resultante de eventos desordenados seguidos por cúpulas de emergência e esforços na solução de crises (Dabène, 2016a). Apresentando argumentos contrafactuais, o autor mostra que a exclusão do comércio, a inclusão da defesa e a manutenção da democracia dentro dos tópicos prioritários para deliberação consistem em respostas de curto prazo a eventos cruciais, como as negociações comerciais com os Estados Unidos, a guerra ao terror ou crises políticas nacionais.

Em uma análise conjunta da atuação da Unasul e da Organização dos Estados Americanos (OEA) em episódios de crise da estabilidade democrática, Weiffen (2017) conclui que ambas organizações podem atuar de modo competitivo ou cooperativo, dependendo da dinâmica de poder regional no caso. Nem sempre um cenário competitivo pode ser associado a efeitos negativos, mas ele pode levar à contestação de normas e bloquear as ações positivas desejadas pelas organizações envolvidas. A alta dependência das interações estatais já em andamento para a determinação da dinâmica entre as organizações (Weiffen, 2017) reforça a ideia de que a superposição institucional pode ser explicada pelas estratégias de liderança. A análise empírica deve contribuir para uma conclusão mais precisa sobre as causas e as consequências da pluralidade de instituições regionais, e, portanto, sobre os papéis das potências nesse quadro. Hipoteticamente, considerando um estudo que integra a OEA e os Estados Unidos, o Brasil teria incentivado a criação de diferentes arenas negociadoras procurando canais extras de influência sobre seus vizinhos. Mas os Estados intermediários podem exercer uma força de reação, respaldados pela instituição regional, quando assim o desejarem.

Uma visão menos otimista da proliferação de instituições regionais e da resiliência do regionalismo latino-americano é trazida pela psicologia social. Segundo Dubé e Thiers (2017), as instituições regionais na América Latina podem ter-se tornado um valor em si mesmas, e as dificuldades de defecção estão relacionadas a laços emocionais e custos percebidos de retirada. O grupo também pode pressionar os membros, expressa ou tacitamente, pela manutenção da adesão. Ademais, a dissonância entre os objetivos desejados e os efetivamente atingidos pode ser mitigada com dados e argumentos seletivos, e esse tende a ser o caso quando recursos importantes já foram empregados em certa direção. No entanto, se os resultados são escassos com relação às metas declaradas, as dinâmicas geradas nesses processos negociadores e deliberativos demandam mais atenção.

A diferença, no caso do Brasil, entre a retórica de prioridade para a integração regional e a prática de forte presença em acordos globais, também parece clara na esfera comercial. A partir de um ponto de vista econômico-comercial, em algumas fases as relações extra-regionais podem ser interpretadas como mais vantajosas para países em desenvolvimento, especialmente no tocante à atração de investimentos e à exportação de bens primários. Nesses momentos, as potências regionais podem ausentar-se da cooperação regional a fim de priorizar parcerias globais, e essa defecção traz graves consequências à vitalidade dos processos de integração em curso (Krapohl, Meissner e Muntschick, 2013). A atração econômica

extra-regional é um dos motivos para o interesse brasileiro crescente na África e na Ásia a partir de 2005, consubstanciado, sobretudo, em redes como BRICS, IBAS e Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e para a Parceria Estratégica Brasil-União Europeia. No entanto, a América Latina, com destaque especial para o Mercosul e a Argentina, ainda é um mercado de grande relevância para os produtos industrializados brasileiros e mantém a marca média de destino de 10% do total das exportações brasileiras<sup>2</sup>. Assim, o comportamento brasileiro focado no âmbito extra-regional nos anos 2000 não tem necessariamente um viés inovador ou imaginativo, mas retoma, em partes —principalmente na exportação de commodities—, a história da política externa brasileira. Mais desafiador seria, por exemplo, considerar seriamente o âmbito regional como alternativa para fomentar um comércio de alto valor agregado em momentos de (re) primarização da pauta exportadora.

Os limites da política latino-americana do Brasil e, sobretudo, de sua liderança regional são também expostos por uma perspectiva construtivista. Quando se considera que a formação dos interesses segue as identidades, a presença ou a construção de uma identidade coletiva regional tornaria essa liderança mais provável. Sendo essa identidade comum quase inexistente na região em elementos estruturais, sistêmicos e discursivos, a atuação brasileira poderia ser melhor definida por hegemonia do que por liderança (Mesquita, 2016). Como *hegemon*, o Brasil persegue suas estratégias individuais apresentando-as como se fossem coletivas em vez de efetivamente buscar bens coletivos (Mesquita, 2016: 6). Desse modo, o Brasil deixa de oferecer bens públicos que aumentariam a legitimidade de sua atuação regional (Flemes e Wehner, 2015: 167; Burges, 2015). Essa ideia coloca em xeque a hegemonia consensual que pode ter sido buscada pelo Brasil na América Latina (Burges, 2008), pois enfraquece a aceitação dos valores do *hegemon* pelos vizinhos. Assim, se a conquista da hegemonia regional é um objetivo da política externa brasileira, ela surge como cada vez menos consensual —e mais tradicional—, considerando a perda de credibilidade com relação aos objetivos anunciados.

A classificação do Brasil como *hegemon*, ao invés de líder latino-americano, aponta na direção de um regionalismo instrumental e reativo, como se a cooperação fosse estruturada para manter a autonomia brasileira. Essa estratégia serviria à manutenção da estabilidade regional por meio da gestão de crises, à promoção da imagem brasileira como líder por meio do

<sup>2</sup> Dados da balança comercial brasileira entre janeiro e agosto/2017 sistematizados pelo Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-mensal-2>.

aumento das capacidades regionais e da previsibilidade das ações governamentais, e à tomada de posição regional em assuntos delicados, de modo a preservar os governos nacionais, além de atuar como reação contra iniciativas externas indesejadas (Medeiros, Teixeira Jr e Reis, 2017: 118; Lazarou e Luciano, 2015: 15-17). Do ponto de vista institucional, a própria criação do Parlamento do Mercosul em 2005, defendido oficialmente como fomentador da democracia no bloco, já foi apontada como instrumento para afastar a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (Medeiros e Dri, 2013; Dri, 2014). Do ponto de vista legal, o baixo nível de incorporação das normas do Mercosul nos ordenamentos jurídicos nacionais pode indicar um interesse maior na assinatura e na publicidade dos acordos do que em sua efetiva implementação (Ventura, Onuki e Medeiros, 2012; Arnold, 2016). A prática das “promessas vazias” permite aos Estados membros, por exemplo, aprovar normas de reforço da integração econômica para contornar um momento de crise, sem que essas regras precisem necessariamente entrar em vigência mais tarde (Arnold, 2016: 6).

Esse fato parece estar relacionado com o que Jenne e Schenoni (2015) chamam de regionalismo declaratório, ou seja, a persistência de afirmações retóricas sobre a integração regional. Estudando as falas dos presidentes latino-americanos nas sessões anuais da Assembleia Geral das Nações Unidas, as referências à unidade regional e às instituições do continente são significativas, e são ainda mais presentes nos discursos dos chefes de Estado de esquerda. Essa interpretação se confirma quando se analisam os discursos sobre identidade regional no âmbito da Unasul (Meunier e Medeiros, 2013). A identidade compartilhada pelos países da região, baseada em valores e em uma história comuns, não se reflete nos acordos e políticas regionais concretas com a mesma intensidade que possui nas declarações das autoridades, pelo que a legitimidade das instituições regionais pode ser buscada em elementos externos, como no espelhamento em relação à União Europeia (Medeiros, Meunier e Cockles, 2015).

A essas debilidades, que restringem as possibilidades de uma efetiva liderança brasileira, soma-se outra deficiência das organizações regionais na América Latina: não ter aumentado significativamente os níveis de participação social e diálogo com a sociedade civil. O reforço dos aspectos políticos do regionalismo na década de 2000 incentivou o papel de atores tradicionais, como governos e partidos, mas deixou de incluir de modo substancial atores sociais que, em alguns casos, conformam redes regionais há várias décadas e já foram os responsáveis pela condução de agendas anti-hegemônicas (Serbin, 2013: 302). A abordagem centrada exclusivamente no Estado, e mais ainda nos poderes executivos, pode ocasionar políticas de cima para baixo mesmo em temas de grande mobilização e

interesse, como políticas sociais ou ambientais. As práticas da diplomacia parlamentar (Costa, Dri e Stavridis, 2013), da diplomacia federativa (Medeiros e Saraiva, 2009; Botto, 2013) e da diplomacia civil (Sanchez, 2004; Barros, 2011) são dificilmente reconhecidas pelos ministérios de relações exteriores, que ainda são os atores centrais e quase exclusivos dos blocos regionais. São inúmeras as iniciativas de deputados, senadores, prefeitos, vereadores, organizações militantes ou associações profissionais, entre outros atores, para a gestão de temas transnacionais, mas essas ações encontram grande resistência nas burocracias que gerem as instituições regionais. Assim, persiste o quadro geral latino-americano de baixa capacidade de influência dos movimentos sociais nas políticas externas (Malamud, 2016).

O carisma e a popularidade de líderes como Lula e Néstor Kirchner conseguiram contornar essas evidências durante algum tempo e manter em um nível bastante positivo as relações regionais, mas o personalismo não é suficiente na criação de dinâmicas institucionais duradouras. Sem a implementação de políticas compartilhadas no âmbito das organizações, seria cada vez mais difícil para o Brasil manter a retórica da prioridade regional. É interessante notar que os limites da integração não dependem exclusivamente da agência dos tomadores de decisão brasileiros, mas podem também ter causas sistêmicas. É possível que o crescimento econômico e a visibilidade internacional das potências regionais estejam conduzindo um processo de multipolaridade centrífuga, que desestimula a integração regional enquanto reforça os laços extra-regionais entre os países emergentes (Garzón, 2015). Por outro lado, a situação de subdesenvolvimento econômico da América Latina pode também influenciar na difícil manutenção dos compromissos regionais. A dependência externa, as incertezas financeiras e as estratégias das grandes corporações multinacionais parecem determinar as crises do regionalismo latino-americano tanto quanto fatores endógenos (Botto, 2017).

Se considerados seriamente, os fatores exógenos podem questionar a suficiência das tentativas apresentadas até aqui para a caracterização do regionalismo latino-americano nos anos 2000. Todos esses recortes analíticos apreendem aspectos essenciais da realidade política latino-americana e explicam em grande medida o modo de funcionamento e as razões para a continuidade dos projetos regionais, além do tipo de comportamento avançado pelo Brasil. Os estudos argumentam que, devido ao baixo grau de identidade compartilhada, o Brasil não é considerado líder nato da região. Assim, instrumentaliza o regionalismo buscando essa liderança e também a manutenção de uma margem importante de autonomia. O regionalismo também é reativo contra ações externas indesejáveis,

formal por consistir em um valor em si mesmo, declaratório considerando a dose de retórica discursiva a ele associada, e centralizado pelo fato de que as decisões precisam da chancela dos ministérios de relações exteriores. Essa tipologia é válida e pertinente, mas pode não ser suficiente.

Esse artigo pretende contribuir para o debate sobre a caracterização do regionalismo latino-americano e sobre a atuação regional do Brasil a partir do ponto de vista da deliberação. Desde essa perspectiva, as instituições regionais parecem ter gerado uma dinâmica de debates relevante na arena política. Os números da cooperação setorial no âmbito dos blocos regionais, oferecidos a seguir, demonstram que as negociações foram contínuas e intensificadas nos anos 2000, o que favorece a formação de canais de diálogo estáveis entre os vizinhos nos mais variados temas da atuação estatal. Ou seja, se as práticas incluem o regionalismo instrumental, podem não se restringir a ele. Na sequência, apresenta-se um panorama quantitativo das normas aprovadas no Mercosul, na Unasul e na CELAC e uma análise qualitativa de situações representativas que ilustram o papel desempenhado pelo Brasil em seu entorno regional.

## **2. Os conteúdos do regionalismo deliberativo e instrumental**

Esta seção objetiva apresentar um quadro exaustivo e sistematizado dos temas tratados nas instâncias decisórias do Mercosul, Unasul e CELAC desde suas respectivas origens até o final de 2015. Esses três organismos foram escolhidos por contarem com a participação brasileira, cuja retórica referente à integração regional pretende-se verificar nesse estudo. A codificação temática reflete a ênfase dada pelas próprias instituições a cada setor. Uma área similar entre todas é o rótulo “institucional”, que se refere a atos que regulam o funcionamento interno das organizações. Não se indica aqui o nível de implementação de cada normativa, mas apenas a entrada de cada assunto na agenda regional. Assume-se que a simples inclusão de certos tópicos na pauta das unidades decisórias dos blocos latino-americanos demonstra algum interesse no seu tratamento regional. Oferece-se um panorama das ideias ou dos projetos que foram cogitados nos mais altos escalões políticos de cada organização, e que tinham, portanto, potencial de tornarem-se políticas regionais. Após o mapeamento, os temas mais recorrentes em cada organização são objeto de análise qualitativa. Não se trata aqui de estudos de caso, que exigiriam outros espaços, mas sim de exemplos que revelam a atuação brasileira na região e o caráter deliberativo-instrumental do regionalismo que vem sendo construído.

Clarissa Franzoi Dri y Tiago Mocellin Pittas

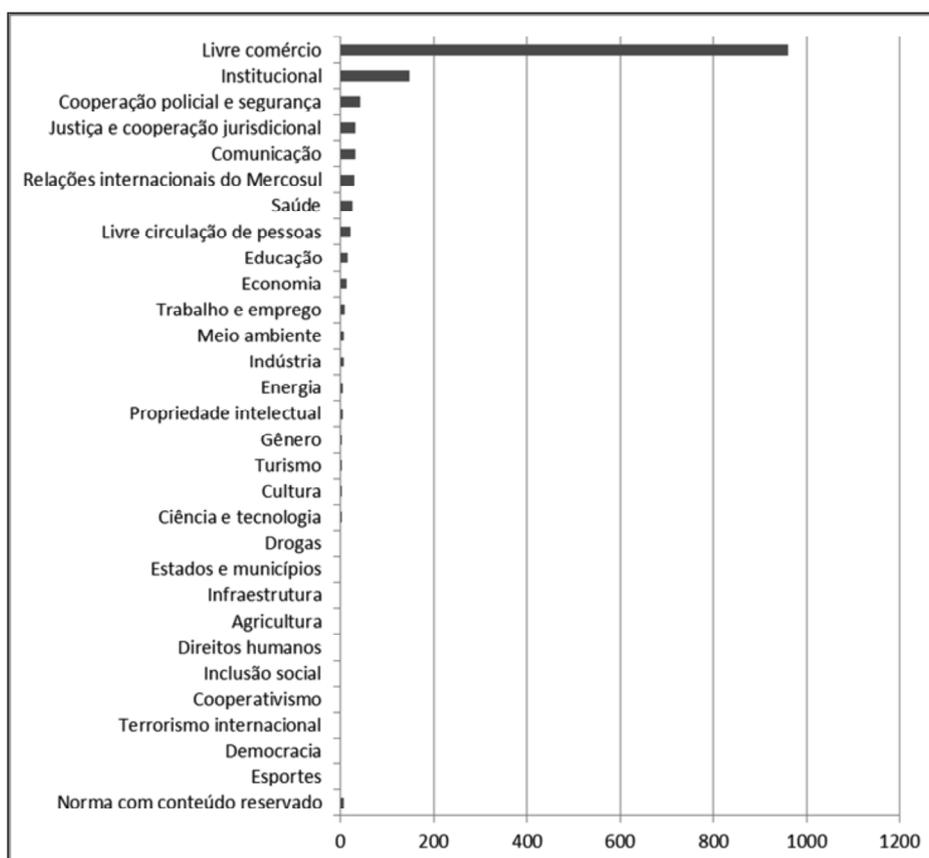
O Mercosul teve seu ato constitutivo em 1991, calcado em importantes iniciativas anteriores como a Associação Latino-americana de Livre Comércio de 1960, a Associação Latino-americana de Integração de 1980, a aproximação energética entre os países do Rio da Prata nos anos 1970 e os acordos de cooperação Brasil-Argentina dos anos 1980. Concebido para fortalecer os regimes democráticos e a inserção internacional dos países do Cone Sul (Seitenfus, 1989; Medeiros, 2000), além de estimular o livre-comércio por meio da construção de um mercado comum (Gardini, 2007), o Mercosul está entre as iniciativas mais ambiciosas de integração regional na América Latina. Além dos quatro sócios-fundadores, o Mercosul promoveu a adesão da Venezuela a partir de 2006, e sua posterior suspensão em 2017. Embora tenha dinamizado o comércio intra-regional, o Mercosul ainda não conseguiu alcançar seus objetivos de integração econômica (Vaillant, 2014). A partir de meados dos anos 2000, o bloco vem investindo em objetivos políticos e sociais, espelhados na criação de órgãos como o Parlamento do Mercosul em 2005, o Instituto Social do Mercosul em 2007 e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos em 2009. Apesar dessas mudanças, os três únicos órgãos com poder decisório continuam os mesmos desde as origens do bloco e são formados majoritariamente por representantes dos ministérios de relações exteriores de cada país: Conselho Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio. A agenda com base nas normas aprovadas segue na tabela 1 e nos gráficos 1 e 2. A tipologia condensa os atos desses três órgãos e faz referência à vocação principal da norma ressaltada em seu preâmbulo.

**Tabela 1**  
**Agenda Mercosul por período 1991-2015**

<b>Tema/período</b>	<b>1991-2002</b>	<b>2003-2015</b>	<b>Total de normas por tema</b>
Livre comércio	961	888	1849
Institucional	149	239	388
Economia	14	6	20
Educação	16	25	41
Justiça e cooperação jurisdicional	33	40	73
Relações internacionais do Mercosul	31	112	143
Livre circulação de pessoas	21	22	43
Trabalho e emprego	9	12	21
Direitos humanos	2	26	28
Agricultura	2	10	12
Cultura	4	17	21
Saúde	26	72	98
Propriedade intelectual	5	2	7
Cooperação policial e segurança	42	18	60
Indústria	7	18	25
Energia	5	4	9
Esportes	0	2	2
Cooperativismo	1	2	3
Turismo	4	4	8
Meio ambiente	7	19	26
Ciência e tecnologia	3	8	11
Infraestrutura	2	84	86
Comunicação	32	10	42
Estados e municípios	2	5	7
Gênero	4	5	9
Drogas	2	1	3
Inclusão social	1	23	24
Democracia	0	12	12
Terrorismo internacional	0	1	1
Norma com conteúdo reservado	7	0	7
<b>Total por período</b>	<b>1392</b>	<b>1687</b>	<b>3079</b>

Fonte: elaboração dos autores com base nas decisões do Conselho Mercado Comum, resoluções do Grupo Mercado Comum e disposições da Comissão de Comércio do Mercosul. Dados disponíveis no site [mercosur.int](http://mercosur.int).

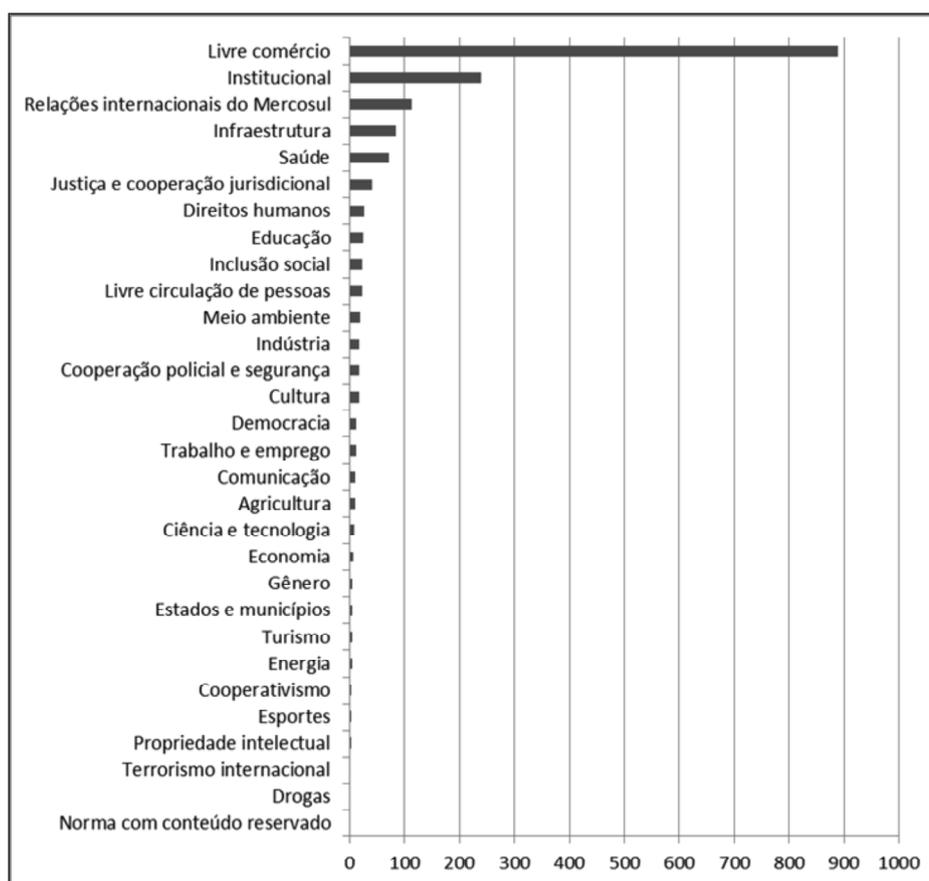
**Gráfico 1**  
**Agenda Mercosul consolidada 1991-2002**



Fonte: elaboração dos autores com base nas decisões do Conselho Mercado Comum, resoluções do Grupo Mercado Comum e disposições da Comissão de Comércio do Mercosul. Dados disponíveis no site [mercosur.int](http://mercosur.int).

Observação: estão zerados os itens Esportes, Democracia e Terrorismo Internacional.

**Gráfico 2**  
**Agenda Mercosul consolidada 2003-2015**



Fonte: elaboração dos autores com base nas decisões do Conselho Mercado Comum, resoluções do Grupo Mercado Comum e disposições da Comissão de Comércio do Mercosul. Dados disponíveis no site [mercosur.int](http://mercosur.int).

Observação: está zerado apenas o item Norma com conteúdo reservado.

Em linhas gerais, o tema do livre comércio diz respeito aos atos vinculados à regulamentação (evolutiva ou regressiva) da liberalização comercial e de serviços, e à harmonização tarifária para constituição da união aduaneira. Os anos 1990 testemunharam o auge dos esforços pela liberalização, enquanto a partir de 2005 as normas dessa categoria mencionam mais a adequação de tarifas comuns a previsões de abastecimento e necessidades

nacionais. Justiça refere-se à cooperação jurisdicional e ao desenvolvimento do sistema de solução de controvérsias no bloco. Percebe-se que o foco na primeira década do bloco foi a liberalização comercial e, em menor medida, a cooperação policial para o combate a ilícitos. As dificuldades de implementação dessas decisões ficam claras nas próprias normas, que se repetem anualmente e cujos textos buscam orientar os órgãos nacionais sobre como agir face à nova normativa regional. A partir dos anos 2000, temas como inclusão social, democracia e cooperativismo entraram na agenda do bloco. O tema da agricultura, a partir de 2005, faz referência sobretudo a encontros sobre agricultura familiar, e as normas sobre cultura no mesmo período são majoritariamente relacionadas ao cinema e co-produções cinematográficas. A partir de 2010, a temática dos direitos humanos começa a incluir discussões sobre povos indígenas e afrodescendentes.

Uma análise mais específica dos temas numericamente mais representativos, e com maior variação de uma década à outra, inclui as relações internacionais do Mercosul, a saúde e a infraestrutura. No caso das relações internacionais, estão incluídos acordos de liberalização comercial, cooperação e diálogo político com países ou organizações internacionais, além de normas para associação ou adesão ao bloco e normas que definem as prioridades em termos de cooperação financeira e técnica recebida. A partir dos anos 2000, o número de acordos com esses conteúdos aumentou consideravelmente, mostrando o interesse crescente no Mercosul por parte de outros Estados e organizações, ademais de revelar o interesse dos membros em melhorar e diversificar sua inserção internacional, considerando a pluralidade dos parceiros signatários. Aqui se infere a criação de uma dinâmica de diálogo entre as diplomacias dos países do Mercosul sobre seus relacionamentos externos, embora o Brasil tenha adotado concomitantemente uma estratégia de inserção internacional unilateral.

Os debates sobre saúde estão presentes no Mercosul desde sua fundação, devido à necessidade de eliminar obstáculos técnicos para a livre circulação de alimentos e fármacos, além de estabelecer padrões regionais para a agropecuária e a indústria. Gradualmente, o grupo de trabalho encarregado desse tema passou a tratar de pautas mais amplas do que o livre-comércio, como cooperação técnica em saúde, aquisição de medicamentos e vigilância epidemiológica (Queiroz e Giovanella, 2011: 185). Esses temas ganharam espaço considerável a partir dos anos 2000, estruturando uma importante arena de deliberação transnacional envolvendo profissionais de saúde dos países do bloco. Essa dinâmica foi transportada para a nascente Unasul em 2008, cujo Conselho de Saúde é considerado relevante espaço de prática política (Riggirozzi, 2015a); de solidariedade, de prática coletiva e de luta por soberania e autonomia (Herrero, 2017); de reivindicação de direitos e justiça social e de construção de caminhos alternativos para a saúde global (Riggirozzi, 2015b).

As iniciativas brasileiras em saúde no plano internacional devem-se em grande parte à estruturação desse serviço público e universal a partir da redemocratização, o que gerou uma burocracia militante e organizada na defesa das pautas sanitárias. O empreendedorismo dos atores brasileiros nesse tema, no Mercosul e na Unasul, levou à construção de espaços regionais de comunicação e de troca de experiências que buscam garantir e reforçar o acesso à saúde nos Estados-membros (inclusive dentro do próprio Brasil). Um momento representativo desse processo foi a criação, em 2009, do Instituto Sul-americano de Governo em Saúde (ISAGS), com sede no Rio de Janeiro e a nomeação de diretor brasileiro a partir de iniciativa da Fundação Oswaldo Cruz, vinculada ao Ministério da Saúde. No entanto, apesar da estruturação de diálogos e práticas de extrema relevância, persistem dificuldades na cooperação regional em saúde, como a falta de harmonização das legislações nacionais e das bases de dados, a desigualdade no acesso à tecnologia, os obstáculos para o reconhecimento mútuo do exercício profissional e a falta de estrutura nas regiões de fronteira (Queiroz e Giovanella, 2011: 187), o que demonstra uma liderança brasileira mais focada na exportação das práticas domésticas do que na negociação e concertação regional.

No tocante à infraestrutura, a temática ganhou destaque a partir da criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) em 2005. No entanto, a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) já estava em andamento desde 2000, sendo posteriormente anexada à Unasul como um de seus principais eixos. Em ambos os casos, linhas orçamentárias específicas foram atribuídas a projetos de transporte, energia, comunicações, logística e urbanismo, e equipes de trabalho para gestão dos projetos foram montadas, gerando uma dinâmica transnacional de relevo nessas áreas. O Brasil participa como um dos financiadores centrais das iniciativas, considerando seu produto interno bruto relativo na América do Sul. No entanto, sobretudo no caso do Mercosul, o orçamento do FOCEM é bastante restrito e o Brasil apenas acatou a criação do órgão, que era demanda antiga dos sócios menos populosos, como moeda de troca para a criação do Parlamento do Mercosul (Dri, 2014: 207).

A Unasul, por sua vez, foi oficializada em 2008 com a assinatura de seu tratado constitutivo, e é composta pelos 12 estados sul-americanos. Trata-se da cristalização de um novo momento no regionalismo latino-americano, vinculado à chegada das forças de esquerda ao poder. O período entre o início da década de 2000 e meados da década 2010 é usualmente caracterizado como a quarta onda regional na América Latina, marcada pela “integração pós-comércio” (Dabène, 2016b: 32), como um momento de regionalismo pós-liberal (Veiga e Rios, 2007; Sanahuja, 2008), maximalista (Briceño-Ruiz, 2010), estratégico (Bizzozero, 2011), ou pós-hegemônico (Tussie e Riggiozzi, 2012).

Clarissa Franzoi Dri y Tiago Mocellin Pittas

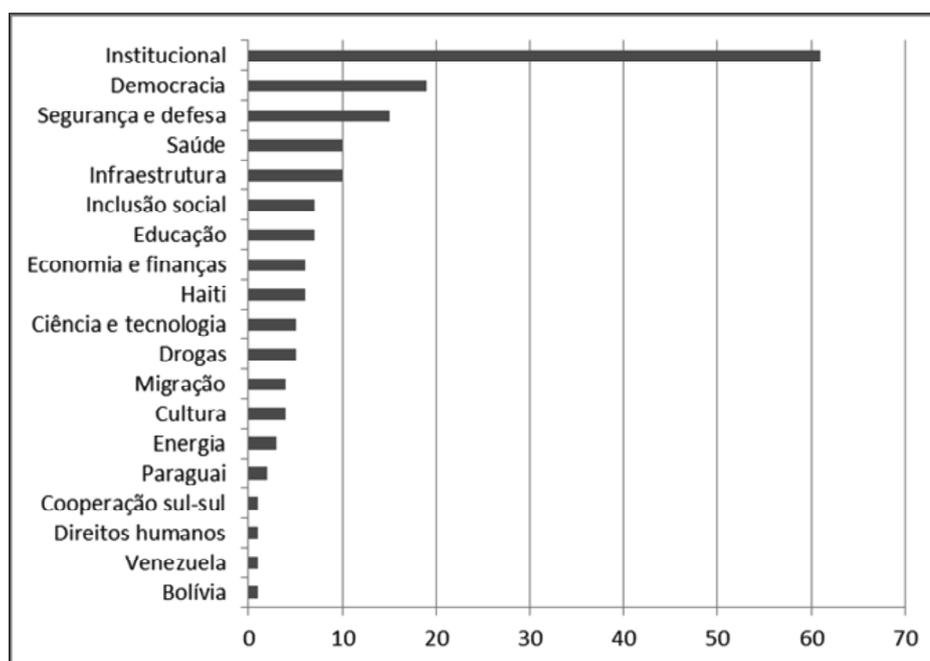
Sua origem está vinculada à iniciativa brasileira de formação da Comunidade Sul-americana de Nações (CASA), baseada na aproximação entre o Mercosul e a Comunidade Andina a partir de componentes comerciais e políticos. No decorrer das negociações, as críticas venezuelanas foram incorporadas no sentido da inclusão de temas sociais, como cidadania e identidade, o que refletia a disputa em curso entre Brasil e Venezuela pela liderança regional (Bricenõ-Ruiz, 2010). Seus atos normativos principais, segundo o Regulamento Geral da Unasul, são as decisões emanadas das cúpulas presidenciais, as resoluções das reuniões de ministros e as disposições operacionais do conselho de delegados (tabela 2 e gráfico 3). Assim como no Mercosul, os conselhos setoriais, criados gradualmente a partir de 2008, podem apresentar propostas aos presidentes, mas por intermédio do conselho de delegados, que é formado por diplomatas representando cada um dos Estados-membros.

**Tabela 2**  
**Agenda Unasul anual 2008-2015**

Tema/ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total de atos por tema
Institucional	4		6	4	17	12	6	12	61
Bolívia	1								1
Paraguai					2				2
Venezuela							1		1
Haiti			2		1	2	1		6
Economia e finanças	2		3		1				6
Energia	1		1		1				3
Segurança e defesa	1	3	1		8	1	1		15
Infraestrutura		1			7			2	10
Saúde	1				8		1		10
Drogas		1	1		2			1	5
Cultura		1	1		2				4
Ciência e tecnologia		1	1		2	1			5
Educação	1	1	1		2	1	1		7
Democracia				1	4	3	5	6	19
Migração					3		1		4
Inclusão social	2	1			4				7
Direitos humanos						1			1
Cooperação sul-sul								1	1
Total de atos por ano	13	9	17	5	64	21	17	22	

Fonte: elaboração dos autores com base nas decisões, resoluções e disposições dos órgãos decisórios da Unasul. Dados disponíveis nos sites [docs.unasur.org](http://docs.unasur.org) e [itamaraty.gov.br/politica-externa/integracao-regional/13221-documentos-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas](http://itamaraty.gov.br/politica-externa/integracao-regional/13221-documentos-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas).

**Gráfico 3**  
**Agenda Unasul consolidada 2008-2015**



Fonte: elaboração dos autores com base nas decisões, resoluções e disposições dos órgãos decisórios da Unasul. Dados disponíveis nos sites [docs.unasur.org](http://docs.unasur.org) e [itamaraty.gov.br/politica-externa/integracao-regional/13221-documentos-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas](http://itamaraty.gov.br/politica-externa/integracao-regional/13221-documentos-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas).

Panoramicamente, a normativa institucional refere-se à gestão do orçamento e à análise de projetos candidatos a financiamento pelo fundo comum, o que demonstra maior institucionalidade do que a CELAC, conforme se verá diante. Mesmo assim, o espaço desse tópico não se compara à tentativa de arquitetura institucional do Mercosul e denota um novo modelo de organização regional, mais próximo das coalizões ou redes do que das organizações internacionais clássicas. Muitas decisões temáticas são referentes à criação dos conselhos setoriais e a grupos de trabalho que se reúnem periodicamente, ou seja, o tema da norma tem continuidade nas discussões setoriais. Em termos específicos, quantitativamente percebe-se a continuidade dos temas de saúde e infraestrutura, já destacados no último período do Mercosul, e a importância de novas pautas como democracia e defesa. Nesse último

ponto, nota-se uma mudança de foco da cooperação policial, presente nos primeiros anos do Mercosul, para a ênfase em defesa na estruturação da Unasul. Embora tenha provocado um reforço do diálogo e um espaço de busca de autonomia com relação aos Estados Unidos, o Conselho Sul-Americano de Defesa serviu mais aos propósitos do Brasil de tornar-se um influente ator global e de consolidar sua influência regional, do que à criação de confianças mútuas e estratégias conjuntas de segurança e defesa (Vaz, Fuccile e Rezende, 2017). Por outro lado, os escassos investimentos brasileiros na área da defesa tornam necessária essa arena de deliberação, mostrando que o Brasil também depende da região para a construção de sua própria autonomia.

A pauta da democracia demonstra a tentativa de centralização de um espaço de deliberação política sul-americana já existente, mas de modo difuso. As missões de acompanhamento eleitoral passaram, em alguns casos, a ser coordenadas no âmbito regional, e as crises políticas nacionais ganharam um novo fórum para seguimento e avaliação. Isso fica claro também nas normas destinadas a situações nacionais específicas (notadamente Haiti, Venezuela, Bolívia e Paraguai). A autonomia de um espaço sem a participação dos Estados Unidos reforça a vocação da Unasul como arena de discussão política multilateral para temas sensíveis e centrais para a região, embora as ações de mediação desempenhadas tenham sido incipientes e comparáveis a uma diplomacia preventiva dependente de secretários-gerais de grande peso político (Borda, 2012: 20).

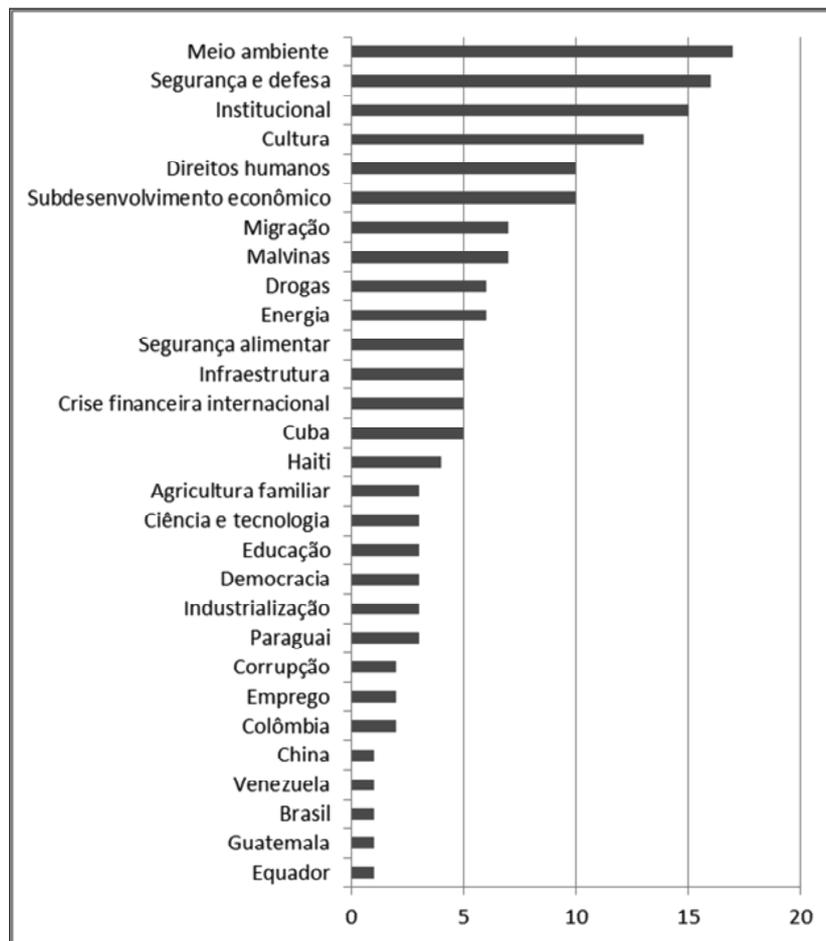
A criação da CELAC foi anunciada durante reunião de Estados latino-americanos no México, em 2010, e oficializada na reunião de Caracas de 2011. Duas reuniões anteriores de concertação e diálogo, realizadas em 2008 e 2009 no Brasil e na Jamaica, respectivamente, lançaram as bases imediatas da nova organização. Suas origens estão vinculadas ao Grupo do Rio e aos esforços coletivos pela renegociação da dívida externa dos Estados latino-americanos nos anos 1980. Nas declarações finais das primeiras reuniões, ressalta-se o objetivo de fortalecer a cooperação em áreas de interesse comum com base nos princípios de flexibilidade, diversidade, complementariedade de ações e participação voluntária nas iniciativas. A organização tem como membros todos os 33 Estados latino-americanos e caribenhos e realiza uma cúpula de presidentes por ano desde 2013. Os documentos emanados dessas cúpulas, bem como das reuniões fundacionais, são apresentados na tabela 3 e no gráfico 4. Essa sistematização inclui as declarações e comunicados de chefes de Estado e de governo, bem como reuniões e seminários setoriais anunciados nos planos de trabalho anuais. Os documentos das reuniões de ministros de relações exteriores e das reuniões dos coordenadores nacionais não foram contabilizados porque não estão disponíveis publicamente.

**Tabela 3**  
**Agenda CELAC anual 2008-2015**

Tema/ano	2008	2009	2010	2011	2013	2014	2015	Total de atos por tema
Institucional	1	1	1	2	3	4	3	15
Cuba			1	1	1	1	1	5
Equador			1					1
Haiti			1	1	1		1	4
Guatemala			1					1
Brasil					1			1
Paraguai				1		1	1	3
Colômbia						1	1	2
Venezuela							1	1
Malvinas			2	1	1	2	1	7
China						1		1
Emprego				1			1	2
Subdesenvolvimento econômico		1		1		2	6	10
Crise financeira internacional		1		1	1	1	1	5
Industrialização					1	1	1	3
Infraestrutura		1		1	1	1	1	5
Energia		1		2	1	1	1	6
Segurança e defesa				3	1	5	7	16
Drogas				1	1	2	2	6
Democracia				1		1	1	3
Corrupção						1	1	2
Direitos humanos						6	4	10
Migração			1	2	1	2	1	7
Cultura				3	4	4	2	13
Meio ambiente		1	1	3	2	5	5	17
Educação					1	1	1	3
Ciência e tecnologia					1	1	1	3
Agricultura familiar					1	1	1	3
Segurança alimentar		1		2		1	1	5
Total de atos por ano	1	7	9	27	23	46	47	

Fonte: elaboração dos autores com base nas declarações, comunicados e planos de ação das reuniões de cúpula da CELAC. Dados disponíveis nos sites [celac.gob.ve](http://celac.gob.ve), [celac.cubaminrex.cu](http://celac.cubaminrex.cu), [sela.org/celac](http://sela.org/celac) e [itamaraty.gov.br/ficha-pais/13223-documentos-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos](http://itamaraty.gov.br/ficha-pais/13223-documentos-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos).

**Gráfico 4**  
**Agenda CELAC consolidada 2008-2015**



Fonte: elaboração dos autores com base nas declarações, comunicados e planos de ação das reuniões de cúpula da CELAC. Dados disponíveis nos sites [celac.gob.ve](http://celac.gob.ve), [celac.cubaminrex.cu](http://celac.cubaminrex.cu), [sela.org/celac](http://sela.org/celac) e [itamaraty.gov.br/ficha-pais/13223-documentos-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos](http://itamaraty.gov.br/ficha-pais/13223-documentos-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos).

Três elementos merecem destaque na agenda da CELAC. Em primeiro lugar, a importância do tópico segurança e defesa, que dá seguimento à pauta da Unasul. Nesse item, estão agrupadas principalmente declarações sobre o tráfico de armas, cyber segurança e o terrorismo, ponto no qual a organização faz referências indiretas ao terrorismo de Estado praticado por países ocidentais. Um segundo elemento de destaque é o espaço para novos temas trazidos pelos países da América Central e do Caribe. Em direitos humanos, por exemplo, as menções à memória sobre o passado escravocrata da região e a proteção dos povos indígenas são recorrentes, e mais recentemente entraram temas como gênero e racismo. De modo similar, o tema da cultura ressalta a importância de práticas e ritos indígenas ancestrais e patrimônios naturais para a identidade da região. No item meio ambiente, a necessidade de organização regional frente às catástrofes naturais, frequentes sobretudo nos países caribenhos, é mencionada, assim como preocupações com a mudança climática. Em terceiro lugar, surgem como relevantes as preocupações com particularidades e crises nacionais, o que reflete a continuidade, agora com novas proporções, do fórum de diálogo político estabelecido na Unasul. Nas sínteses das reuniões, a CELAC insiste na necessidade da superação do subdesenvolvimento na região, concentrando o foco das cúpulas em tópicos como o combate à fome e à pobreza e a participação da América Latina e Caribe na construção da agenda internacional de desenvolvimento sustentável.

Brasil e México são apontados como os estados mais ativos no surgimento dessa nova organização (Rojas, 2010: 7), que é vista pelos mexicanos como complemento ou reação à iniciativa anterior sul-americana. Com efeito, a notícia da criação da Unasul havia sido recebida como um choque pela diplomacia mexicana, que a comparou a um tipo de doutrina Monroe tropical: “América do Sul para os brasileiros” (Covarrubias, 2016: 54). A CELAC representaria, assim, a afirmação mexicana e ilustraria a presença de ambos os líderes, Brasil e México, no diálogo regional. A orientação da agenda demonstra, de fato, a vocação da CELAC para a concertação de posições em esferas internacionais —especialmente no tocante ao desenvolvimento— e para a consolidação de um espaço político moderador sem a presença dos Estados Unidos —excluindo, portanto, a clivagem Norte-Sul—, na esteira do histórico de mediação de crises e tensões do Grupo do Rio (Rojas, 2012: 19). Isso pode ser observado pela presença, nas discussões, de temas como a questão das Malvinas, o embargo cubano e as crises domésticas colombiana, haitiana e venezuelana, e também pela preocupação expressa nas declarações em fomentar a cooperação sul-sul. Pode-se afirmar que os esforços regionais nos anos 2000 resultaram, assim, na criação de instâncias deliberativas especializadas em temas de interesse para a região. Esses espa-

ços deliberativos não apenas encerram um grande potencial de diálogo e mediação política, como já promovem a aproximação e o conhecimento mútuo entre países vizinhos. Podem ser considerados como aprofundamento e alargamento do processo de regionalização na América Latina iniciado nos anos 1960.

Voltando ao comportamento brasileiro, percebe-se, paralelamente aos espaços de deliberação mencionados acima, certa instrumentalização dessas três instâncias regionais por parte do Brasil em prol de objetivos outros que não apenas a integração regional, conforme apontado por parte da literatura revisada na primeira parte do texto. Essa inferência deriva das situações analisadas até aqui, especialmente dos temas de mais destaque na agenda da Unasul. A priorização de tópicos como saúde, defesa e democracia demonstra o ativismo de atores brasileiros na elevação de seus interesses ao plano regional. Nesse processo, ao mesmo tempo em que o Brasil facilita arenas de deliberação, ele também avança suas ideias prévias sobre cada um desses setores, oferecendo e financiando treinamentos, compartilhando experiências brasileiras exitosas e buscando mediar conflitos políticos. O Brasil coloca-se, nesses temas, mais como provedor do que receptor de soluções, o que corresponde ao comportamento de quem busca liderança. A própria formação da Unasul e da CELAC contou com grande empreendedorismo da parte do Brasil, o que pode advir de um desejo de alargar sua zona de influência e estabelecer canais de diálogo permanente para além dos países do Mercosul.

A instrumentalização das arenas regionais revela-se também em casos ausentes ou menos relevantes no panorama quantitativo das normas. Por exemplo, os direitos das mulheres e dos migrantes foram tópicos avançados fortemente pela diplomacia argentina nos anos 2000, assim como as questões de ciência e tecnologia vinculadas ao desenvolvimento produtivo no caso do Uruguai. Nem todos os projetos propostos por esses países, baseados em experiências ou necessidades argentinas e uruguaias, foram tratados com centralidade no âmbito no Mercosul ou receberam continuidade por parte de atores brasileiros. Sobre as questões de gênero, a Argentina propôs, a partir de 2013, o foco no empoderamento econômico das mulheres, ao invés de restringir as discussões no Mercosul ao combate à violência de gênero. Os projetos argentinos não foram considerados como fonte de novos acordos regionais no setor (Palma, 2016). Nos temas migratórios, a Argentina foi pioneira na região com a adoção, em 2003, de uma nova legislação garantista dos direitos dos migrantes. Iniciou-se um ativismo argentino, por um lado, pela adoção plena da livre-circulação de pessoas no Mercosul, e, por outro lado, pela harmonização das legislações migratórias nacionais. O primeiro objetivo foi atingido com o Acordo de Residência do

Mercosul, que entrou em vigor em 2009. Sobre as mudanças legislativas, apenas o Uruguai emulou a proposta argentina, sendo que o Brasil tardou nas discussões sobre a reforma normativa e apenas promulgou sua nova Lei de Migrações em 2017, sem que tenha havido grande interesse, por parte dos responsáveis brasileiros, sobre o modelo argentino (Culpi e Pereira, 2016). No entanto, o Brasil participou ativamente das discussões desses fóruns setoriais e cooperou com os debates em andamento. A abertura para essas arenas de deliberação provocou o reforço do regime regional de proteção aos migrantes e refugiados, com o já citado Acordo de Residência e a Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados, assinada em 2012.

Esses casos merecem exame mais detalhado em futuros estudos, que identifiquem principalmente os atores centrais em cada etapa dos processos. Com os dados atuais, pode-se concluir por um duplo resultado das práticas regionais nos anos 2000. De um lado, tem-se a instrumentalização do regionalismo em prol da liderança do Brasil e de sua imagem internacional presente nas políticas que foram pautadas pelos representantes brasileiros nas três organizações. De outro lado, ao mesmo tempo verificam-se esforços coletivos, inclusive da parte brasileira, pela formação de arenas de deliberação entre vizinhos, dispostos a criar condições para solucionar conflitos, mediar crises e mesmo compartilhar planos de desenvolvimento sem influência externa direta. Os limites desses resultados relacionam-se com o reconhecimento restrito e parcial da legitimidade brasileira para representação internacional da região, e com as incertezas atuais sobre a permanência dos espaços deliberativos criados. Um maior fortalecimento da cooperação regional, por meio da implementação de políticas efetivamente compartilhadas, baseadas em altos níveis de complacência por parte do Brasil e dos outros Estados da região, teria construído cenários diferentes para a liderança brasileira e para a estabilidade do diálogo e da integração regional?

### **Conclusão**

Este artigo buscou traçar um balanço das iniciativas dos governos progressistas para a América Latina, com especial ênfase na avaliação da atuação brasileira. Buscou também mapear e interpretar a complementaridade ou a concorrência de pautas temáticas entre o Mercosul, Unasul e CELAC. Para isso, na primeira parte foi apresentada uma revisão da literatura especializada em regionalismo e suas visões sobre o potencial e as características da liderança brasileira. Calcados entre a apologia da solidariedade regional brasileira e as críticas ao seu frágil e autoproclamado status de líder regional, os

argumentos trouxeram a necessidade de explicar de modo mais concreto quais foram os pontos fortes e as limitações do Brasil em sua política externa para a região. Assim, a segunda parte apresentou dados sistemáticos sobre as agendas dos órgãos decisórios de três organizações regionais com participação brasileira, com base na premissa de que a compreensão das possibilidades de construção de um regionalismo na heterogeneidade (Lima, 2013: 177) requer análise informada empiricamente (Legler, 2013: 342). A análise qualitativa dos acordos aprovados no Mercosul, na Unasul e na CELAC permitiu verificar algumas tendências.

Entre as décadas de 2000 e 2010, houve de fato uma aproximação entre os Estados latino-americanos para além dos âmbitos econômico e comercial, mas o Brasil não demonstrou o mesmo comprometimento que requeria de seus vizinhos. Os assuntos relevantes aos atores brasileiros tornaram-se as pautas regionais prioritárias, o que revela pouca abertura, por parte do governo, a temas mais caros a outros países. O governo e a diplomacia parecem ter trabalhado, na busca dos consensos, por liderança e estabilidade regional, mais do que por cooperação regional como os documentos oficiais anunciavam. A integração regional foi assim instrumentalizada com a finalidade de contribuir para a afirmação da liderança, e não evoluiu para a construção de políticas compartilhadas ou bens públicos regionais. Pouco se avançou nos níveis de regulação e redistribuição regional nos setores normatizados pelas organizações. Reforça essa interpretação o fato de que os temas que emergiram na categorização dos dados ressaltam certa complementaridade das organizações regionais, que retomam de modo diferenciado ou alargado temas já trabalhados em outras instituições. Nesse caso, tratou-se de expandir o escopo de alcance das pautas brasileiras e buscar apoio para novas práticas.

Por outro lado, a complementaridade aparece também no surgimento de novos temas conjunturais em cada organização. Isso revela um espaço para debate político sobre temas urgentes ou de interesse dos Estados, demonstrando uma vontade de concertação política e o reconhecimento dos vizinhos como parceiros relevantes para o diálogo multilateral e a inserção internacional. Ou seja, essas arenas foram tratadas como espaços deliberativos. Se a região América Latina está em formação, seus atores encontram-se na fase de conhecimento e reconhecimento, o que não se confunde com integração ou cooperação. No entanto, a deliberação não é um aspecto negligenciável na construção política, muito menos para Estados periféricos com recursos escassos, gradualmente descolonizados e de passado autoritário recente. É no processo deliberativo que se conhecem visões, confrontam-se opiniões, aproximam-se burocracias e grupos de interesse, comunicam-se chefes de Estado e ministérios e constroem-se alian-

ças. Todos esses processos foram dinamizados e ganharam maiores chances de estabilidade e permanência com as organizações regionais analisadas. A deliberação permite, ademais, uma maior porosidade dessas instâncias a núcleos decisórios nacionais diferentes dos ministérios de relações exteriores, porque difunde informação e pode gerar transparência. Pode também contribuir, no longo prazo, para o aumento do escrutínio popular sobre temas de política externa. Trata-se, enfim, de um processo regional limitado e que não atingiu todos os objetivos declarados pelos governos progressistas, mas que não é desprovido de significados e de resultados que apontam na direção do diálogo, da aproximação e da democracia, diferentemente de outros momentos históricos.

### Referências

- Albin, C. (2003). Negotiating International Cooperation: Global Public Goods and Fairness. *Review of International Studies*, 29 (3), 365-85.
- Amorim, C. (2010). Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (número especial), 214-40.
- Amorim, C. (2011) Uma visão brasileira do panorama estratégico global. *Contexto Internacional*, 33 (2), 265-75.
- Amorim, C. (2014). Início de uma política externa ativa e ativa. In G. Maringoni, G. R. Schutte & G. Berron (Ed.), *2003-2013: uma Nova Política Externa* (pp. 31-51), Tubarão: Copiart.
- Arnold, C. (2016). Empty Promises and Nonincorporation in Mercosur. *International Interactions*, 43 (4), 643-67.
- Barros, F. (2011). Redes e participação social em campos políticos da cooperação internacional – a experiência brasileira. *Revista Sociedade e Estado*, 26 (2), 301-27.
- Bianculli, A. & A. Hoffmann (Ed.) (2016). *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America: a space for social citizenship?* London: Palgrave Macmillan.
- Bizzozero, L. (2011). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54 (1), 29-43.
- Borda, S. (2012). *Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas*. Buenos Aires: CRIES.
- Botto, M. (2011). ¿Qué nos enseñan los 20 años del Mercosur? *Nueva Sociedad*, 232, 17-25.
- Botto, M. (2013). Integración regional y actores subnacionales. El caso del Mercosur. *Temas y Debates*, 25, 83-106.
- Botto, M. (2017). El Mercosur y sus crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana. *Estado & Comunes*, 2 (5), 155-76.

- Briceño-Ruiz, J. (2010). From the South American Free Trade Area to the Union of South American Nations: The Transformations of a Rising Regional Process. *Latin American Policy*, 1 (2), 208-29.
- Burges, S. (2008). Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. *International Relations*, 22 (1), 65-84.
- Burges, S. (2015). Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question. *International Politics*, 52 (2), 193-207.
- Cervo, A. (2003). A política exterior: de Cardoso a Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46 (1), 5-11.
- Cervo, A. & A. Lessa (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57 (2), 133-51.
- Chagnollaud, D. (1996). *Introduction à la politique*. Paris: Seuil.
- Costa, O., C. Dri & S. Stavridis (Ed.) (2013). *Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization: The Role of International Parliamentary Institutions*. London: Palgrave Macmillan.
- Covarrubias, A. (2016). Containing Brazil: Mexico's Response to the Rise of Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 35 (1), 49-63.
- Culpi, L. & A. Pereira (2016). The Argentine Role in the Promotion of Migration Policy in Mercosur (1991-2014). *Fédéralisme Régionalisme*, 16.
- Dabène, O. (2016a). The contingency of agenda setting in the Union of South American Nations (UNASUR), Em S. Saurugger e F. Terpan (Ed.) *Crisis and Institutional Change in Regional Integration (pp.117-135)*. London: Routledge.
- Dabène, O. (2016b), Multilayered summitry and agenda interaction in South America, in G. Mace, J. Thérien and D. Tussie (org.) *Summits & Regional Governance: The Americas in Comparative Perspective (pp. 30-51)*. New York: Routledge.
- Dri, C. (2014). *La construction du Parlement du Mercosur: démocratie et régionalisme en Amérique latine*. Luxembourg: Larcier.
- Dubé, S. & C. Thiers (2017). Social Group Dynamics and Patterns of Latin American Integration Processes. *Revista de Estudios Sociales*, 60, 25-35.
- Faria, C. A. & C. Paradis (2013). Humanism and solidarity in Brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice. *Brazilian Political Science Review*, 7 (2), 8-36.
- Flemes, D. & R. Castro (2016). Institutional Contestation: Colombia in the Pacific Alliance. *Bulletin of Latin American Research*, 35 (1), 78-92.
- Flemes, D. & L. Wehner (2015). Drivers of strategic contestation: The case of South America. *International Politics*, 52 (2), 163-77.
- Gardini, G. L. (2007). Who invented Mercosur? *Diplomacy and Statecraft*, 18(4), 805-30.
- Gardini, G. L. (2015). Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58 (1), 210-29.
- Garzón, J. (2015). Multipolarity and the Future of Regionalism: Latin America and Beyond. *GIGA Working Paper Series*, 264, 1-32.

- Gil, L. & D. Paikin (2013). Mapa de la Integración Regional en América Latina: Procesos e instituciones. *Nueva Sociedad Análisis*, 1-34.
- Herrero, M. (2017). Hacia una Salud Internacional Sur-Sur: deudas y desafíos en la agenda regional. *Ciência & Saúde Coletiva*, 22 (7), 2169-74.
- Inge, K., P. Conceição, K. Le Goulven & R. Mendoza (Ed.) (2003). *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York: Oxford University Press.
- Inge, K., I. Grunberg & M. Stern (Ed.) (1999). *Global public goods: international cooperation in the 21st century*. New York: Oxford University Press.
- Jenne, N & L. Schenoni (2015). Latin American declaratory regionalism: An analysis of presidential discourse (1994-2014). *European Union Institute Working Paper RSCAS 2015/53*, 1-17.
- Kraphol, S., K. Meissner & J. Muntschick (2014). Regional powers as leaders or rambos? The ambivalent behaviour of Brazil and South Africa in Regional Economic Integration. *Journal of Common Market Studies*, 52 (4), 879-95.
- Lambert, P. (2016), The Myth of the Good Neighbour: Paraguay's Uneasy Relationship with Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 35 (1), 34-48.
- Lazarou, E. & B. Luciano (2015). Regionalism as an Instrument: Assessing Brazil's Relations with its Neighbourhood. *Global Society*, 29 (3), 390-408.
- Legler, T. (2013). Post-hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda. *Contexto Internacional*, 35 (2), 325-52.
- Lima, M. R. (2005). A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (1), 24-59.
- Lima, M. R. (2013), Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*, 90, 167-201.
- Lima, M. R., M. A. Garcia & V. Pomar (2014). Avanços, impasses e desafios da integração. Em G. Maringoni, G. R. Schutte & G. Berron (Ed.), *2003-2013: uma Nova Política Externa (pp. 81-120)*, Tubarão: Copiart.
- Malamud, A. (2011a). A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, 53 (3), 1-24.
- Malamud, A. (2011b). La política externa de Dilma Rousseff: ¿menos de lo mismo? *Iberoamericana*, 11(41), 174-79.
- Malamud, A. (2013). Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin America experiences. *European Union Institute Working Paper RSCAS 2013/20*, 1-12.
- Malamud, A. (2016). A Few Non-Conclusive Thoughts about Foreign Policy and Social Demands. *Contexto Internacional*, 38 (1), 503-16.
- Malamud, A & G. L. Gardini (2012). Has regionalism peaked? The Latin American quagmire and its lessons. *International Spectator*, 47 (1), 116-33.

- Maringoni, G., G. Schutte & G. Berron (2014). Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais. Em G. Maringoni, G. R. Schutte & G. Berron (Ed.), *2003-2013: uma Nova Política Externa* (pp. 3-6), Tubarão: Copiart.
- Medeiros, M. (2000). *La genèse du Mercosud*. Paris: L'Harmattan.
- Medeiros, M. & C. Dri, (2013). Which Brazilian Policy for regionalism? Discourse and institutional development in Mercosur. *Estudios Internacionales*, 45 (175), 41-61.
- Medeiros, M., I. Meunier & M. Cockles (2015). Processos de Difusão Política e Legitimidade no Mercosul: Mimetismo Institucional e Mecanismos de Internalização de Normas Comunitárias. *Contexto Internacional*, 37 (2), 537-70.
- Medeiros, M. & M. Saraiva (2009). Os Atores Subnacionais no Mercosul: o caso das papeleras. *Lua nova*, 78, 77-108.
- Medeiros, M., A. Teixeira Jr. & E. Reis (2017). Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul. *Revista de Sociologia e Política*, 25 (61), 97-123.
- Mesquita, R. (2016), The hegemonic hermano: South American collective identity and Brazilian regional strategy, *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, DOI: 10.1080/08263663.2016.1182691.
- Meunier, I. & M. Medeiros (2013). Construindo a América do Sul: Identidades e Interesses na Formação Discursiva da Unasul. *Dados*, 56 (3), 673-712.
- Nolte, D. (2013). Latin America's New Regional Architecture: Segmented Regionalism or Cooperative Regional Governance? Paper presented at the XXXI *International Congress of the Latin American Studies Association*.
- Nolte, D. (2016). Regional Governance from a Comparative Perspective, Em V. M. González-Sánchez (Ed.), *Economy, Politics and Governance Challenges* (pp. 1-16). New York: Nova Science Publishers.
- Nolte, D. & N. Comini (2016). UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. *Contexto Internacional*, 38 (2), 545-65.
- Palma, L. (2016). Empoderamento econômico da mulher no âmbito do Mercosul: das reuniões especializadas ao Programa Ellas Hacén. *Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais*, 3 (6), 35-57.
- Queiroz, L. & L. Giovanella (2011). Agenda regional da saúde no Mercosul: arquitetura e temas. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 30 (2), 182-88.
- Racovschik, M. & C. Raimundi (2016). *¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR*. Buenos Aires: Flacso.
- Riggirozzi, P. (2010). Region, regionness and regionalism in Latin America: Towards a new synthesis. *Red Latinoamericana de Política Comercial*, Working Paper 130.
- Riggirozzi, P. (2015a). UNASUR: construcción de una diplomacia regional en materia de salud a través de políticas sociales. *Estudios Internacionales*, 181, 29-50.
- Riggirozzi, P. (2015b), Regionalism, activism, and rights: new opportunities for health diplomacy in South America. *Review of International Studies*, 41 (2), 407-28.

- Riggirozzi, P. & D. Tussie (Ed.). (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the case of Latin America*. London: Springer.
- Rojas, F. (2010). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: ¿Una Opción Viable para Consolidar el Multilateralismo Latinoamericano? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10 (3), 1-8.
- Rojas, F. (2012). La Celac y la integración latinoamericana y caribeña: Principales claves y desafíos. *Nueva Sociedad*, 240, 16-27.
- Russel, R. & J. Tokatlian (2016). Contemporary Argentina and the Rise of Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 35 (1), 20-33.
- Sanahuja, J. A. (2008). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”: crisis y cambio en la integración regional en América Latina. Em L. Martínez, L. Peña & M. Vazquez (Ed.). *Anuário de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe* (pp. 11-54). Buenos Aires: CRIES.
- Sanchez, M. (2004). Pontos críticos da participação da sociedade civil no Mercosul. Texto para Discussão, *Escola de Direito FGV São Paulo*, 1-35.
- Sarti, I., J. R. Martins, M. Lessa & G. Carvalho (Ed.) (2014). *Os desafios da integração sul-americana: autonomia e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem.
- Schenoni, L. & E. Actis (2014). Argentina y Brasil: una unipolaridad regional con sesgo económico. *Revista SAAP*, 8 (1), 207-35.
- Scott, B. (2007). *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*. New York: Oxford University Press.
- Seitenfus, R. (1989). A cooperação argentino-brasileira: significados e perspectivas. *Lua Nova*, 18, 107-26.
- Serbin, A. (2013). Atuando sozinho? Governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul. *Lua Nova*, 90, 297-327.
- Vaillant, M. (2014). *Evolución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Relaciones Intra-regionales*. Caracas: SELA.
- Vaz, A., A. Fuccille & L. Rezende (2017). UNASUR, Brazil, and the South American defence cooperation: A decade later. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60 (2), e012.
- Vazquez, M & D. Perrotta (2012). *Paz, democracia e integración regional en América del Sur: Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del MERCOSUR y de la integración regional en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Identidad Mercosur.
- Veiga, P. & S. Rios (2007). *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Série Comercio Internacional, 82, Santiago, CEPAL.
- Ventura, D., J. Onuki & M. Medeiros (2012). *Internalização das normas do MERCOSUL*. Série Pensando o Direito, 45, Brasília, Ministério da Justiça.
- Vigevani, T. & G. Cepaluni (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29 (2), 273-335.
- Wehner, L. (2015). Role Expectations as Foreign Policy: South American Secondary Powers’ Expectations of Brazil as a Regional Power. *Foreign Policy Analysis*, 11 (4), 435-55.

Clarissa Franzoi Dri y Tiago Mocellin Pittas

- Weiffen, B. (2017). Institutional Overlap and Responses to Political Crises in South America. Em M. Suarez, R. Villa e B. Weiffen (Ed.) *Power Dynamics and Regional Security in Latin America* (pp. 173-197). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Weiffen, B., L. Wehner & D. Nolte (2013). Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR. *International Area Studies Review*, 16 (4), 370-89.

**Palavras-chave**

Integração regional — América Latina — Mercosul — cooperação — política externa brasileira

**Keywords**

Regional integration — Latin America — Mercosur — cooperation — Brazilian foreign policy

**Abstract**

This paper intends to offer a panorama of Brazil's cooperative relations with her neighbors and to propose an assessment of regional integration focused on political and social dimensions. In order to do so, norms emanating from decisional organs of Mercosul, Unasur and CELAC since their creation until 2015 were categorized, so that we could verify the number of agreements in each sector. The most recurrent topics were selected for qualitative analysis seeking to unveil Brazilian regional strategies. The conclusion points out to the presence of a deliberative and instrumental regionalism. Results show that Brazil has instrumentalized regional cooperation in order to reinforce her international leadership. Nevertheless, integration beyond trade and economics, which was the goal announced by left-wing governments, was partially achieved and did allow for the building of a structured regional dialogue in new areas.



**El poder Judicial y las *policies* en Colombia.  
Un análisis del control de la Corte Constitucional  
en materia de salud con la sentencia T-760 de 2008**

*The Judiciary and Policies in Colombia: An Analysis of the Constitutional Court's Control in Health Issues with the Judgment T-760 of 2008*

LAURA MILENA OTERO PILONIETA\*  
Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia  
lotero834@unab.edu.co

MICHELLE VIEIRA FERNANDEZ  
Universidade de Brasília, Brasil  
michelle.fernandez@unb.br

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.14.1.A2>

*Esta investigación plantea como objetivos describir el proceso de control judicial ejercido por la Corte Constitucional en la política de salud en Colombia, revisar sus fundamentos y analizar sus efectos inmediatos para esa política pública. El marco teórico del trabajo remite a la judicialización de la política. La estrategia de investigación es cualitativa. Los instrumentos para llevar a cabo este análisis son la técnica de análisis de contenido, la entrevista en profundidad y fichas de contenido. Como resultados se expone que: i) el control judicial suscita cambios y arreglos político-institucionales para reducir el poder de los gobiernos en la formulación e implementación de políticas; ii) la intervención de la Corte se fundamenta en la garantía de satisfacción de derechos en el diseño, construcción, desarrollo y evaluación de políticas públicas, y el aseguramiento de la democracia; y iii) los efectos apuntan a la redefinición de las reglas de juego en la dinámica de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.*

## **Introducción**

¿Cómo afecta el control judicial de la Corte Constitucional a las políticas públicas de salud en Colombia? A partir de esta pregunta, el objetivo del artículo es analizar la aplicación del control judicial ejercido al derecho a la

\* Las autoras agradecen el aporte de dos evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

salud durante el periodo que va de 2008 a 2015 en Colombia, dar cuenta de los fundamentos utilizados por la Corte Constitucional para ejercerlo y mostrar los efectos de la actuación del poder judicial identificados en la dinámica de las políticas de salud.

En las sociedades modernas se han ido incluyendo diversas formas de control de la gestión pública bajo la perspectiva del concepto de *accountability*. Se establecen redes de responsabilidad y rendición de cuentas en donde “todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen, están sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos” (O’Donnell, 2001: 43). El Estado democrático de derecho, para cumplir con la provisión de bienes públicos fundamentales y para garantizar las relaciones burocráticas y sociales, somete a todos sus integrantes a la autoridad legal de alguna institución (Rumeau, 2012). Ejemplo de ello son las agencias de balance de los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que en las constituciones se orientan a establecer equilibrios entre poderes y atribuciones (Duque, 2013). A esto se añade el control que ejercen a las políticas públicas los Tribunales Constitucionales para garantizar la satisfacción de los derechos fundamentales.

En Colombia este control se realiza mediante la Corte Constitucional en diferentes casos y en ejercicio de las acciones constitucionales o del control de constitucionalidad de leyes o decretos con fuerza de ley que las contienen. Quinche y Rivera (2010) y Henao (2013) identifican como ejemplo de ello la intervención de la Corte en la política de salud desde la sentencia de tutela T-760 de 2008, la cual al reconocer la salud como derecho fundamental suscita cambios y arreglos político-institucionales en el sistema de aseguramiento.

En estos casos la Corte intervino en los procesos de formulación, implementación y verificación de políticas públicas basadas en derechos fundamentales a partir del ejercicio del control judicial. Su actuación estuvo motivada por la existencia de un vacío de poder y de un déficit de implementación y de gobernanza de las autoridades llamadas a responder, constatando una transgresión masiva de los derechos de las personas.

Así, los Tribunales Constitucionales han tomado protagonismo. Este fenómeno ha cobrado especial relevancia en los estudios sobre políticas públicas que señalan que éstas no pueden contradecir los principios y derechos fijados en la Constitución y en los fallos judiciales que inciden en otras esferas como la economía o la política, entendiendo que la protección y la garantía efectiva de los derechos no se agotan en el derecho mismo (Jiménez, 2013).

A partir de lo expuesto, esta investigación analiza la aplicación del control judicial ejercido por la Corte Constitucional al derecho a la salud en Colombia durante el periodo 2008-2015, a partir de la sentencia de tutela

T-760 de 2008. El trabajo se divide en cuatro apartados: el primero expone los aspectos teóricos de la investigación, el segundo presenta los parámetros metodológicos utilizados, el tercero da cuenta de los resultados sobre el proceso de control judicial del derecho a la salud, los fundamentos utilizados por la Corte Constitucional que inciden en las políticas de salud y los efectos de dicho control identificados en la dinámica de las políticas públicas. El cuarto apartado presenta algunas breves conclusiones.

### **1. La judicialización de las políticas públicas**

El concepto de política pública en la ciencia política ha sido abordado desde diferentes aristas. Esta investigación parte de los elementos identificados por Roth (2007), es decir, la identificación de situaciones en las cuales se pretende intervenir; la definición de objetivos que guiarán la intervención en las situaciones previamente identificadas; y la creación y el diseño de programas, acciones o medidas que tengan como propósito la consecución de los objetivos trazados con anterioridad.

Tomando estos elementos, la política pública constituye una herramienta integradora de decisiones, objetivos, programas y acciones encaminada a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. El núcleo esencial de las políticas es, por lo tanto, la solución o prevención de una situación definida como problemática a partir de un conjunto de actividades, decisiones o medidas diseñadas y/o ejecutadas por el Estado.

En este sentido, las políticas públicas obedecen a reglas de juego establecidas por las instituciones políticas y el contexto específico en el que se desarrollan (Stein *et al.*, 2006). Entre estas reglas se destacan las normas constitucionales que, a su vez, sujetan la actuación del Estado para el cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos fundamentales.

Bajo esta perspectiva, la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 49, reconoce el derecho a la salud y prescribe las condiciones en las cuales el servicio de salud debe ser prestado por el Estado, siendo un límite claro que deben tener en cuenta las políticas públicas de salud que se formulen.

Las normas constitucionales no dejan sin contenido a las políticas públicas en su proceso de formulación, implementación y seguimiento, pues quienes intervienen mantienen la libertad de elegir las acciones o medidas concretas destinadas a alcanzar las obligaciones establecidas por tales reglas. Si bien fijan objetivos que deben perseguir, a la vez permiten que quienes intervienen en ellas escojan los medios con los que se procurará cumplir dichos objetivos (Uprimny, 2007).

Los límites y márgenes de acción que imponen las normas constitucionales a las políticas públicas varían dependiendo del grado de precisión con el que un derecho sea definido (Quinche y Riviera, 2010). Sin embargo, en cualquier caso, el encargado de formular la política pública mantiene discrecionalidad para la realización de los contenidos materiales de los derechos, especialmente sobre los mecanismos a emplear o las acciones a ejecutar.

Se advierte que el propósito de las políticas públicas tendría que ser apuntar a la solución o prevención de situaciones socialmente relevantes que implican violación o vulneración de derechos fundamentales. La trayectoria peculiar de las políticas de bienestar en países periféricos, marcadas por la existencia parcial o, en muchos casos, la inexistencia de políticas eficaces (Fernandez, 2014; Carvalho, 2008; Faria, 1998), hace que el disfrute de los derechos fundamentales no alcance a una gran cantidad de personas. Así, cuando nos enfrentamos a una relativa inoperancia de los poderes ejecutivo y legislativo en la formulación e implementación de políticas y programas, gana importancia el rol del poder judicial como arena para maximización de la protección de derechos fundamentales por medio de la judicialización de la política (Fernández y Gomes Neto, 2018).

La judicialización de la política es el proceso por el cual el poder judicial pasa a tratar directamente asuntos ajenos a su competencia, es decir, asuntos que originalmente tendrían que ser tratados por el poder ejecutivo y/o el legislativo. Los tribunales actúan políticamente en tres dimensiones: “hobbesiana, smithiana y madisoniana” (Taylor, 2007: 230). Estas dimensiones representan el impacto de la actuación del poder judicial en el monopolio de la violencia ejercido por el Estado, en las normas de funcionamiento de la economía y en la relación entre los tres poderes. La injerencia del poder judicial en el proceso de las políticas públicas hace referencia, precisamente, a la dimensión madisoniana.

El poder judicial ha sido solicitado con alguna frecuencia para deliberar sobre políticas públicas contenciosas (Taylor, 2007). Los tribunales crean la capacidad propia para dibujar el curso de las políticas públicas: influyen los tipos de políticas que van a ser implementados y la forma en la que van a ser llevadas a cabo. Además, juzgan la legalidad de esas políticas a partir de sus perspectivas sobre las reglas legales existentes y las normas y tradiciones vigentes. Asimismo, han adquirido peso como un actor político que negocia y toma decisiones de política pública (Besabe, 2011).

Laura Milena Otero Pilonieta y Michelle Vieira Fernandez

### *1.1 La judicialización en Colombia*

La Corte Constitucional colombiana en las últimas dos décadas ha desempeñado un rol activo en la judicialización de las políticas públicas, particularmente en las políticas sociales. Sobresale como ejemplo la intervención en la crisis carcelaria, que se inició con la sentencia T-153 de 1998. El fallo advirtió una “inacción de las autoridades [que] ha significado la violación sistemática de los derechos de los reclusos, durante décadas, y (...) no se percibe ninguna política oficial para modificar de raíz la gravísima situación carcelaria del país” (Corte Constitucional, 1998), debido al hacinamiento y a condiciones deplorables de salubridad, absolutamente inhumanas.

La Corte formuló una estrategia para superar el hacinamiento y las condiciones insalubres, ordenando al efecto: i) la formulación de una política pública de manera conjunta entre las autoridades nacionales y el legislador, ii) la elaboración por parte de las autoridades carcelarias de un plan de construcción y refacción carcelaria para mejorar las condiciones de vida en los centros de reclusión en cuatro años a partir de la sentencia, iii) el traslado y separación de los sindicados (aquellos cuya investigación penal aún no había finalizado) y los condenados, lo que también debía lograrse en esos cuatro años, y iv) investigar a los jueces a cargo de la ejecución de penas y medidas de seguridad, en el caso de que no concedieran de manera expedita la libertad condicional a los reclusos, contribuyendo así al hacinamiento (Henao, 2013).

Se trató de un control judicial con ocasión del vacío de poder por parte de las autoridades competentes, la vulneración masiva de derechos y el déficit de formulación de una política pública.

En la sentencia T-025 de 2004, la intervención del Tribunal Constitucional en el caso de los desplazados por la violencia sobresale como otro ejemplo de un caso estructural con un impacto redistributivo profundo en la protección de derechos (Uprimny y Durán, 2014). A través de esta sentencia ordena al gobierno nacional el rediseño de la política pública frente a esta población siguiendo los estándares constitucionales por ella señalados, asegurando de forma inmediata los derechos mínimos que identifica vulnerados, contemplando acciones consistentes y orientadas a satisfacer de forma progresiva los derechos plenos que reconoce a esta población y creando instancias de participación de las personas desplazadas y sus organizaciones en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos de la política (Corte Constitucional, 2004).

La Corte determinó retener jurisdicción a efectos de hacer seguimiento al cumplimiento de la sentencia y no delegó esta función al juez de instancia, teniendo en cuenta la magnitud de las órdenes impartidas que implica-

ban ejercer control al gobierno nacional, lo cual escapaba de las posibilidades reales de un juez diferente al alto tribunal. Esta labor se llevó a cabo mediante audiencias públicas para la rendición de cuentas y el diálogo entre los actores; y a través de autos de seguimiento en los que se evaluó la respuesta estatal, se detectaron las principales fallas, se determinaron las acciones que se debían adoptar y su contenido mínimo en procura de superar el Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI) (Uprimny y Sánchez, 2010). Se trató de un control judicial relacionado con la inadecuada e ineficaz formulación e implementación de la política, que ocasionó el desconocimiento de la Constitución y la vulneración de derechos a una población afectada por el conflicto armado.

Los anteriores ejemplos muestran el impulso que la Corte Constitucional ha dado a las políticas públicas que tradicionalmente han sido monopolio de los poderes legislativo y ejecutivo. Es visible su incidencia en la visibilización de situaciones socialmente relevantes, así como en la formulación de soluciones, en la estrategia y la ejecución de programas y en la adopción de mecanismos, produciendo cambios importantes en la sociedad (Rodríguez y Rodríguez, 2010).

En las líneas que siguen, vamos a presentar las consecuencias de la actuación de la Corte colombiana en políticas de salud a partir del vacío dejado por los otros poderes y la injerencia del poder judicial en el proceso de estas políticas por medio del derecho constitucional a la salud.

## 2. Apuntes metodológicos

La metodología de este trabajo es de tipo cualitativa, la cual se “enfoca en comprender y profundizar los fenómenos en relación con el contexto” (Hernández, Fernández y Baptista, 2010: 364). Se busca con ella “acceder a terrenos poco explorados o ignorados, al reconocer como datos relevantes las subjetividades y los procesos sociales” (Hernández, 2016: 1). Asimismo, permite desentrañar los procesos de decisión y cambio en las políticas públicas desde la incidencia de actores y los fundamentos de su intervención.

Se selecciona como unidad de análisis el derecho a la salud, objeto de control judicial por parte de la Corte Constitucional, y como unidades de observación se adoptan la sentencia de tutela T-760 de 2008 y autos de seguimiento que inciden en las políticas de salud. La selección del derecho a la salud y de las políticas de salud obedece a la incidencia que tuvo el control judicial en el ciclo de dichas políticas para la satisfacción de derechos fundamentales y en la reforma estructural a su configuración a partir de la decisión de la Corte.

Laura Milena Otero Pilonieta y Michelle Vieira Fernandez

Para el análisis del control judicial de la Corte, se adopta en primer lugar y como técnica principal la revisión y el análisis documental y en virtud de la cual se realizan procedimientos orientados a la aproximación al procesamiento y a la recuperación de información contenida en documentos (Rojas, 2011; Gómez, 2011). Por lo tanto, se acude a la consulta de documentos oficiales para tener una primera aproximación a la unidad de análisis y a partir de ello reconstruir el proceso de control judicial.

En segundo lugar, se adopta la entrevista en profundidad, entendida como aquella que “escudriña la singularidad de la experiencia de los actores” (Navas, 2013: 42). Se realizaron entrevistas a cuatro funcionarios de la sala de seguimiento de la Corte Constitucional de la sentencia T-760 de 2008, a través de la cual el Tribunal ejerció el control judicial al derecho a la salud. Dos de estos entrevistados son los magistrados que estuvieron cargo de las salas y los otros dos son funcionarios de planta que realizaron el seguimiento de las sentencias. Su elección obedece a la cercanía y conocimiento del proceso de control judicial y su etapa posterior de seguimiento. Las entrevistas se llevaron a cabo en el mes de octubre de 2018.

Para el procesamiento y descripción sistemática de los datos recolectados se acude al análisis de contenido como técnica que busca “explicar y sistematizar el contenido de los mensajes comunicativos de textos, sonidos e imágenes y efectuar deducciones lógicas de conocimientos” (Andréu, 2000: 3). Esta técnica permite identificar las condiciones de producción y recepción en el contexto social de estos mensajes.

El análisis recoge las explicaciones de los entrevistados acerca de la práctica de control judicial de la Corte Constitucional sobre la política pública de salud, las cuales a su vez se agrupan en categorías analíticas, orientadas a entender los fundamentos jurídicos, políticos y de derechos humanos, así como los efectos del fenómeno objeto de estudio. Su sistematización se lleva a cabo por medio de la siguiente matriz de análisis (Cuadro 1):

**CUADRO 1**  
Matriz de análisis para las entrevistas

Fundamentos			Categorías				
			Efectos				
Políticos	Jurídicos	Otros	Directos	Instrumentales	Simbólicos	DDHH	No deseados

Fuente: Elaboración propia, adaptado de Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010: 24).

Debe advertirse que los resultados están limitados a las fuentes de información consultadas (literatura especializada, documentos oficiales, sentencias y autos) y a la postura y observaciones de uno de los actores involucrados en el proceso de control judicial (la Corte). Al combinar esas diferentes fuentes se pretende un acercamiento adecuado, aunque incompleto, al objeto de estudio.

### 3. Resultados y discusión

#### *3.1. El proceso de control judicial ejercido por la Corte Constitucional en materia de salud*

Entender el control judicial ejercido por la Corte Constitucional es detenerse en i) el proceso del diseño y/o la ejecución de actividades, decisiones o medidas tomadas por el Estado para solucionar o prevenir una situación definida como problemática; ii) los “vacíos” de la acción estatal que forzaron la intervención del Tribunal; y iii) los requerimientos dados a quienes intervienen en la política pública, ubicándose respectivamente en cada etapa de formación de la política: formulación, implementación y evaluación. En líneas siguientes se describe el proceso de control del derecho a la salud.

El derecho a la salud en Colombia se constitucionalizó en los artículos 44 y 49 de la Constitución Política de 1991 como un derecho inherente a todas las personas. Inicialmente fue considerado como un derecho prestacional que garantizaba el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud a cargo del Estado. Posteriormente, y debido a las sentencias de la Corte Constitucional, se reconoció su naturaleza fundamental por interrelación con otros derechos como el derecho a la vida en relación con determinadas poblaciones (adultos mayores, desplazados, personas con capacidades diversas) y respecto de los contenidos del Plan Obligatorio de Salud<sup>1</sup>. Finalmente se ha reconocido como un derecho fundamental *per se*, autónomo, exigible y justiciable mediante la acción de tutela.

Este reconocimiento jurisprudencial se condensó en la ley estatutaria de salud (Ley 1751 de 2015) en la que se consagra el derecho fundamental a la salud como irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. Este derecho comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la sa-

<sup>1</sup> El Plan Obligatorio de Salud corresponde al paquete de servicios básicos en las áreas de recuperación de la salud, prevención de la enfermedad y cubrimiento de ingresos de manera transitoria (prestaciones económicas) cuando se presenta incapacidad de trabajar por enfermedad, accidentes o maternidad.

lud. A su vez, indica que su prestación es un servicio público esencial obligatorio y se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.

Las políticas públicas de salud vigentes al momento del ejercicio del control judicial por parte de la Corte Constitucional daban cuenta de cómo la prestación de estos servicios públicos en razón de un derecho fundamental se había reducido a una transacción comercial y a utilidades de las grandes Empresas Prestadora de Salud (EPS) y de prestadores privados de servicios médicos y hospitalarios. Esto dejaba en un segundo plano a la salud como derecho fundamental que se materializa en la prestación de servicios médicos, hospitalarios y de rehabilitación integrales y en igualdad de condiciones (Defensoría del Pueblo, 2017).

Las mayores afectaciones a este vital derecho se presentan en personas y en casos relacionados con “la negación a exámenes, cirugías, tratamientos y medicamentos para enfermedades consideradas de alto costo, como la infección por el Virus de la Inmunodeficiencia Humana, las quemaduras graves, las cirugías de los sistemas cardiovascular y nervioso central, la cirugía de cadera” (Molina y Cabrera, 2013: 65), entre otras vulneraciones a los derechos a la salud, que se han identificado en años de funcionamiento del modelo, y que persisten actualmente.

Se destaca que desde 2002 hasta 2008 hay un incremento en el uso del recurso de amparo, que alcanza un pico en 2008. En este año fueron interpuestas 142.957 acciones, las cuales representaron el 41,5% del total de tutelas presentadas en el país. Lo anterior equivalía a una tasa de 3,6 tutelas por cada 1.000 afiliados. Eso representa la necesidad casi generalizada de las personas a acudir ante la justicia para que les reconozca su derecho fundamental a la salud (Defensoría del Pueblo, 2017: 80).

Debido a esta crisis frente al acceso, prestación integral y financiación del servicio de salud, la Corte Constitucional intervino mediante la expedición de la sentencia T-760 de 2008<sup>2</sup> que profundizó en la problemática y señaló criterios específicos dirigidos a los actores involucrados para buscar superar las deficiencias en el Sistema General de Seguridad en Salud (SGSSS) colombiano. Esto dio cabida a un nuevo desarrollo normativo, jurisprudencial y en materia de planificación estratégica del gobierno desde la formulación de políticas públicas, las cuales tendrían como reto interpre-

<sup>2</sup> Hace falta señalar que las sentencias de tutela expedidas por la Corte Constitucional son consecuencia del ejercicio de revisión de la decisión de tutela tomada por jueces de instancia sobre derechos constitucionales (Constitución Política de 1991, Art. 241.9). En particular, la sentencia en mención se denomina estructural en la medida en que en ella se hace un esfuerzo para dar efectividad a derechos constitucionales cuando se constata la existencia de desconocimientos graves y recurrentes de tales derechos. Al respecto, ver Osuna (2015).

tar e integrar en sus preceptos los mandatos jurisprudenciales indicados en la sentencia en cuestión. Por lo tanto, esta sentencia se presenta como una decisión que en derecho constitucional se conoce como sentencia de reforma estructural, la cual pretende mudar determinada organización burocrática para armonizarla con los mandatos de la Constitución (Quinche y Rivera, 2010).

**TABLA 1**

Número de tutelas salud en Colombia entre el año 2002 y 2008

Año	Afiliados	Tutelas	Tasa de afiliados	Crecimiento de la tasa de afiliado	Tasa de crecimiento tutela
2002	24.194.854	42.734	1,8	22,5%	24,5%
2003	25.413.865	51.944	2,0	15,7%	21,6%
2004	30.040.650	72.033	2,4	17,3%	38,7%
2005	33.881.988	81.017	2,4	-0,3%	12,5%
2006	36.461.003	96.226	2,6	10,4%	18,8%
2007	38.655.698	107.238	2,8	5,1%	11,4%
2008	39.561.521	142.957	3,6	30,3%	33,3%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Defensoría del Pueblo (2017: 80).

Es importante señalar que la sentencia fue el resultado del análisis de una selección de 21 acciones de tutela interpuestas por ciudadanos a quienes se les había vulnerado el derecho a la salud y, además, por la acción interpuesta por una EPS en contra del Ministerio de la Protección Social, dirigida a solicitar a las respectivas entidades claridad en las reglas de recobro ante el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), por cuanto el procedimiento que existía constituía una barrera al flujo de recursos dentro del sistema de salud (Defensoría del Pueblo, 2017: 56).

La Corte halló una serie de hechos e irregularidades contra las personas por parte de los prestadores del servicio y ello la llevó a determinar, en la sentencia T-760 de 2008, que se estaba frente a un patrón sistemático de violaciones del derecho a la salud, generado por problemas estructurales de la política (Corte Constitucional, 2008a). En consecuencia, en la sentencia T-760 de 2008 se contemplaron una serie de decisiones dirigidas a las autoridades del SGSSS que ordenaban tomar las medidas necesarias para corregir las fallas de regulación identificadas por la Corte a partir del análisis de los casos concretos.

Asimismo, el Tribunal Constitucional tomó en cuenta la necesidad de asegurar que en adelante las decisiones de política concernientes al sistema de salud surgieran de un diálogo permanente entre los distintos actores del sistema, generando para ello el escenario de seguimiento a través de autos

(providenciales judiciales en las que se aportan informes del cumplimiento de las órdenes emitidas en la sentencia) y audiencias públicas para la comunicación *in situ* del gobierno, la sociedad civil y el sector privado. Para ello ordenó, entre otras medidas, la participación directa y efectiva de la comunidad médica y de los usuarios del sistema de salud en la actualización del Plan Obligatorio de Salud (POS) (Parra y Yamin, 2013).

En efecto, desde la sentencia T-760 se logró “dar una transformación al sistema para poder enfrentar las irregularidades que se estaban presentando en la prestación del servicio de salud, especialmente por la institucionalización de las tutelas como mecanismo para que se prestaran los servicios que las Empresas Promotoras de Salud (EPS) o Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) les negaban a los usuarios” (Jiménez, 2013: 41). Para Yamin y Parra (2009) la Corte ordenó una dramática reestructuración del sistema de salud del país.

Por otra parte, luego de la expedición de la citada jurisprudencia, una nueva reforma legislativa a la Ley n° 100 de 1993 se introduce en el sistema jurídico colombiano al expedirse la Ley n° 1393 de 2010 como un primer antecedente normativo relevante posterior a la sentencia objeto de análisis. Su finalidad consistió en definir las rentas de destinación específica para la salud, así como adoptar medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud y para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud. El foco estaba puesto en la financiación que permitiera la unificación de los planes de beneficios ordenada por la Corte Constitucional en la sentencia T-760 de 2008.

Simultáneamente, en el año 2010, el gobierno nacional adoptó diferentes medidas administrativas para regular los precios de medicamentos a la población colombiana, buscando no solo cumplir el mandato de la sentencia T-760 de 2008, sino también reducir actos de corrupción que se presentaban en esta materia. En este sentido, el gobierno adoptó 4 circulares y 7 resoluciones sobre el tema, entre las cuales se destaca la Resolución n° 4377 de 2010, a través de la cual se prohibió el recobro de medicamentos de marca cuyo genérico esté incluido en el POS. Cabe resaltar, también, que el Decreto n° 4474 del 29 de noviembre de 2010 adoptó una metodología de control de precios a partir de umbrales máximos de recobro, aspecto dirigido a que los medicamentos no siguieran siendo excesivamente caros en comparación con otros países de la región.

En esta línea, la Ley n° 1438 de 2011 se enfocó en lograr la sostenibilidad financiera del sistema y cumplir con las órdenes de la Sentencia T-760 de 2008 con acciones claves como permitir la eliminación de las multas por inasistencia a citas médicas. Se impuso a las EPS un término perentorio de dos días para la resolución de solicitudes ordenadas por los médicos tratan-

tes y la creación de una junta técnica científica de pares como segunda instancia, entre otros cambios claves para el mejoramiento del sistema de salud nacional. Sin embargo, al no propiciar un profundo debate sobre los alcances de la intermediación financiera y la responsabilidad de las EPS y las grandes farmacéuticas en la crisis del sistema, la Ley n° 1438 se discutió y aprobó con una visión limitada de la crisis de la salud y su dimensión actual (Parra y Yamin, 2015: 2631).

Lo que ocurrió hasta 2011 en materia legal permitió evidenciar los esfuerzos del Estado colombiano en el cumplimiento a lo ordenado por la Sentencia T-760 de 2008. En el país se observó una significativa respuesta institucional por parte del gobierno nacional para hacer cumplir el mandato de la Corte en su sentencia, desarrollando acciones de planificación como la formulación del Documento del CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social)<sup>3</sup> n° 155 del 30 de agosto de 2012, que contempla la política pública en materia farmacéutica y plantea estrategias encaminadas a mejorar el acceso, la oportunidad de dispensación, la calidad y el uso adecuado de los fármacos.

En tal sentido, la Corte Constitucional (2012b) en el Auto n° 263 valora el esfuerzo del gobierno en torno a la adopción de la política farmacéutica nacional contemplada en el Documento CONPES n° 155/2012, y advierte que sus directrices son fundamentales para la obtención de la sostenibilidad financiera del sistema. No obstante, es indispensable la efectiva materialización de las metas allí propuestas, para lo cual se requiere, además, la labor proactiva de los entes reguladores.

Luego de diversos cambios en el sistema de salud desde la sanción de la Constitución Política de 1991, los pronunciamientos de la Corte constitucional marcaron los lineamientos para la garantía, la protección y la aplicación del derecho a la salud, en esencia social y económico. Estos cambios fueron concretamente posibles con la expedición de la Ley n° 1751 de 2015 (Ley Estatutaria en Salud), que reforma la Ley n° 100 de 1993. La ley de 2015 dio un giro histórico al modelo de salud y elevó este vital derecho a la categoría de fundamental y autónomo. A continuación, se mencionan los aspectos más significativos de dicha ley.

En materia de cambios estructurales al modelo de salud, la Ley n° 1751 de 2015 introdujo en sus mandatos los lineamientos para su regulación a

---

<sup>3</sup> El CONPES es la máxima autoridad nacional de planificación y se desempeña como organismo asesor del gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

Laura Milena Otero Pilonieta y Michelle Vieira Fernandez

través de la implementación de políticas públicas o programas específicos para garantizar eficientemente este derecho a la población y dar, así, cumplimiento a mandatos como los contenidos en la sentencia T-760 de 2008. En la Ley n° 1751 de 2015, art. 5°, incisos b-c-i se requería implementar “políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho; políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas y las políticas indispensables para financiar de manera sostenible los servicios de salud y garantizar el flujo de los recursos” (Congreso de la República de Colombia, 2015).

A su vez, el Decreto n° 2353 del 3 de diciembre de 2015, por el cual se unifican y actualizan las reglas de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, crea el Sistema de Afiliación Transaccional y define los instrumentos para garantizar la continuidad en la afiliación y en el goce efectivo del derecho a la salud. Este decreto rediseñó la institución de la afiliación a la seguridad social en salud, plasmada en la Ley n° 100 de 1993, y sus modificaciones, partiendo de la concepción de la salud como derecho fundamental integrada en la Ley n° 1751 de 2015 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016: 86-87).

Para concluir, son notorios los cambios y arreglos político-institucionales que el control judicial suscitó: equipara a los planes del régimen subsidiado y del contributivo, da seguimiento a las EPS, elabora mecanismos que garanticen la viabilidad financiera del sistema, brinda facultades sancionatorias a autoridades administrativas supervisoras, garantiza la cobertura del sistema de aseguramiento a toda la población, entre otros.

El control judicial genera también soluciones oportunas y eficaces para superar los obstáculos y bloqueos que en materia de salud persisten, propiciando espacios de reflexión y diálogo permanente entre los actores del sistema de salud, el empoderamiento ciudadano y la participación de expertos y peritos. Así, el control que ejerce la Corte en este escenario cumple dos funciones: actúa como criterio de interpretación a la legislación existente, imponiendo sus propias preferencias sobre los resultados o aspectos de las políticas públicas; y como garante del cumplimiento de compromisos, lo que permite la sostenibilidad de las políticas públicas en el tiempo. No obstante, permanecen todavía fallas estructurales en el sistema de aseguramiento colombiano que lo aleja de satisfacer integralmente el derecho fundamental a la salud.

*3.2. Fundamentos del control judicial a la política pública de salud en la sentencia estructural T-760 de 2008*

Una vez abordado el proceso de control judicial, se auscultan los fundamentos que aduce la Corte Constitucional para justificar su intervención en la política pública de salud. Estos pueden clasificarse en jurídicos, políticos y de derechos humanos. Los fundamentos jurídicos hacen referencia a las alusiones normativas sobre competencia del juez constitucional. En la sentencia T-760 de 2008 se observa que la habilitación legal para, en principio, estudiar el caso es la acción de tutela.

En esta línea se inscriben la función de la Corte Constitucional de “revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales” (Corte Constitucional, 1991: 58), y el seguimiento al cumplimiento de sus órdenes judiciales de conformidad con el Decreto n° 2591 de 1991 reglamentario del mecanismo constitucional. Éste señala que “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza” (Corte Constitucional, 1991: 4), a partir del cual la Corte continúa con el seguimiento.

En términos similares, el funcionario de la Sala de Seguimiento a la sentencia T-760 de 2008 explica:

“La Corte tiene encargada una función en el art. 241<sup>4</sup> y es la guarda de la supremacía de la Constitución y en desarrollo de ella la declaratoria del estado de cosas inconstitucional que habilita para que intervenga en un sector que no le corresponde porque tiene por encima de todo, el deber de garantizar el cumplimiento de la Constitución para todos los ciudadanos y respecto a esas poblaciones no hay un cumplimiento de la Constitución (...)”<sup>5</sup>.

Como fundamentos jurídicos del control judicial de la Corte se observan: i) las disposiciones normativas sobre la supremacía de la Constitución (art 4) y la función asignada al tribunal constitucional (art. 241); ii) la protección de derechos fundamentales como sustrato de la acción de tutela; y iii) el cumplimiento de obligaciones estatales prescritas en la Constitución.

<sup>4</sup> Refiere al artículo 241 de la Constitución de Colombia: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo” (Corte Constitucional, 1991: 58).

<sup>5</sup> Entrevista – funcionario de la Corte Constitucional.

Así, un control judicial es un acto o procedimiento en virtud del cual un órgano público debidamente autorizado para ello fiscaliza una acción y omisión de otro órgano. Eso sucede para verificar el cumplimiento de la ley, los mandatos de la Constitución y que aquellas acciones se ajusten al interés público (Fernández, 1981). Sin embargo, el funcionario resalta “lo extraño” de la actuación de la Corte en este sector, señalando que tenemos una actuación del poder judicial que va más allá de lo usual, una injerencia en temas de salud.

Por su parte, los fundamentos políticos refieren al poder de la Corte Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, asegurar la democracia y proteger el efectivo goce y respeto de los derechos emitiendo órdenes judiciales de estricto cumplimiento (Boscán, 2007). Reflejan, también, la visión del Tribunal sobre la protección de derechos como parte inherente de su rol institucional (Nunes, 2009) y, por lo tanto, de sus facultades para controlar judicialmente a los actores que vulneren tales derechos. En situaciones donde los cauces normales de la política han sido interrumpidos, como en este caso debido a un gobierno que no atiende a sus ciudadanos para la protección de sus derechos y estos no logran una respuesta del mismo, la Corte entiende que puede intervenir para dar impulso y hacer exigibles tales demandas.

Lo anterior es la expresión del principio liberal de *checks and balances* (Kugler y Rosenthal, 2000), o de frenos y contrapesos, en virtud del cual la Corte trata de controlar el exceso de poder en el gobierno por no cumplir los mandatos constitucionales de protección y satisfacción de derechos. Pero, adicionalmente, se trata del ejercicio del poder de veto que el Tribunal Constitucional posee cuando “las acciones u omisiones del gobierno son vulneratorias de la Carta y con la finalidad de detenerlas (...) de allí la razón de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional y del seguimiento verificando el goce efectivo de derechos” (Entrevista – funcionario de la Corte Constitucional).

Estos fundamentos políticos esbozados por la Corte son a su vez expresión del fenómeno de judicialización de las políticas públicas, según el cual la intervención de la Corte permite a los ciudadanos apelar y usar las facultades coactivas del poder judicial para proteger sus derechos, por lo que también es una forma particular de participación política ciudadana en democracia (Zemans, 1983).

En el caso de estudio, y como a su vez advierten Gianella, Parra, Yamin y Torres, “la sentencia (...) señaló ciertos principios para asegurar que en su implementación se garantice la participación de diferentes sectores de la sociedad-comunidad científica, organizaciones de usuarios, grupos vulnerables” (2010: 125). Ello llevó a la participación ciudadana para la defensa

de sus intereses durante el proceso adelantado por la Corte. Este seguimiento generó, además, espacios de interlocución e incidencia de las organizaciones civiles y con ello “se empoderó a las organizaciones ciudadanas y al usuario olvidado” (Entrevista – funcionario de la Corte Constitucional).

Se reconoce el rol de la Corte como un actor relevante para i) impulsar coactivamente la acción estatal, para garantizar la vigencia del régimen democrático, y el cumplimiento de los mandatos constitucionales de protección de derechos; ii) censurar las fallas, deficiencias y excesos de poder del gobierno en la desatención a la población o el diseño de un sistema de aseguramiento inequitativo; y iii) generar espacios de participación ciudadana. Por lo tanto, la Corte es un actor político y de políticas.

Este último aspecto da cuenta de una actuación de la Corte Constitucional como *policy-maker* en el sentido de que a través del control judicial se crean reglas y pautas de forzoso cumplimiento por parte del Gobierno para la reformulación y ajuste de la política pública, así como para la realización de seguimientos al cumplimiento de lo ordenado y la valuación de los resultados obtenidos. De acuerdo con Rodríguez y Rodríguez la Corte “impulsa el diseño, la ejecución y la evaluación de nuevas políticas, que incluye un largo y sofisticado proceso de construcción de indicadores de avance o retroceso en la garantía de derechos” (2010: 192).

Los fundamentos de los derechos humanos se identifican en el marco de análisis de la Corte para evaluar la idoneidad de las políticas públicas respecto de la satisfacción y goce de tales derechos. Para la Corte, en la sentencia T-760 de 2008, se aduce que la desigualdad entre las coberturas de los regímenes contributivo y subsidiado junto con las fallas sistémicas de regulación (Yamin, Parra y Gianella, 2013) implicaban la prolongación de las privaciones y limitaciones del derecho humano a la salud de las personas.

Con ello, se exponía el sustento convencional de la intervención de la Corte en la política pública de salud y la declaración judicial del desconocimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos del Estado. Como explica la funcionaria entrevistada: “era inevitable no intervenir cuando el gobierno desatiende, el Congreso no controla, no hay voluntad gubernamental y el modelo de aseguramiento es inequitativo” (Entrevista – funcionario de la Corte Constitucional).

Se desprende de ello que la visión del control judicial con fundamento en la salvaguarda de derechos humanos es el discurso legitimador para la Corte de su intervención en las políticas públicas y en la emisión de órdenes directas y de estricto cumplimiento a los actores estatales de reforma estructural. Asimismo, soporta el proceso de seguimiento en la medida en que refuerza la justiciabilidad de los derechos al asegurar el cumplimiento del

fallo judicial para la superación del estado grave y sistemático de vulneración; todo lo cual demuestra una judicialización de la política.

De conformidad con lo expuesto, los fundamentos jurídicos del control judicial descansan en la tutela de derechos, la función del juez constitucional y el cumplimiento de los mandatos legales; los fundamentos políticos se soportan en el aseguramiento de la democracia, la existencia de vacíos de poder por parte del ejecutivo y la transgresión de normas constitucionales; y los fundamentos en derechos humanos responden a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado.

**CUADRO 2**  
Fundamentos del control judicial de políticas públicas de salud

Fundamentos jurídicos	Fundamentos políticos		Otros
Tutela derechos	<i>Checks and balances</i>	<i>Policy-maker</i>	DDHH
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alusiones normativas sobre competencia del juez constitucional (Art. 241 C.P. y Decreto 2591 de 1991).</li> <li>• Vigencia a los contenidos de la carta de derechos (Cap. I Derechos fundamentales) y dar cumplimiento a los mandatos legales (Ley 100 de 1993).</li> <li>• Guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (Art. 241).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar la democracia.</li> <li>• Existencia de prácticas y bloqueos institucionales que se traducían en vacíos de poder por parte del gobierno nacional.</li> <li>• Controlar el exceso de poder en el Gobierno para no cumplir los mandatos constitucionales de protección y satisfacción de derechos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colaboración armónica entre las distintas ramas del poder.</li> <li>• Ejercicio del poder de veto que el tribunal constitucional posee cuando las acciones u omisiones del gobierno son vulneratorias de la Carta.</li> <li>• Impulsar coactivamente la acción estatal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idoneidad de las políticas públicas respecto de la satisfacción y goce de derechos.</li> <li>• Obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.</li> <li>• Desatención, incompetencia y falta de capacidad institucional del Estado lo cual entraba en contradicción con los mandatos constitucionales.</li> <li>• Única capaz de lograr que las políticas públicas se ajusten a la satisfacción de derechos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

El objetivo originario de la intervención de la Corte en el diseño, construcción, desarrollo y evaluación de políticas públicas es corregir y evitar el distanciamiento entre las políticas públicas y la satisfacción de derechos, y reducir el exceso de poder del gobierno en la formulación e implementación de políticas, generando espacios de participación y asegurando la vigencia del ordenamiento jurídico. Sin embargo, lo que sucede es una injerencia de la Corte Constitucional en las atribuciones de los otros poderes, sobre todo del Ejecutivo.

### *3.3 Efectos del control judicial ejercido por la Corte Constitucional a las políticas públicas de salud*

Como último aspecto a abordar se exponen los efectos del control judicial estudiado en la dinámica de las políticas públicas. Se puede clasificar los efectos en directos, instrumentales, simbólicos, en materia de derechos humanos y efectos no deseados.

En la primera categoría se incluyen aquellos cambios producidos directamente por la sentencia estructural o los primeros periodos de seguimiento. Son cambios que han modificado directamente la manera de formular y/o implementar las políticas públicas de salud. Así, entre estos cambios, se identifican: “carta de derechos y deberes, ley estatutaria, recursos adicionales para el sostenimiento del ADRES [Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud], control de precio en los medicamentos, ranking de desempeño de EPS e IPS, POS unificado y la actualización del manual de procedimientos e intervenciones del POS-MAPIPO [Manual de Actividades, Procedimientos, Intervenciones del Plan Obligatorio de Salud]” (Entrevista – funcionario de la Corte Constitucional).

Se pueden constatar los cambios señalados en la Circular n° 03 de 2013 de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos (2013), en la cual se contempló la metodología para la aplicación del régimen de control directo de precios para los medicamentos que se comercializan en el territorio nacional y se dispusieron sanciones por omitir los precios fijados. De igual forma, el Acuerdo n° 019 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud actualizó el manual de procedimientos e intervenciones del Plan Obligatorio de Salud a las necesidades en salud existentes. También en la Circular Conjunta Externa n° 016 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social encontramos resultados de la intervención del poder judicial. La referida Circular ordena disponer en la página web de cada EPS la carta de derechos y deberes del afiliado y del paciente en el sistema general de seguridad social en salud (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013a) y su entrega obligatoria a los nuevos afiliados.

Laura Milena Otero Pilonieta y Michelle Vieira Fernandez

Además, la expedición por parte de la Comisión de Regulación en Salud de los Acuerdos que unificaron el POS, descarta la entrega diferencial de los servicios de salud por el régimen de afiliación (subsidiado y contributivo), siendo estos: i) Acuerdo n° 04 de 2009, para los niños de 0 a 12 años; ii) Acuerdo n° 011 de 2010, para los niños y adolescentes menores de 18 años; iii) Acuerdo n° 027 de 2011, para los adultos de 60 y más años; y iv) Acuerdo n° 32 de 2012, para los adultos entre 18 y 59 años (Corte Constitucional, 2012a).

Adicionalmente, el Acuerdo n° 20, del 29 de diciembre de 2010, expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social “aprueba someter a consulta de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de la comunidad médico-científica y de la ciudadanía en general unas inclusiones en el Plan Obligatorio de Salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013b).

En la segunda categoría están incluidos aquellos efectos que representan cambios institucionales o de rediseño estructural de políticas públicas, como la creación de la Administradora de Recursos del SGSSS-ADRES<sup>6</sup>, la implementación de la Política de Atención Integral en Salud (PAIS) para la generación de mejores condiciones de la salud de la población, la utilización de MIPRES<sup>7</sup>, el establecimiento de la Comisión de Regulación en Salud y la asignación de función jurisdiccional a la Superintendencia Nacional de Salud (Entrevista – funcionario de la Corte Constitucional).

En la tercera categoría se encuentran los efectos simbólicos que versan sobre los cambios en las percepciones y lógicas de los actores sobre el problema público. Son el reconocimiento del derecho fundamental a la salud, el propósito de universalización del sistema de aseguramiento en salud, la equidad en la satisfacción del derecho y el impulso a un gobierno que no tomaría medidas si la Corte no lo ordenara (Entrevista – funcionario de la Corte Constitucional). Se ha consolidado la idea de que la salud es un derecho, y no una graciosa concesión de las autoridades o una mercancía como cualquiera (Uprimny y Duran, 2014).

Igualmente, el proceso de seguimiento y las audiencias públicas han renovado los modos de pensar las relaciones tensas entre el poder judicial y la democracia (Gargarella, 2014), manteniendo en la agenda pública la discusión sobre el derecho a la salud y el sistema de salud en Colombia por parte de los diferentes actores.

<sup>6</sup> Entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección, creada con el fin de garantizar el adecuado flujo de los recursos y los respectivos controles.

<sup>7</sup> La sigla MIPRES es un acrónimo de la expresión ‘mi prescripción’. Es una herramienta tecnológica con la cual el profesional de la salud tratante puede prescribir sin necesidad de autorizaciones ni trámites adicionales.

Así, por ejemplo, en junio del 2009 la Comisión Séptima del Senado de la República organizó el “Foro FOSYGA [Fondo de Solidaridad y Garantía]: La Hora de las Cuentas Claras”. Además, algunos congresistas han utilizado la sentencia como referencia para impulsar control político al Ministerio de la Protección Social y la Superintendencia de Salud, como en el caso del Foro “La Sentencia T-760 y el Futuro de la Salud en Colombia”, organizado el 18 de mayo de 2009 por el Senador Jorge Enrique Robledo. Desde la sociedad civil, el gremio de las empresas aseguradoras ha organizado algunos seminarios para discutir la sentencia, y las organizaciones de la sociedad civil, las universidades y usuarios han organizado algunas mesas de discusión (Gianella, Parra, Yamin y Torres, 2010: 124).

A su vez, tenemos efectos no deseados a partir de la actuación de la Corte Constitucional. Identificamos los siguientes: el desgaste de los ciudadanos, las instituciones obligadas a cumplir decisiones que desarreglan el diseño de las políticas públicas y el ejercicio de un control judicial por la misma Corte que se extiende en el tiempo y que, si bien muestra resultados, no logra combatir graves falencias en la política pública de salud y, por lo tanto, se enfrenta con una constante vulneración de derechos. Nunes (2009) afirma que las acciones del Tribunal Constitucional han impactado en el proceso de formulación de políticas. Los colombianos han recurrido cada vez más a los tribunales y al mecanismo de tutela para la protección de su derecho a la salud, y las decisiones judiciales han ampliado constantemente el alcance de ese derecho. Eso llevó al desarrollo de una jurisprudencia progresiva que ha creado una serie de problemas fiscales para el Estado. La afectación por parte de las sentencias, pero principalmente de los autos de seguimiento a los ciclos normales de diseño e implementación de las políticas públicas, sucede de forma ajena a los planes del Ejecutivo y aumenta los costos de transacción. Los esfuerzos adelantados por las entidades gubernamentales en aspectos puntuales de la política pública pueden ser inútiles ante parámetros adicionales que la Corte formule producto de un auto de seguimiento.

Otros resultados no deseados son: escenarios de participación ineficaces en los cuales las propuestas generadas por los usuarios no son siempre acogidas e incluso son ignoradas, nuevas prácticas inconstitucionales como la dilatación en el acceso a servicios sanitarios especializados, bloqueos institucionales relativos a la desarticulación de las entidades del sistema de salud para la atención oportuna y limitaciones del Tribunal constitucional para el seguimiento permanente de las órdenes dadas ocasionadas por la limitación de funcionarios y la congestión judicial.

Los efectos del control judicial ejercido por la Corte Constitucional en la política de salud dan cuenta de la posibilidad de provocar la respuesta

Laura Milena Otero Pilonieta y Michelle Vieira Fernandez

gubernamental frente a los problemas públicos sin solución. Además, el juez constitucional, en este proceso, actúa como agente política para la satisfacción de los derechos en una clara demostración de judicialización de la política. A pesar de ello, el ejercicio del control judicial resulta decisivo al permitir el ajuste de las políticas públicas a los derechos humanos, provocar el cambio institucional necesario, evidenciar situaciones de crisis y redefinir las reglas de juego a los *policy-makers*. Sin embargo, como afirman Yamin, Parra y Gianella (2013), en ausencia de una legislatura representativa, un gobierno capaz y diligente en la ejecución de políticas públicas vinculadas con la salud, y movimientos sociales sólidos que le exijan al gobierno rendir cuenta de la implementación de las medidas, la jurisprudencia progresiva emanada de la Corte no se traduce de manera efectiva en el goce real de los derechos vinculados con la salud por parte del conjunto de la población, y sobre todo de los más vulnerables.

**CUADRO 3**  
Efectos del control judicial en las políticas públicas de salud

Efectos				
Directos	Instrumentales	Simbólicos	DDHH	No deseados
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carta de derechos y deberes</li> <li>• Ley estatutaria</li> <li>• Recursos adicionales para el sostenimiento del ADRES</li> <li>• Control de precio en los medicamentos</li> <li>• Ranking de desempeño de EPS e IPS</li> <li>• POS unificado</li> <li>• Manual de procedimientos e intervenciones del POS-MAPIPO-actualizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la Administradora de Recursos del SGSSS-ADRES</li> <li>• Implementación de la Política de Atención Integral en Salud (PAIS);</li> <li>• Utilización de MIPRES</li> <li>• Establecimiento de la Comisión de Regulación en Salud</li> <li>• Asignación de función jurisdiccional a la Superintendencia Nacional de Salud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento del derecho fundamental a la salud</li> <li>• Universalización del sistema de aseguramiento en salud</li> <li>• Equidad en la satisfacción del derecho</li> <li>• Impulso a un Gobierno que no tomaría medidas si la Corte no lo ordenara</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión del enfoque de derechos para las políticas públicas</li> <li>• Exigibilidad judicial</li> <li>• Protección integral e inclusión de principios</li> <li>• Enfoque diferencial</li> <li>• Evaluación y medición indicadores goce efectivo de derechos</li> <li>• Pasaje del paradigma de jurídico-económico a la satisfacción de derechos humanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desgaste de los ciudadanos, las instituciones obligadas a cumplir y la propia Corte por el ejercicio de un control judicial que se extiende en el tiempo</li> <li>• Afectación por parte de las sentencias pero principalmente de los autos de seguimiento a los ciclos normales de diseño e implementación de las políticas públicas, por cuanto que se expiden sin atender dichos términos y aumentando los costos de transacción</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

En muchas democracias, los tribunales moldean, de alguna manera, el escenario político. Frente a la relativa inoperancia de los demás poderes públicos, el poder judicial asume un rol importante en las democracias contemporáneas a la hora de maximizar resultados de políticas sociales.

A partir del análisis de los efectos del control judicial ejercido por la Corte Constitucional a políticas de salud en Colombia, puede afirmarse que el control judicial suscitó cambios y arreglos político-institucionales para reducir el poder del gobierno en la formulación e implementación de políticas que incumplían los derechos de la población y amenazaban la vigencia del ordenamiento democrático, con sustento en el poder de veto que posee la Corte Constitucional en su función de contrapeso. Así, la Justicia trata de corregir el distanciamiento entre las políticas públicas y la satisfacción de derechos fundamentales a través de sentencias estructurales que establecen redes de responsabilidad, acciones a ejecutar y seguimiento de dichas políticas.

Adicionalmente, sobresalen dos funciones del control judicial: como criterio de interpretación a la legislación existente y de derrotero para los ajustes y cambios a las políticas públicas; y como canal de expresión y representación ante la anormalidad del cauce de la política en el que el gobierno no atiende a sus ciudadanos ni son promovidos sus intereses por parte de los otros poderes. Asimismo, los fundamentos identificados dan cuenta de la intervención de la Corte para la garantía de satisfacción de derechos en el diseño, construcción, desarrollo y evaluación de políticas públicas; y de los efectos visibilizados que apuntan al cambio institucional y a la redefinición de las reglas de juego de la función de formulación e implementación de políticas.

Sin embargo, en ese escenario, debe reconocerse que la salud, que depende de la organización de políticas públicas, es parte de un contexto de escasez, que exige opciones técnicas y decisiones políticas. Esas elecciones permiten el ejercicio del derecho a la salud, en sus dimensiones formal y material. Bajo esa perspectiva, sería importante mensurar las consecuencias de las acciones de la Corte en las políticas de salud desarrolladas por el Ejecutivo. Esa es una agenda abierta de investigación.

El control constitucional se convierte en una herramienta de movilización de los poderes por parte de la ciudadanía. No obstante, éste es limitado y disruptivo de la dinámica democrática por lo que no logra plenamente la satisfacción de las demandas públicas y de los derechos conculcados. Además, no genera automáticamente resultados satisfactorios, pues las disposiciones con mayor rigurosidad y detalle terminan siendo incumplibles ante

las dificultades técnicas y presupuestales que no fueron estudiadas el momento de ser impartidas en la sentencia.

El escenario de seguimiento, si bien se convierte en un espacio dialógico en el que los diferentes actores intervienen y participan expresando sus preferencias, conserva la formalidad de proceso judicial y en consecuencia de pugna de intereses, de controversia entre demandante y demandado, de control en el acceso a la justicia.

Muchas preguntas sobre la judicialización de las políticas de salud, el rol de la Corte colombiana y los porqués de su actuación no han tenido una respuesta en esta investigación. Algunos temas quedan señalados y abiertos a partir de este estudio: las causas sistémicas del control judicial; el impacto del control judicial en la actuación de los otros poderes; las consecuencias del cambio de rol de la Corte Constitucional para el sistema político o para las políticas públicas a largo plazo; y el rol de este tribunal en el proceso de otras políticas sectoriales.

### Referencias bibliográficas

- Andréu, J. (2000). Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada. *Fundación Centro Estudios Andaluces*, 10 (2), 1-34.
- Aristizábal Ramírez, J. L. y J. A. Villegas Muriel (2010). *Análisis de la formulación de la política pública para víctimas de desplazamiento forzado en la fase de retorno en Santiago de Cali: el caso del plan integral único (PIU) 2009*. Trabajo de grado. Cali: Universidad del Valle.
- Basabe, S. (2011). *Jueces sin toga: políticas judiciales y toma de decisiones en el Tribunal Constitucional del Ecuador (1999-2007)*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Boscán, G. (2007). El poder político de los tribunales constitucionales y su incidencia sobre la calidad de la democracia. El caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. *Cuestiones Jurídicas*, 1 (1), 81-142.
- Carvalho, J. M. (2008). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Duque, J. (2013). Accountability y gestión pública el papel del control y la rendición de cuentas en la gestión de lo público. *Revista Ciencias Estratégicas*, 22 (30), 225-242.
- Faria, C. A. P. (1998). Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social. *Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, 46 (2), 41-65.
- Fernández, M. V. (2014). *La ciudadanía incompleta: Derechos económicos y sociales en la periferia urbana de Brasil*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Fernández, E. (1981). *Diccionario de Derecho Público*. Buenos Aires: Ed. Astrea.

- Fernández, M. y J. M. W. Gomes Neto (2018). Judicialização, policy e modelos formais explicativos: uma proposta para compreender as decisões Judiciais em matéria de políticas públicas. *Revista Estudos Sociológicos*, 23 (45), 39-57.
- Gargarella, R. (2014). "El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos". En Gargarella, R. (2014). *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*. Buenos Aires: Siglo XXI, 119-158.
- Gianella, C., S. Gloppen y E. Fosse (2013). Giving Effect to Children's Right to Health in Colombia? Analysing the Implementation of Court Decisions Ordering Health System Reform. *Journal of Human Rights Practice*, 5 (1).
- Gianella, C., O. Parra, A. Yamin y M. Torres (2010). "¿Deliberación democrática o mercadeo social? Los dilemas de la definición pública en salud en el contexto del seguimiento de la sentencia T-760 de 2008". En Malagón, R. y otros (2010). *La sentencia T-760: alcances y limitaciones*. Cuadernos del Doctorado, 11, Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez, L. (2011). Un espacio para la investigación documental. *Revista Vanguardia Psicológica*, 1 (2), 226-233.
- Henao, J. (2013). El juez constitucional: un actor de las políticas públicas. *Revista Economía Institucional*, 15 (29), 67-102.
- Hernández, R., C. Fernández y P. Baptista (2010). *Metodología de la investigación*. Bogotá: Editorial McGrawHill.
- Hernández, A. (2016). La metodología cualitativa y su importancia en el análisis de políticas públicas. *REDPOL*, 8, 1-17.
- Jiménez, W. (2013). Políticas públicas, normas jurídicas y papel de los jueces. *Revista Republicana*, 14, 111-130.
- Jiménez Esguerra, N.C. (2013). *Análisis del sistema de salud colombiano desde la perspectiva de la nueva gerencia pública*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Kugler, M. y H. Rosenthal (2000). *Checks and Balances: an assessment of the institutional separation of political powers in Colombia*. Bogotá: FEDESARROLLO.
- López Daza, G. (2011). El juez constitucional colombiano como legislador positivo: ¿un gobierno de los jueces?. *Cuestiones constitucionales*, 24, 169-193.
- Molina Marín, G. y G. A. Cabrera Arana (2013). *Políticas públicas en salud: aproximación a un análisis*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Morales, D. (2012). Corte Constitucional y cambios en la Política Pública de Atención a la Población Desplazada por la violencia. Una mirada al activismo judicial desde el enfoque Institucional. *Con-Texto*, 38, 55-86.
- Nunes, R. (2009). *Ideational Origins of Progressive Judicial Activism: The Colombian Constitutional Court and the Right to Health* (Tesis doctoral). Texas: Department of Government, University of Texas.
- O'Donnell, G. (2001). La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 8 y 9, 43-82.

Laura Milena Otero Pilonieta y Michelle Vieira Fernandez

- Osuna, N. (2015). "Las sentencias estructurales: tres ejemplos en Colombia". En Bazán, V. (Ed). *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Parra, O. y A. Yamin (2013). "La sentencia t-760 de 2008, su implementación e impacto: retos y oportunidades para la justicia dialógica". En *Tratado de Derecho a la Salud*, Tomo I. Argentina: Ed. AbeledoPerrot S.A.
- Parra, O. y A. Yamin (2015). *La Sentencia T-760 de 2008, su implementación e impacto: retos y oportunidades para la justicia dialógica*. San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Pisarello, Gerardo (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Editorial Trotta.
- Quinche, M., y J. Riviera (2010). El control judicial de las políticas públicas como instrumento de inclusión de los derechos humanos. *Vniversitas*. 59 (121), 113-138.
- Rodríguez, G. y D. Rodríguez (2010). *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Rojas, I. (2011). Elementos para el diseño de técnicas de investigación: una propuesta de definiciones y procedimientos en la investigación científica. *Tiempo de Educar*, 12 (24), 277-297.
- Roth, A. (2007). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rumeau, D. (2012). El control civil de las políticas públicas de defensa: un modelo de análisis basado en la teoría del principal-agente. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21 (2), 129-151.
- Stein, E., M. Tommasi, K. Echabarría y M. Payne (2006). *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*. Washington D. C.: Inter-American Bank Development.
- Taylor, M. (2007). O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 50 (2), 229-257.
- Uprimny, R. (2007). "Constitución, modelo económico y políticas públicas en Colombia: el caso de la gratuidad de la educación primaria". En Pérez, L., C. Rodríguez y R. Uprimny (Eds.), *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad de Justicia e Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico.
- Uprimny, R. y Durán, J. (2014). Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia. *CEPAL - Serie Políticas Sociales N° 197*.
- Uprimny, R. y Sánchez, N. (2010). "Juzgar y medir: el uso de indicadores de derechos humanos por parte de la Corte Constitucional Colombiana". En Abramovich, V. y L. Pautassi (Comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.

- Yamin, A., O. Parra y C. Gianella (2013). “Colombia: la protección judicial del derecho a la salud. ¿Una promesa difícil de cumplir?”. En Yamin, A. y S. Gloppen, *La lucha por los derechos a la salud. ¿Puede la justicia ser una herramienta de cambio?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Zemans, F. (1983). Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System. *American Political Science Review*, 77 (3), 690-703.

### Documentos oficiales

- Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos (2013). *Circular Conjunta No. 003/2013*. Bogotá, Colombia.
- Comisión de Regulación en Salud (2011). *Informe técnico para la Comisión De Regulación en Salud, Subdirección Técnica UAE – CRES*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia (2015). *Ley 1751*. Bogotá, Colombia.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2012). *Política Farmacéutica Nacional*. Departamento de Planeación Nacional. Bogotá, Colombia.
- Constitución Política (1991). Bogotá: Sexta Ed. Legis.
- Corte Constitucional (2012a). *Auto N° 045 de 2012*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2012b). *Auto N°263 de 2012*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2011). *Auto N°219 de 2011*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2010). *Auto N°385 de 2010*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2009a). *Auto N°004 de 2009*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2009b). *Auto N°005 de 2009*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2009c). *Auto N°006 de 2009*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2009d). *Auto N°008 de 2009*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2008a). *Sentencia T-760 de 2008*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2008b). *Auto N°092 de 2008*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2008c). *Auto N°251 de 2008*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2008d). *Auto N°116 de 2008*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2006). *Auto 018 de 2006*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2005). *Auto 176 de 2005*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (2004). *Sentencia T-025 de 2004*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional (1998). *Sentencia T-153 de 1998*. Exp. T-137.001. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, Colombia.
- Defensoría del Pueblo (2017). *La Tutela y el Derecho a la Salud: Análisis periodo 2016*. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Salud y Protección Social (2012). *ABC de la Unificación del POS*. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Salud y Protección Social (2013a). *Carta de derechos y deberes del afiliado y del paciente en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y de la carta de desempeño de las EPS*. Bogotá, Colombia.

Laura Milena Otero Pilonieta y Michelle Vieira Fernandez

Ministerio de Salud y Protección Social (2013b). Seguimiento Sentencia T-760 de 2008. Bogotá, Colombia [En línea]. Disponible en <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/PRESENTACION%20CONTRALORIA-%20COMUNIC.pdf>. [Acceso el 18 de septiembre de 2019].

Ministerio de Salud y Protección Social (2016). *Política de Atención Integral en Salud: “Un sistema de salud al servicio de la gente”*. Bogotá, Colombia.

### **Palabras clave**

judicialización de la política — control judicial — políticas públicas — políticas de salud — Colombia

### **Keywords**

Judicialization of politics — judicial control — policy — health policies — Colombia

### **Abstract**

This research aims to describe the process of judicial control exercised by the Constitutional Court in public health policy in Colombia, review its foundations and investigate its immediate effects in this policy. We develop this research from the framework of judicialization of politics, the parameters of qualitative research, the technique of content analysis and instruments like in-depth interview and content sheets. The results show that: i) judicial control raises political-institutional changes and arrangements to reduce the power of governments in formulation and implementation of policies; ii) the intervention of the Court is based on the guarantee of satisfaction of rights in the design, construction, development and evaluation of public policies and the assurance of democracy; and iii) the effects of the Constitutional Court actions are the redefinition of the rules of the game in the dynamics of formulation, implementation and evaluation of public policies.



## **Think tanks partidarios: ¿conocimiento para política pública o activismo político? El caso de la Fundación Pensar y PRO en Argentina**

*Partisan Think Tanks: Knowledge for Policy of Political Activism?  
The Case of Fundación Pensar and PRO Party in Argentina*

LEANDRO ECHT\*

Politics & Ideas, Global  
On Think Tanks, Reino Unido  
leandroecht@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.14.1.A3>

*Mientras que los partidos políticos han sido ampliamente abordados en la literatura clásica sobre instituciones políticas, los think tanks han sido mayormente estudiados desde perspectivas de políticas públicas. Este trabajo integra estos dos objetos de estudio al analizar la relación entre el partido político Propuesta Republicana (PRO) y la Fundación Pensar en Argentina. El objetivo de esta investigación es doble. Primero el trabajo reflexiona sobre la noción de think tank partidario, un actor poco abordado por la literatura especializada y presenta un marco para estudiar a estos actores, el cual incluye cuatro dimensiones: el sistema de partidos, las funciones del think tank, su autonomía estratégica y su sostenibilidad. Segundo, a partir de este marco, el documento analiza la evolución de Pensar y su contribución al crecimiento y a la victoria del partido en las elecciones presidenciales de 2015.*

### **Introducción**

En Argentina, el mayor desarrollo y crecimiento de las fundaciones políticas se dio con el retorno democrático en la segunda mitad de los años 80 (Thompson, 1994). Los años 90 vieron emerger nuevas fundaciones al compás del paradigma de la “tecnopolítica”, la mayoría de corte neoliberal, muchas de las cuales lograron posicionar cuadros en la administración pública (Heredía, 2004). Pero más allá de estas estas olas de fundaciones, por lo general vinculadas a ciertos liderazgos y de poca durabilidad, las fuerzas

---

\* El autor agradece el aporte de dos evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

políticas no han logrado consolidar *think tanks* internos que contribuyan a conformar el horizonte programático del partido.

Recientemente, una experiencia de *think tank* partidario se ha destacado por su evolución y consolidación en el país. El 15 de junio de 2010 el partido Propuesta Republicana (PRO) relanzó la Fundación Pensar, su “usina de ideas”. En las elecciones presidenciales de 2011, Pensar tuvo como objetivo principal el armado de planes para implementar en un eventual gobierno de Mauricio Macri, líder y candidato del partido.

A partir de su relanzamiento, la Fundación atravesó diversas etapas que, en forma incremental, dieron como resultado su institucionalización en el marco de la estructura de PRO, al punto de volverse una pieza clave de la estrategia nacional del partido. En el marco de las elecciones presidenciales de 2015, Pensar se erigió como la fundación política más consolidada y como aquella cuyo trabajo más se ajustó a las funciones distintivas de la categoría *think tank*: producción de conocimiento aplicado con pretensión de incidencia (Acuña, 2009).

Profundizar en el estudio de las relaciones entre *think tanks* partidarios y partidos políticos es relevante en tanto se trata de una modalidad particular de vínculo entre las esferas del conocimiento y de la política. A su vez, el análisis de la Fundación Pensar y sus vínculos con el PRO permite integrar en una misma discusión dos objetos de estudio que remiten a tradiciones académicas distintas: los partidos políticos, abordados por los estudios más clásicos de la ciencia política enfocados en las instituciones políticas, y los *think tanks*, que conciernen a los estudios de política pública (Garcé, 2009). Además, la experiencia de Pensar ofrece una oportunidad para reflexionar acerca de la noción de *think tank* partidario, un actor escasamente abordado por la literatura especializada.

El estudio parte de la suposición de que, en tanto “usina de ideas”, Pensar produce conocimiento vinculado a las políticas públicas y acerca alternativas de política pública a los decisores y referentes del partido. El trabajo busca responder a las siguientes preguntas: ¿Qué factores, contextuales e inherentes a las fuerzas políticas, favorecen la emergencia y consolidación de un *think tank* partidario como Pensar? ¿Qué funciones cumple un *think tank* partidario en el marco de la estructura de un partido político con aspiraciones presidenciales? ¿Cómo mantiene un *think tank* partidario su autonomía relativa al tiempo que responde a las necesidades del partido político? ¿Qué factores influyen en la sostenibilidad del *think tank*?

Para abordar la experiencia de la Fundación Pensar se propone, en primer lugar, un marco de análisis que integra cuatro dimensiones: el sistema de partidos, las funciones del *think tank*, su autonomía estratégica y su

Leandro Echt

sostenibilidad. En segundo lugar, se analiza a la Fundación Pensar a partir de la metodología de estudio de caso. Se realizó un relevamiento y una sistematización de fuentes primarias y secundarias entre el último trimestre de 2014 y el último trimestre de 2015. En este período se exploró documentación existente sobre la Fundación Pensar, incluidas sus publicaciones y otros productos públicos de su producción hasta 2015. Además, se realizaron 28 entrevistas en profundidad: 13 a miembros de la Fundación en sus diversas etapas, 14 a referentes del partido<sup>1</sup>, y una a un académico especializado en el estudio del PRO, las cuales se suman a las entrevistas a expertos para la construcción del marco. También se consideraron artículos de ediciones digitales de diarios y portales de noticias.

El desarrollo de un marco para el estudio de los *think tanks* partidarios representa un aporte para el estudio sistemático de estas experiencias. El estudio de caso contribuye a generar conocimiento sobre el origen, la evolución, el funcionamiento y la consolidación de los *think tanks* partidarios ante la ausencia de documentación de estas experiencias en trabajos académicos y profesionales. A su vez, los hallazgos de este trabajo y las lecciones que acerca sobre Pensar resultan relevantes para aquellos partidos políticos y emprendedores de políticas que quieran conformar o fortalecer el funcionamiento de un *think tank* partidario.

La primera sección de este trabajo aborda el vínculo entre conocimiento experto y política, y se sumerge en la discusión de la categoría *think tank*, sus funciones y la cuestión de la independencia. La segunda sección recorre diversos aportes teóricos sobre la relación entre partidos políticos y *think tanks*, con especial foco en la caracterización de los *think tanks* partidarios, a la vez que propone una definición para esta categoría. La tercera sección presenta el marco para el estudio de los *think tanks* partidarios y presenta las cuatro dimensiones que se consideran. En la cuarta sección se aplica el marco al estudio de la Fundación Pensar en tanto *think tank* del partido PRO. Finalmente, se presentan las conclusiones generales y se sugieren preguntas para futuras investigaciones.

### **El rol de los *think tanks* en la relación entre conocimiento y política**

Las ciencias sociales han reflexionado desde distintos ángulos acerca de la relación entre el “campo del saber” y el “campo del poder” (Morresi y

<sup>1</sup> En ocasiones, esta división de roles se realizó con fines analíticos, en tanto muchos entrevistados desempeñaban funciones en Pensar, en el partido y en la administración pública de la Ciudad de Buenos Aires.

Vommaro, 2011), y entre los ámbitos de generación de conocimiento y su aplicación en el proceso de políticas. Muchas veces, estas reflexiones han buscado entender la naturaleza de la influencia del primer campo en el segundo (Brunner, 1993; Camou, 2006).

Morresi y Vommaro (2011) sostienen que el conocimiento experto cumple tres funciones en relación a la política. Por un lado, una función instrumental: su aplicabilidad genera que los decisores recurran a individuos y organizaciones expertas para definir, explicar y discutir problemas de política pública, y establecer criterios y procedimientos para su resolución (Pereyra, 2011). El conocimiento experto también cumple una función simbólica: la legitimación de discursos y cursos de acción (Morresi y Vommaro, 2011), en la medida en que su autoridad es reivindicada independientemente de cualquier proyecto político (Pereyra, 2011). La tercera es la función de redes, en tanto los portadores de conocimiento tienen la capacidad de articular redes de contactos (Morresi y Vommaro, 2011), que se ponen en circulación para ejercer influencia en política pública, pero también para movilizar recursos.

Los *think tanks* son uno de los espacios en donde se desarrolla conocimiento experto, siendo muchas veces caracterizados como puentes entre la academia y la administración pública. Así, en numerosas ocasiones el estudio de estas instituciones ha sido abordado como puerta de entrada para profundizar en la relación entre conocimiento y política (Heredia, 2004; Acuña, 2009; Strazza, 2011).

Los *think tanks* varían considerablemente en lo que refiere a su fisonomía (tamaño, estructura, áreas de estudio) y a su identidad (algunos son más académicos, otros se centran en la incidencia). Ante la diversidad de especificidades, diversos autores argumentan que la caracterización de los *think tanks* debe hacerse a partir de la función desempeñada y no de las características institucionales (Stone y Garnett, 1998; Acuña, 2009). Dos funciones conforman el carácter distintivo de los *think tanks*: la producción de conocimiento mediante investigación como actividad central y el uso de ese conocimiento para incidir en las decisiones públicas.

Pero, a pesar de su base funcional común, en tanto fenómeno global estas organizaciones se manifiestan de un modo particular en los distintos contextos locales (Garcé y Uña, 2006), en función de los procesos socio-históricos que caracterizan a una sociedad (Acuña, 2009), de las culturas políticas nacionales y los arreglos institucionales (Stone y Garnett, 1998), o de las tradiciones jurídicas. Un clivaje importante para entender las tradiciones nacionales de *think tanks* refiere a la cuestión de la independencia. La tradición norteamericana sugiere que los *think tanks* son grupos relativamente autónomos con una identidad jurídica propia y que participan

Leandro Echt

en el análisis de la política de forma independiente del gobierno, de los partidos políticos y de los grupos de presión. En países asiáticos, los *think tanks* pueden encontrarse en el interior de las corporaciones (Stone y Garnett, 1998). Los *think tanks* chinos son patrocinados por el gobierno. En Malasia y otros países del Este Asiático, los *think tanks* son semi-independientes y tienen estrecha interacción con el gobierno o figuras políticas (Stone, 2005). En Rusia, muchos *think tanks* operan dentro del gobierno (Sandle, 1998). En Alemania, los partidos mayoritarios cuentan con fundaciones políticas, apoyadas directa o indirectamente por el Estado (Fieschi y Gaffney, 1998). En América Latina, es común identificar a *think tanks* patrocinados por líderes políticos o partidarios, o con una marcada alineación con las corrientes ideológicas de turno.

La diversidad de tradiciones nacionales y regionales en materia de *think tanks* refuerza la idea según la cual lo que define a estas organizaciones es su especialización en la generación y difusión de información e ideas sobre problemas de gobierno y políticas públicas con el fin de incidir en las decisiones públicas, presenten o no afinidad con, o adhieran a, otros actores de la comunidad política.

### ***Think tanks* partidarios: buscando su especificidad**

Un recorrido por la literatura especializada en *think tanks* sugiere que existe una proliferación de aproximaciones al concepto de *think tank* partidario, muchas veces como tipos de la categoría *think tank*, pero que no existe consenso en torno a los atributos que definen a estos actores.

Baier y Bakvis (2006) sostienen que la relación entre partidos políticos y *think tanks* puede ir de la competencia hasta la colaboración, según las tradiciones nacionales. Por ejemplo, en Canadá los *think tanks* operan directamente sobre la opinión pública, siendo percibidos como competidores por los partidos. En el otro extremo del continuo se sitúa Alemania, con una tradición de fundaciones vinculadas a los partidos políticos. Estados Unidos e Inglaterra ofrecen modelos intermedios de cooperación/competencia entre *think tanks* y partidos. Del trabajo de Baier y Bakvis se desprende la distinción entre *think tanks* “externos” y *think tanks* “internos”, también llamados “orgánicos” (Strazza, 2011) o “afiliados”<sup>2</sup> (Brown, Knox y Tolmie, 2014). Según el continuo elaborado por los autores, los *think tanks* “internos” se encontrarían en el extremo de los casos cooperantes.

<sup>2</sup> Los términos “partidario”, “interno”, “afiliado”, “orgánico” y “fundación política” son utilizados en este trabajo para referir a los *think tanks* partidarios.

Distintas tipologías de *think tanks* destacan la existencia de organizaciones vinculadas a partidos políticos. Uña (2006) las llama fundaciones políticas. Sus órganos de gobierno están conformados por líderes y referentes del partido, quienes orientan las áreas de estudio y los temas a ser abordados en función de la coyuntura política. Su estabilidad y sostenibilidad depende de los movimientos que tengan lugar en la arena política y de la suerte de los actores políticos a los que se asocian.

Brown, *et al.* (2014) establecen la diferencia entre “*think tanks* independientes” y “*think tanks* afiliados”<sup>3</sup> a partir de su público-objetivo: los primeros actúan como fuente de información para todos los partidos, mientras que los segundos buscan erigirse como fuentes de información de confianza de un actor político en particular, orientando el asesoramiento en políticas hacia sus intereses. Según las autoras, existen tres maneras en las que los *think tanks* pueden ser afiliados: tener una adscripción formal o estatutaria a un partido político; tener una afiliación informal a un partido y trabajar acercando propuestas de política para ese partido; o no presentar una afiliación explícita o formal a un partido, pero trabajar guiado por una ideología mayoritariamente representada por un partido del espectro político (Brown, *et al.*, 2014).

Strazza (2011) considera las estrategias de incidencia para establecer una diferencia entre los *think tanks* externos y las fundaciones políticas: los primeros recurren a estrategias de influencia indirecta, mientras las segundas establecen “esquemas de colaboración directa, abierta y/o formal” con algún partido político (Strazza, 2011: 41). El autor sugiere la existencia de tres tipos de relacionamiento entre estos actores, los cuales responden a distintos grados de “organicidad”: el apoyo a un partido político, el apoyo a una figura política individual, y la proximidad ideológica: “La mayor organicidad corresponde a los *think tanks* donde se reconocen explícitamente como el brazo intelectual del partido, el espacio institucional de generación de conocimiento” (Strazza, 2011: 52).

Garcé (2009) sugiere considerar como *think tanks* internos a los centros que forman parte de la estructura de los partidos políticos, pero advierte que, en la práctica, este esquema no es frecuente, y da cuenta de otras situaciones recurrentes que sugieren el uso de una definición más amplia: la existencia de organizaciones que combinan la tarea de reflexión y de generación de ideas con la de formación de cuadros partidarios, y la existencia de estructuras creadas por fracciones de partidos o líderes políticos, que funcionan en forma autónoma del partido, aunque mantienen un estrecho contacto con él.

El presente trabajo propone una definición de *think tank* interno que integra atributos presentados por distintos autores: la producción de conocimiento y generación de ideas con pretensión de incidencia, propia

<sup>3</sup> Las autoras estudian tanto a los *think tanks* partidarios como a los *think tanks* de gobierno.

Leandro Echt

de la categoría *think tank* (Acuña, 2009), el reconocimiento explícito de un partido político como su público objetivo (Strazza, 2011), orientando el asesoramiento a sus intereses (Brown, *et al.*, 2014), mediante estrategias de colaboración directa (Strazza, 2011). Se propone entender a los *think tanks* partidarios como *las organizaciones dedicadas a la generación de ideas de política pública y asesoramiento técnico direccionadas a los intereses de un partido político del cual se reconocen explícitamente como parte y con el cual establecen estrategias de colaboración directa*<sup>4</sup>.

### **Un marco para el estudio de los *think tanks* partidarios**

La escasez de trabajos sobre *think tanks* partidarios sugiere la importancia de construir un marco conceptual que permita estudiar casos que ayuden a avanzar la teoría sobre este tipo de actores. El marco presentado a continuación integra cuatro dimensiones de análisis que, a partir del recorrido de la literatura especializada y entrevistas a expertos<sup>5</sup>, se han identificado como relevantes para el estudio de estas organizaciones: el sistema de partidos, las funciones, la autonomía estratégica y la sostenibilidad. A continuación, se presentan brevemente las dimensiones para luego aplicarlas al análisis de la Fundación Pensar.

#### *El sistema de partidos*

Las características de los sistemas de partidos, como su grado de institucionalización definido a partir de la estabilidad de las pautas de competencia interpartidista, la legitimidad de los partidos y su organización interna (Garcé, 2011), pueden ayudar a explicar el tipo de *think tanks* que prevalece en las distintas sociedades y las relaciones que establecen con los partidos (Wallace, 1998; Garcé, 2009; Tanaka, Barrenechea y Morel, 2011). En sistemas estables o bipartidistas, los *think tanks* son también estables y partidarios (Riorda, 2013). En sistemas de partidos fragmentados no son comunes las identificaciones partidarias explícitas (aunque pueden existir

<sup>4</sup> La definición no incluye a aquellos centros cuya ideología coincide con determinados partidos políticos, o que construyen implícitas y circunstanciales alianzas ideológicas con estos, pero que se definen como independientes.

<sup>5</sup> Para la construcción del marco, se recorrió la literatura especializada en el vínculo entre conocimiento experto y política y, en particular, en el vínculo entre *think tanks* y partidos políticos, *think tanks* y tipos de afiliaciones, y *think tanks* partidarios. Además, se realizaron entrevistas a nueve académicos nacionales e internacionales con conocimiento de los *think tanks* y de la relación entre *expertise* técnica y política.

afinidades ideológicas), y los *think tanks* internos son más difíciles de definir (Mendizabal, 2009). El grado de competencia política, entendida como la posibilidad de alternancia en el poder, la existencia de dos o más partidos independientes, y la legitimidad del proceso (Méndez, 2003), también incide en los *think tanks* internos, siendo más esperable su existencia en contextos de fuerte competencia política, debido a que esta tiende a generar una mayor demanda de ideas (Brown, *et al.*, 2014).

#### *Funciones*

Uña (2006) adaptó al caso argentino la tipología de funciones de *think tanks* desarrollada por Baier y Bavkis (2006). Estas funciones, de carácter analítico, se desarrollan sobre el denominador común de los *think tanks* (generar conocimiento e incidir en política pública), no son excluyentes entre sí, no siempre están delimitadas de forma clara y, en la práctica, los *think tanks* suelen desarrollar más de una función en simultáneo. En primer lugar, los *think tanks* se desempeñan como ámbitos de difusión, utilizando sus investigaciones y recomendaciones para promover espacios de encuentro, intercambio y negociación (Ducoté, 2006) entre actores políticos. Segundo, los *think tanks* legitiman con su conocimiento experto las acciones llevadas adelante por los actores políticos. Tercero, articulan redes de contactos institucionales e individuales, proporcionándole a los referentes partidarios acceso a diversas *expertises*. Cuarto, se erigen como soportes de la actividad política en tanto elaboran, difunden y adaptan las propuestas de un sector político. Quinto, dado el carácter de fundaciones de muchas de estas organizaciones, permiten la canalización de recursos hacia el partido o candidatos. Según Cociña y Toro (2009), en períodos de campaña electoral los *think tanks* internos se avocan a tres funciones principales: la generación de insumos para las propuestas de los candidatos del partido, la construcción de mensajes de campaña, y el reclutamiento de cuadros. Esta diversidad de funciones ha llevado a Thompson (1994) a sostener que los propósitos de las fundaciones políticas suelen ser muy abarcativos y poco específicos, lo cual amplía su campo de acción y les permite reorientar sus actividades según las circunstancias políticas.

#### *Autonomía estratégica*

Acuña (2009) asigna a los *think tanks* la categoría de actor, la cual sugiere que, para poder cumplir su función (producción de conocimiento

Leandro Echt

especializado para influenciar políticas), estos institutos deben contar con capacidad de acción estratégica, definida como la “capacidad de identificar intereses, definir objetivos en función de ellos, diseñar un curso de acción para alcanzar estos objetivos y contar con relativa autonomía para implementar dicho curso de acción” (Acuña, 2009: 19). Esta autonomía es independiente de que estas organizaciones estén o no insertas en instituciones más abarcativas, ya sean universidades, fundaciones empresarias, sindicales o partidos políticos.

### *Sostenibilidad*

Una instancia que inevitablemente altera la dinámica de trabajo de los *think tanks* internos son las campañas electorales (Uña, 2006; Cociña y Toro, 2009). Por un lado, las campañas impactan en la estructura organizacional del *think tank* (debido a que nuevos colaboradores se suman a la organización) y generan un realineamiento de sus funciones. Por otro lado, en última instancia, el ciclo de vida de los *think tanks* partidarios se encuentra atado a la suerte electoral del partido (Thompson, 1994), evidenciando una menor permanencia en el tiempo si se los compara con otros tipos de *think tanks* (Strazza, 2011). Ante un escenario de victoria electoral, es probable que distintos miembros del *think tank* acompañen al partido en la nueva gestión, afectando sensiblemente su capacidad de trabajo y llegando, en un extremo, a producir el vaciamiento de la institución. La derrota en las elecciones también afecta su sostenibilidad, ya que muchas organizaciones se crean con el objetivo de obtener la victoria, y mantenerlas en períodos no electorales es costoso, sobre todo para los partidos de oposición. Estos no cuentan con el acceso al presupuesto que genera el ser gobierno, a la vez que el financiamiento del sector privado será más difícil de mantener ante una derrota. Además, el hecho de convertirse en gobierno puede generar una competencia adicional para el *think tank* interno: los partidos de gobierno tienen a disposición la información y la estructura del Estado, lo cual lleva a demandar menos insumos técnicos de los *think tanks* (Cociña y Toro, 2009; Gallardo, Garcé y Ravecca, 2010). Así, las vicisitudes del ciclo político-electoral generan una “incertidumbre constitutiva” a los *think tanks* internos.

**Análisis de la experiencia de un *think tank* partidario:  
la Fundación Pensar**

*Del origen en un sistema de partidos fragmentado  
a la consolidación en un contexto polarizado*

La literatura sobre sistema de partidos en Argentina ha señalado su débil institucionalización, en particular a partir de la crisis de 2001 (Torre, 2003). A su vez, la matriz de competencia política-partidaria del país sugiere que los partidos argentinos están lejos de ser programáticos, a lo cual se le suma una profunda personalización de estas instituciones. Garcé (2014) sugiere que en Argentina el nivel de deliberación pública y el uso de investigación por parte de los decisores son bajos, adquiriendo las desiciones de política pública tintes más pragmáticos. Estas características del sistema de partidos y de la competencia política-partidaria atentan contra los incentivos de los partidos políticos para crear capacidades técnicas en su interior que apoyen la elaboración de programas electorales y de políticas públicas (Heredia, 2011).

La apuesta del PRO por configurar un espacio de generación de ideas parece ir a contracorriente de lo que es esperable en contextos como el argentino. Por un lado, en sistemas de partidos fragmentados como la Argentina post 2001, no son comunes las identificaciones partidarias explícitas. Por otro lado, donde la competencia política no suele ser programática, los incentivos para la creación de *think tanks* internos son escasos. Sin embargo, el contexto descripto explica en gran parte el origen del PRO y su apuesta por un proyecto de mediano y largo plazo de producción de conocimiento.

El PRO es uno de los partidos más jóvenes del espectro político argentino. Surgido formalmente en 2005 como una alianza electoral entre los partidos Compromiso para el Cambio, Recrear para el Crecimiento y Partido Federal, su núcleo comenzó a reunirse a fines de 2000 y comienzos de 2001, en el marco de una de las crisis políticas y económicas más importantes de la historia reciente del país<sup>6</sup>. El nuevo espacio expresaba una orientación ideológica “pro-mercado”. Al mismo tiempo, ante la dispersión de candidatos que evidenciaron las elecciones de 2003, un grupo de personas con trayectoria política e intelectual diagnosticó que las ideas vinculadas al mercado, el gobierno limitado y el sector privado como motor, habían quedado huérfanas de representación en la arena política que se había configurado post crisis.

<sup>6</sup> Para una radiografía general de PRO y su evolución como fuerza política se sugiere consultar a Morresi y Vommaro (2013), Vommaro, Morresi y Bellotti (2015), y Mauro (2015).

Leandro Echt

Inspirados en la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), creada en 1989 por el ex presidente de España y líder del Partido Popular, José María Aznar, buscaban acercar sectores ideológicamente afines, a través de la organización de encuentros o seminarios. Se trataba de “unificar un espacio de poder, generando confianza y homogeneizando intereses comunes”<sup>7</sup>. Ante la creciente carrera política de Macri y del PRO, el grupo comenzó a percibir un líder capaz de enarbolar las ideas que pregona. Al mismo tiempo, el PRO empezó a ver en este grupo heterogéneo otro espacio desde el cual apuntalar su poder en alza. En 2005, el grupo adquirió status jurídico y se transformó en la Fundación Pensar.

Esta afinidad con el PRO no era solo potestad de la recientemente creada Fundación Pensar. Desde sus inicios, el PRO se apoyó fuertemente en lo que Morresi, Vommaro y Bellotti (2015) denominan “facción ONG”: jóvenes profesionales provenientes de *think tanks* y otras ONG vinculadas a la investigación y a la promoción de políticas públicas que le imprimieron la impronta al PRO, y fueron claves en su conformación y evolución como fuerza política<sup>8</sup>. Fundaciones como Grupo Sophia y Fundación Creer y Crecer serían pilares importantes del PRO en sus inicios, desarrollando ideas para abordar problemas de política pública y proveyendo al partido de cuadros técnicos y políticos.

La victoria del PRO en las elecciones de 2007 en la Ciudad de Buenos Aires precipitó el “maridaje” entre el PRO y la Fundación Pensar<sup>9</sup>, provocando que el espacio dejara de ser un grupo meramente ideológico y volcara su apoyo a un liderazgo partidario. Algunos miembros se sumaron al gobierno de la Ciudad, otros fueron electos legisladores, y otros se alejaron ante la creciente partidización de la Fundación, buscando “proteger su imagen profesional”<sup>10</sup>. Al mismo tiempo, otras fundaciones allegadas al PRO se vieron debilitadas ante la migración de sus principales cuadros a la administración pública, lo que reforzó el protagonismo de Pensar.

Las ambiciones electorales del PRO contribuyeron a la consolidación de Pensar. De cara a las elecciones de 2011 el partido le asignó a Pensar el trabajo de elaboración de planes de gobierno, imprimiéndole definitivamente el sello de *think tank* interno del PRO. Se buscaba así replicar a nivel nacional el trabajo de diseño de planes de gobierno que organizaciones como Creer y Crecer y Grupo Sophia habían realizado para la Ciudad de Buenos Aires: “La idea es que, para que pueda hablar de las grandes cuestiones nacionales,

<sup>7</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar y dirigente de PRO. 11 de marzo, 2015.

<sup>8</sup> En su radiografía sobre el PRO, Morresi, *et al.* (2015) presentan algunos rasgos de Pensar, sobre todo vinculados al perfil de sus miembros.

<sup>9</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar en sus orígenes. 25 de febrero, 2015.

<sup>10</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar y dirigente de PRO. 11 de marzo, 2015.

pueda tener conocimiento y así, a la vez, instalar su candidatura en el debate público”<sup>11</sup>, sostenía Francisco Cabrera, presidente de la Fundación Pensar desde 2010 hasta 2015 y señalado como el ideólogo de la nueva versión de la Fundación. En una entrevista con el autor, Cabrera sostenía: “Mi idea era que Pensar, si bien podría tener diálogo con otras fuerzas, debía responder al PRO. Mi diagnóstico era que los *think tanks* [externos] que habían logrado permanecer en el tiempo, no habían logrado cambiar la realidad. Era necesario entonces construir una organización con capacidad de accionar esas ideas, una institución ligada a un proyecto político”<sup>12</sup>.

La nueva versión de Pensar fue inspirada en el trabajo de Policy Exchange, *think tank* que se define a sí mismo como independiente, pero que había oficiado de armador de planes del gobierno y proveedor de cuadros para Boris Johnson, electo en 2008 como alcalde de Londres. La contratación como director ejecutivo de Miguel Braun, *think tanker* experimentado<sup>13</sup>, le imprimió a Pensar el sello de *think tank*. La Fundación comenzó a atraer perfiles técnicos, desde académicos hasta cuadros políticos y jóvenes profesionales. A su vez, a tono con la estructura de una fundación política, el Consejo Directivo, con más de 30 de los líderes del PRO más destacados, reforzó y explicitó el vínculo partidario. En junio de 2010 la Fundación fue bautizada en público como “la usina de ideas del PRO”. Sin embargo, durante el año electoral, Macri retiró su candidatura.

Luego de la candidatura fallida de 2011, Pensar inició el trabajo de apoyo al partido de cara a las elecciones de 2015. Este horizonte de cuatro años le permitió a la Fundación reacomodarse en la estructura partidaria, gestionar su crecimiento y profesionalizar y diversificar sus funciones, al tiempo que PRO crecía como fuerza política nacional. Las entrevistas realizadas con expertos nacionales y las notas de prensa sugieren que, hacia 2015, Pensar se presentaba como la fundación política más consolidada y con mayor caudal de actividad<sup>14</sup>, así como la que más se ajustaba a la categoría de *think tank*. A continuación, la Tabla 1 presenta un listado de las fundaciones vinculadas a fuerzas partidarias en 2013, dos años antes de las elecciones presidenciales.

<sup>11</sup> La Política Online, “El gabinete en las sombras de Macri que trabaja para la presidencial del 2011”, 2 de marzo, 2010. Disponible en: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/42718/>.

<sup>12</sup> Entrevista. 11 de marzo, 2015.

<sup>13</sup> Miguel Braun había cofundado el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en 2000, institución que codirigió hasta 2010.

<sup>14</sup> El Estadista, “La Fundación Pensar se prepara para 2015”, 7 de mayo, 2015. Disponible en: <http://elestadista.com.ar/?p=4370>

Leandro Echt

**TABLA 1**  
Argentina: principales *think tanks* internos 2013.

Think tank	Partido político	Año de fundación
Instituto Gestar	Frente para la Victoria (FPV)	2010
Instituto Moisés Lebensohn	Unión Cívica Radical (UCR)	2006
Instituto GEN	Generación para un Encuentro Nacional (GEN)	s/f
Cemupro	Partido Socialista	1992
Fundación Pensar	Propuesta Republicana (PRO)	2010
Instituto Hannah Arendt	Afirmación para una República Igualitaria (ARI)	2004
Desarrollo Argentino (DAR)	Frente para la Victoria (FPV)	2014
Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana (ISEPCI)	Libres del Sur	2008

Fuente: Elaboración propia en base a La Nación (2013)<sup>15</sup>.

Este breve recorrido por la evolución de Pensar sugiere que, si bien en tanto grupo ideológico la organización inició sus actividades en el marco de un sistema de partidos fragmentado e inestable, su consolidación como organización partidaria se dio en una coyuntura de crecimiento del PRO como fuerza opositora nacional (Mauro, 2015) y en un contexto de fuerte polarización política entre la oposición y el kirchnerismo (fuerza oficialista hasta 2015). La polarización política es una de las variables que afecta el uso de evidencia en políticas públicas: la distancia ideológica y programática entre las principales fuerzas políticas atenta contra la inclusión de evidencia como criterio para la elaboración de políticas públicas (Tanaka, *et al.*, 2011). Así, el desarrollo de las funciones de los *think tanks* está supeditado al contexto en el que operan las instituciones públicas. En especial, la distribución de fuerzas en el Congreso (con el PRO como oposición legislativa), condicionó la capacidad de Pensar para incidir en el debate parlamentario, priorizando la elaboración de planes de gobierno. Al respecto, un miembro de Pensar señalaba que “el trabajo para el Congreso pierde relevancia, porque no hay diálogo en el Parlamento”, y otro agregaba que “el trabajo de Pensar es importante para el futuro plan de gobierno, porque siendo oposición legislativa hay pocas chances de que nuestros proyectos sean aprobados”<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> La Nación, “Los misteriosos *think tanks* que diseñan políticos en las sombras”, 3 de junio, 2013. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1585344-los-misteriosos-think-tanks-que-disenan-politicos-en-las-sombras>

<sup>16</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar y dirigente del PRO. 19 de febrero, 2015.

*Las funciones de Pensar: soporte, red, legitimación  
y administración de conocimiento*

Al analizar el trabajo de Pensar en retrospectiva, un miembro sostenía: “El enfoque de Pensar debía ser técnico, electoral y político”<sup>17</sup>. En primer lugar, Pensar se desempeñó como soporte de la actividad política contribuyendo con la elaboración de planes de gobierno. Macri sostenía en 2010: “Si queremos pedirle la confianza a la gente, tenemos que saber decirle qué es lo que vamos a hacer y con quiénes vamos a hacerlo”<sup>18</sup>. Si la versión que Pensar había mostrado hasta 2009 organizaba conferencias y seminarios para discutir “ideas”, a partir de 2010 la fundación se ocupará de producir conocimiento con pretensión de aplicabilidad: las propuestas debían “ser realistas y aplicables”<sup>19</sup>. El valor agregado de la nueva versión de Pensar ya no sería “conceptual, sino tangible”<sup>20</sup>.

Los planes generarían certidumbre sobre el accionar del PRO en caso de llegar al gobierno, y le permitirían acoplarse a la administración pública nacional, un terreno hasta ese momento desconocido para el partido: “La idea es que no nos pase lo mismo que cuando llegamos a la Ciudad, donde tardamos en encontrar ‘los botones’”<sup>21</sup>. El trabajo en torno a los planes se organizó en tres bloques (Económico, Social e Institucional), buscando una “visión sistémica e interdisciplinaria de las políticas”<sup>22</sup> y “asegurando coherencia en las propuestas de política pública”<sup>23</sup>. Las áreas y proyectos involucraban a referentes del partido o personas vinculadas a la gestión, quienes hacían el trazo grueso de la política pública, mientras los equipos técnicos aportaban solidez a la propuesta. Luego de una fase de diagnóstico y otra propositiva, las propuestas se validaban en mesas de trabajo con actores internos y externos al partido. Los avances de los planes eran presentados a Macri de forma regular. Algunas veces, se producían documentos de política pública que se presentaban en el sitio web de Pensar; y otras, los documentos eran para uso interno del partido, con el objetivo de “ayudar a voceros a entender un tema o apoyar las posiciones de los políticos con documentos”<sup>24</sup>. En 2014, en el marco de la presentación de las “13 propuestas para el agro”, elaboradas por Pensar en diálogo con actores del sector, Macri sostuvo: “Nos

<sup>17</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar. 5 de febrero, 2015.

<sup>18</sup> El Estadista, “La Fundación Pensar se prepara para 2015”, 7 de mayo, 2015. Disponible en: <http://elestadista.com.ar/?p=4370>.

<sup>19</sup> Ídem.

<sup>20</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar. 28 de noviembre, 2014.

<sup>21</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar. 27 de febrero, 2015.

<sup>22</sup> Entrevista. Dirigente del PRO. 13 de febrero, 2015.

<sup>23</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar. 4 de diciembre, 2014.

<sup>24</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar. 26 de noviembre, 2014.

Leandro Echt

estamos preparando para gobernar y esta es una propuesta concreta, punto por punto, sector por sector y actividad por actividad para que se sepa qué es lo que va a hacer nuestro espacio político a partir del 10 de diciembre de 2015 cuando tenemos la aspiración de gobernar el país”<sup>25</sup>. Así, Pensar certificaba con su conocimiento experto las futuras acciones del PRO.

Cabe destacar aquí que, al igual que lo que sucede con los *think tanks* de gobierno, el acceso directo a los decisores del partido es una de las ventajas principales de los *think tanks* internos (por sobre los externos): el trabajo conjunto en torno a los planes de gobierno nutría a Pensar de una conciencia de los plazos y puntos de entrada para el asesoramiento y de la comprensión de los programas y las prioridades del partido, permitiendo adaptar el asesoramiento a las necesidades reales (Mackenzie, Pellini y Sutiyo, 2015).

Otra de las ventajas de los *think tanks* internos que Pensar explotaba era la capacidad de coordinar con distintas instancias del partido, ya sean miembros en posiciones de gobierno, parlamentarios, o referentes (Mackenzie, *et al.*, 2015). En 2011, la Fundación incorporó la figura de “enlace legislativo”, buscando fortalecer el trabajo con el bloque parlamentario del PRO y partidos asociados. Se trataba de un espacio relevante, en tanto era uno de los pocos en donde el PRO hacía política nacional. Un miembro de Pensar trabajaba con el bloque de legisladores nacionales y sus asesores, haciendo aportes a la revisión de proyectos de ley en discusión y acercando información técnica como insumo para las votaciones en la Cámara. Además, los legisladores participaban de las mesas de discusión que transcurrían en la Fundación.

Pensar también generaba contenidos discursivos que se acercaban a los distintos referentes del PRO, especialmente durante la campaña electoral: “Ahora Pensar ayuda a planificar propuestas y contenidos de campaña: tenés evidencia para justificar las decisiones y las propuestas de los políticos. Antes íbamos a ciegas”<sup>26</sup>. Esto requería una aceptada relación con el equipo de comunicación del partido, que demandaba insumos a Pensar para, luego, trabajar juntos en su refinamiento antes de que se hagan públicos vía algún vocero. Desde el equipo de comunicación del PRO destacaban el trabajo de Pensar: “La fundación es una ‘espalda’ en términos de contenidos, que le da cuerpo y solidez al proyecto político”<sup>27</sup>.

La Fundación también fue fundamental como apoyo a la construcción político-territorial del PRO. La Red Federal fue un espacio creado dentro de

<sup>25</sup> “Macri presentó a la Mesa de Enlace un plan para reactivar la producción agropecuaria”, 8 de abril, 2014. Disponible en <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/macri-presento-la-mesa-de-enlace-un-plan-para-reactivar-la-produccion-agropecuaria>.

<sup>26</sup> Entrevista. Dirigente del PRO. 9 de febrero, 2015.

<sup>27</sup> Entrevista. Miembro del equipo de comunicación del PRO. 13 de febrero, 2015.

Pensar en 2012 para apoyar la expansión territorial del partido como fuerza nacional y “llevar el debate de políticas públicas a las provincias”<sup>28</sup>. El trabajo de la Red inició como “ámbito de difusión” organizando charlas y seminarios en las provincias a las que viajaban los referentes nacionales de Pensar y del PRO, pero pronto se apostó por una presencia más permanente: nuevas sedes de Pensar se abrieron en las provincias, con recursos provenientes del financiamiento privado local, y el apoyo de Pensar Nación. Las sedes atraían a individuos que querían colaborar en la campaña electoral (función de redes), cumpliendo una función de contención: “Los empresarios sin experiencia política se sienten más cómodos aportando a Pensar que a una estructura política, sobre todo en las provincias chicas”<sup>29</sup>. Con el tiempo, las sedes se volvieron estratégicas para identificar y apuntalar el posicionamiento de candidatos subnacionales (“en general, es un paso intermedio a la política partidaria”<sup>30</sup>), crear espacios de debate de políticas públicas locales, generar contenidos de campaña para los candidatos provinciales, y fomentar la vinculación entre sectores de la sociedad civil, el empresariado, políticos y vecinos.

La discusión sobre los planes de gobierno era también una oportunidad para avanzar en la conformación de una red nacional de dirigentes que se sumaran al debate y aportaran a la construcción del armado territorial. Los dirigentes tenían sus incentivos para acercarse a Pensar: “Los candidatos del PRO van a las reuniones de Pensar para hacer contactos y redes al interior del partido”<sup>31</sup>. A su vez, Pensar también permitió al PRO nutrirse de perfiles técnicos. Una de las razones de ser de Pensar fue que el PRO, en tanto fuerza joven en desarrollo, siempre necesitó reclutar miembros para crecer como espacio político. Para ello, construyó una red de espacios de reclutamiento entre los cuales Pensar era una pieza clave “Somos una suerte de *head hunting* de perfiles técnicos”<sup>32</sup>. Los expertos que no suelen participar de la actividad política encontraban en Pensar un entorno resguardado desde donde debatir ideas (Baier y Bavkis, 2006): “es un puente que permite a otros arrimarse desde lo técnico”<sup>33</sup>. Otros profesionales con ambiciones políticas encontraban en Pensar una plataforma para dar el salto a posiciones en el partido o en un eventual gobierno. De hecho, este salto se visualizaba como un objetivo colectivo: “Miramos el organigrama de Nación y tenemos estudiado dónde va a estar cada uno si llegamos al gobierno nacional”<sup>34</sup>.

<sup>28</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar. 3 de marzo, 2015.

<sup>29</sup> Entrevista. Dirigente del PRO. 11 de febrero, 2015.

<sup>30</sup> Ídem.

<sup>31</sup> Entrevista. Dirigente del PRO. 26 de febrero, 2015.

<sup>32</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar. 13 de febrero, 2015.

<sup>33</sup> Entrevista. Dirigente del PRO. 3 de marzo, 2015.

<sup>34</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar. 28 de noviembre, 2014.

Leandro Echt

Así, el armado de planes y la preparación de equipos técnicos para llevarlos adelante se convirtieron en dos caras de la misma moneda: “La “zanahoria” es volverse referente en un tema si PRO llega a Nación”<sup>35</sup>. La búsqueda de talentos también adquirió un carácter legitimador en tanto contribuía a mostrar al partido como un espacio interesado en la capacidad de los futuros decisores: “Nuestro equipo está recorriendo todo el país buscando los mejores profesionales”<sup>36</sup>.

Si bien la principal audiencia de Pensar, a tono con su función de *think tank* interno, siempre fue el PRO, la fundación también contribuyó a forjar la relación entre el partido y actores formadores de opinión, especialmente periodistas. La elaboración de columnas de opinión para la prensa, o la organización de encuentros entre especialistas y periodistas “para que conozcan a los miembros de Pensar y los tengan de referencia”<sup>37</sup>, fueron algunas de las estrategias llevadas adelante. A su vez, los miembros de Pensar participaban en programas de televisión debatiendo temas de coyuntura, lo cual legitimaba al PRO a partir del despliegue de su “capital técnico”: “Pensar ha contribuido a romper el prejuicio de que en el PRO no hay gente idónea”<sup>38</sup>. Esa visibilidad generó reputación: “Los medios saben que los técnicos de Pensar no te venden pescado podrido, que hay estudios que respaldan la información que se les acerca”<sup>39</sup>.

A su vez, aunque no fuera un objetivo explícito de la fundación, Pensar contribuía a la construcción de redes internacionales, en tanto se conectaba con organizaciones como FAES, a través del patrocinio de eventos y seminarios internacionales en Argentina, o la participación en cursos y encuentros globales. La inserción en estas redes le valió a Pensar el reconocimiento internacional, por ejemplo, posicionándose, a partir de 2013, en un ranking elaborado por la Universidad de Pennsylvania como uno de las principales *think tanks* partidarios de América Latina, y el único de Argentina, (McGann, 2014). Estos pergaminos internacionales eran capitalizados por los referentes del PRO: “Macri tiene a la Fundación Pensar, que fue nombrada como el segundo mejor *think tank* partidario en América Latina. No conozco a ningún candidato que trabaje en esa dirección”<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar. 4 de diciembre, 2014

<sup>36</sup> Infobae, El PRO se defiende: «Tenemos equipos reconocidos a nivel mundial», 23 de enero, 2013. Disponible en: <http://www.infobae.com/2013/01/23/692876-el-pro-se-defiende-tenemos-equipos-reconocidos-nivel-mundial>

<sup>37</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar. 3 de febrero, 2015.

<sup>38</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar. 25 de febrero, 2015.

<sup>39</sup> Ídem.

<sup>40</sup> Infobae, El PRO se defiende: «Tenemos equipos reconocidos a nivel mundial», 23 de enero, 2013. Disponible en: <http://www.infobae.com/2013/01/23/692876-el-pro-se-defiende-tenemos-equipos-reconocidos-nivel-mundial>

La función de ámbito de difusión fue distintiva en el caso de Pensar. En tanto *think tank* interno, Pensar ofrecía a Macri y a otros líderes del PRO la oportunidad de desarrollar propuestas fuera del ámbito público, conformando espacios amigables para que reflexionen, propongan y experimenten con nuevas ideas, y conozcan la opinión de públicos receptivos y críticos. Las distintas fases de elaboración de los planes de gobierno se llevaban a cabo en diálogo con sectores “relevantes” en mesas de trabajo semanales que buscaban generar consensos de política pública y validar las propuestas entre académicos, empresarios, políticos y equipos de gobierno. A su vez, la Fundación ayudaba al PRO a dar la “batalla de ideas” (Stone y Garnett, 1998), en tanto consideraban que “el centro de discusión de las políticas estaba muy corrido hacia la izquierda”<sup>41</sup>. Para ello, se organizaban ciclos de charlas como “Pensar País”, a los que se invitaba a distintas personalidades a conversar sobre una agenda de temas nacionales estratégicos, con miembros de Pensar actuando como moderadores.

Por otro lado, en el terreno simbólico, Pensar apuntalaba “la imagen de novedad que PRO quería impulsar”<sup>42</sup>. Según Morresi y Vommaro (2013), la diferencia principal entre los partidos nuevos y los establecidos es la forma de hacer política y no tanto su contenido. A lo largo de su crecimiento, el PRO siempre buscó mostrarse como la “nueva política” versus la “vieja política”. En efecto, para un partido joven y sin experiencia presidencial como el PRO, la figura del *think tank* “cimenta su atractivo ejecutivo y su perfil en el involucramiento de gente nueva en la política y en las ideas, los programas y los equipos”<sup>43</sup>. A su vez, “muchos de los *thinktankers* incorporan el glamour de los nuevos lenguajes de la imagen y el marketing político”<sup>44</sup>.

Pensar enarbolaba los valores a los que el PRO buscaba asociarse para diferenciarse de sus competidores. Primero, la estructura del *think tank* responde bien a la idea de planificación: “los *think tanks* vinculados a partidos políticos adoptan típicamente un punto de vista más a largo plazo con respecto a las políticas, analizando diferentes posibilidades y escenarios en contraposición al desarrollo de políticas específicas que resultan adecuadas para una implementación inmediata” (Baier y Bavkis, 2006: 65-66). Este interés por la planificación se contraponía a “la improvisación sistemática”, señalada por el PRO como “uno de los males de los gobiernos del ’83 a esta

<sup>41</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar. 25 de febrero, 2015.

<sup>42</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar. 5 de marzo, 2015.

<sup>43</sup> El Estadista, “La Fundación Pensar se prepara para 2015”, 7 de mayo, 2015. Disponible en: <http://elestadista.com.ar/?p=4370>

<sup>44</sup> Diario BAE, Think tanks recargados: Incubando ideas para la Victoria, 18 de agosto, 2015. Disponible en <http://www.diariobae.com/notas/91155-thinks-tanks-recargados-incubando-ideas-para-la-victoria.html>.

Leandro Echt

fecha”<sup>45</sup>. Según dirigentes del partido, “Pensar es la expresión de que no se improvisa en la gestión” y “su especialidad consiste en explicarle al político la importancia del largo plazo”<sup>46</sup>. Segundo, si los *think tanks* internos pueden considerarse indicadores del valor que los partidos políticos le confieren a la evidencia en el campo de la política (Mendizabal, 2009), Pensar realzó la importancia de la evidencia como insumo para la toma de decisiones, en contraposición a la intuición propia de “la vieja política”.

Tercero, Pensar, con sus mesas de trabajo multi actorales, reforzaba la idea del diálogo y el consenso como forma de hacer política: “En un contexto en que la política ha perdido instancias de debates, Pensar se propone como ámbito de debate muy plural”<sup>47</sup>. El diálogo era, a su vez, lo opuesto al “ataque” que el PRO buscaba asociar a sus competidores políticos: “Por cada agresión [del Gobierno Nacional], nosotros ofrecemos una propuesta”, fue uno de los principales *slogans* de las campañas electorales de PRO. Cuarto, como vimos, el énfasis en la capacidad de sus equipos, la mayoría con estudios de posgrado nacional o internacional, fue una de las mayores cartas de presentación de PRO en las elecciones de 2015. Quinto, a diferencia de la “vieja política”, en la que el compromiso ideológico era el que acercaba a los militantes a los partidos, los militantes del PRO cultivaban un perfil “de alto nivel intelectual, no están para, digamos, pintar paredes o hacer tareas más de base”<sup>48</sup>. Pensar era el exponente máximo de esa “militancia experta”.

Aunque de forma menos explícita, la condición de organización con personería jurídica (tanto a nivel nacional como en las sedes provinciales), le permitió a Pensar erigirse como conducto financiero para apoyar la actividad político-partidaria, a través de la canalización del aporte de sectores privados que se sentían más cómodos financiando a una fundación antes que a un partido.

Luego de haber recorrido estas funciones, cabe preguntarse en qué medida Pensar producía conocimiento aplicado a políticas públicas, aspecto distintivo de los *think tanks*. Al respecto, debe considerarse que, aunque se trata de una característica central de la categoría, y suele tener un espacio destacado en las declaraciones de principios de las instituciones, la producción de conocimiento mediante investigación es una de las funciones menos desarrolladas por los *think tanks* internos en tanto actividad sistemática (Thompson, 1994; Baier y Bavkis, 2006; Mackenzie, *et al.*, 2015). En muchas

<sup>45</sup> El Estadista, “La Fundación Pensar se prepara para 2015”, 7 de mayo, 2015. Disponible en: <http://elestadista.com.ar/?p=4370>.

<sup>46</sup> Entrevistas. 11 de febrero y 3 de marzo, 2015.

<sup>47</sup> Entrevista. Dirigente de PRO. 11 de febrero, 2015.

<sup>48</sup> El Estadista, “La Fundación Pensar se prepara para 2015”, 7 de mayo, 2015. Disponible en: <http://elestadista.com.ar/?p=4370>.

de estas organizaciones, esta tarea se limita a la visualización de escenarios futuros para determinar cursos de acción o elaboración de planes de gobierno. Los *think tanks* internos suelen operar como intermediarios (*brokers*) o administradores de información (Mackenzie, *et al.*, 2015). En esa línea, si bien metódico, el trabajo de Pensar se nutría de investigaciones que encargaban a terceros en modo de consultoría (desde individuos hasta instituciones como IERAL, Fundación Mediterránea y CIPPEC, entre otros) y de la información disponible en distintos espacios. De esta forma, Pensar oficiaba más como administrador de conocimiento que como productor de conocimiento mediante la investigación sistemática. La fundación generaba evidencia a partir del encargo de estudios a terceros, los ponía en discusión con otros actores, y se nutría de esos datos, trabajos y discusiones para elaborar planes de gobierno y generar contenidos discursivos.

*Un think tank en busca de autonomía:  
el delicado equilibrio entre actor y agente*

Según uno de los miembros fundadores de Pensar, el devenir de la Fundación fue un “escenario de éxito” respecto de lo imaginado en los inicios<sup>49</sup>. En la evolución de grupo ideológico a *think tank* partidario, Pensar logró reconocimiento tanto interno (del partido) como externo (medios y otras audiencias). A partir de 2011, Pensar atravesó una etapa de institucionalización: de la mano de los planes de gobierno, y a medida que se fueron profesionalizando las distintas aristas de su trabajo, la fundación creció en importancia, “se volvió una necesidad en la medida en que se clarificó su rol”<sup>50</sup> en la estructura partidaria. Pero el creciente posicionamiento de Pensar en la estructura partidaria del PRO no fue lineal, sino que requirió de un proceso de aprendizaje y adaptación mutua entre el partido y su *think tank*.

En efecto, para los *think tanks* partidarios “estar adentro” no es siempre una situación ventajosa; también conlleva desafíos, entre los que se destacan las dificultades para ser crítico con el partido<sup>51</sup>, la posibilidad de volverse un centro de apoyo administrativo sin capacidad ni espacio para analizar y proponer políticas o participar en la estrategia partidaria, la potencial superposición con las funciones de otras instancias de la estructura del partido (equipos de comunicación o asesores parlamentarios), y la potencial

<sup>49</sup> Entrevista. 25 de febrero, 2015.

<sup>50</sup> Entrevista. Dirigente de PRO. 23 de febrero, 2015.

<sup>51</sup> Nótese que los autores sostienen que la capacidad de ser crítico en el ámbito privado es una ventaja de los *think tanks* internos.

competencia con *think tanks* externos que podrían realizar esta función evitando la creación y mantenimiento de una nueva institución (Mackenzie, et al., 2015: 5).

Un primer factor que explica el éxito de Pensar y su integración al PRO es la legitimidad que el apoyo explícito de Macri le brindó a la fundación, lo cual a su vez le valió el acceso directo al líder del partido. Un segundo factor fue la clara división que los líderes del PRO trazaron entre el partido como espacio político, y la fundación como espacio técnico, dándole así una función específica<sup>52</sup>: “Si querés técnica, vas a Pensar; si querés política, vas al partido”<sup>53</sup>. Tercero, a partir de 2011 Pensar inició un proceso de profesionalización de su comunicación que fue fundamental para vincular la fundación al partido de manera más explícita.

En cuarto lugar, con el tiempo Pensar incorporó a su trabajo una lectura estratégica de la política, ganando prestigio en la estructura partidaria en la medida que contribuía a lograr los objetivos político-electorales del partido: “Debíamos ser relevantes para el partido, y para ello debíamos ser más conscientes de la política que nos rodeaba”<sup>54</sup>. La creciente politización de Pensar también favoreció el crecimiento de sus miembros en la estructura partidaria: “El gran logro de Pensar fue su involucramiento en la actividad política partidaria: las candidaturas y los equipos técnicos crecieron a la par. Quienes crearon Pensar se posicionaron en el partido como recursos importantes, ganaron prestigio, y eso en política implica recursos”<sup>55</sup>. Un quinto factor fue el desarrollo de una rigurosa “disciplina partidaria” como otra cara de la politización de la fundación. Los inicios fueron desafiantes: “el capital técnico de Pensar chocaba con la política”<sup>56</sup>. En ocasiones, la fundación debió bajar el perfil en los medios públicos o retirar documentos de su sitio web para no afectar los objetivos electorales, dado que “en campaña no se puede decir todo”<sup>57</sup>. Con el tiempo, el trabajo entre los equipos de comunicación del partido y de la fundación se volvió más coordinado, “Pensar se *aggiornó* al discurso del PRO, los documentos incorporaron el discurso y los valores del partido”<sup>58</sup>, logrando así responder mejor a los intereses partidarios. Por último, a tono con el trabajo de las fundaciones políticas, la sumisión a la política implicó la ausencia de una agenda propia:

<sup>52</sup> También diferenciando a Pensar de otros espacios de reclutamiento o formación conformados por PRO, como la Escuela de Dirigentes, el G25, Profesionales PRO, la Juventud Nacional de PRO y Generación Argentina Política (GAP).

<sup>53</sup> Entrevista. Dirigente de PRO. 26 de febrero, 2015.

<sup>54</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar. 26 de noviembre, 2014.

<sup>55</sup> Entrevista. Dirigente de PRO. 25 de febrero, 2015.

<sup>56</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar. 3 de febrero, 2015.

<sup>57</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar. 25 de febrero, 2015.

<sup>58</sup> Entrevista. Miembro del equipo de comunicación de PRO. 13 de febrero, 2015.

la agenda de Pensar era reactiva, a demanda del partido, y en seguimiento a los debates de la agenda política nacional (Uña, 2006).

Este recorrido por la evolución de Pensar indica que, para ganar aceptación como *think tank* del PRO y ser reconocido como “uno de nosotros”, la fundación debió gestionar estratégicamente el equilibrio entre dos atributos: el de ser actor (con autonomía) y ser agente (recurso organizacional) (Acuña, 2009). La experiencia de Pensar sugiere que, en los *think tanks* partidarios, la gestión de ese equilibrio responde a los objetivos y a las coyunturas políticas. Por consiguiente, no es estable, sino que se encuentra en constante movimiento. En ese sentido, cabe la pregunta de si es posible exigirle a los *think tanks* internos la misma autonomía que a los externos, ya que su objetivo es ser funcional al partido al cual responden. En el análisis de los *think tanks* internos, pareciera más útil trazar un *continuum* que va de mayor a menor autonomía respecto del partido, ya que el *think tank* navega según las necesidades y circunstancias.

*Pensar; las elecciones presidenciales 2015  
y la incertidumbre constitutiva del think tank partidario*

La evolución de la Fundación Pensar ilustra la importancia de las campañas electorales como instancias que alteran el trabajo de los *think tanks* internos. En tanto muchas personas comenzaron a acercarse en la medida en que el PRO crecía en las encuestas de cara a las elecciones, la dinámica de la competencia política tuvo un impacto directo en la densidad organizacional de Pensar, determinando la ampliación de su estructura: “La estructura es flexible, responde a la política”<sup>59</sup>. A su vez, conforme se acercaba la instancia electoral, la discusión de políticas públicas y el trabajo en torno a los planes de gobierno quedaban relegados en favor de la construcción de candidaturas y de la militancia territorial: “En tiempos electorales, y a medida que se aproxima el horizonte de gobierno, hay menos margen para discutir políticas públicas y se trabaja más sobre la percepción”<sup>60</sup>. A modo de ejemplo, hacia 2015, la Red Federal llegó a representar el 75% del trabajo de la fundación.

Al momento de la realización de las entrevistas para esta investigación, se iniciaba campaña electoral de cara a 2015. Los entrevistados visualizaron distintos caminos para la fundación ante escenarios de victoria y derrota en las elecciones. En todos los casos, las entrevistas confirmaron la “incertidumbre constitutiva” sobre el futuro del *think tank*. Las elecciones, más allá de los resultados, se presentan como una instancia crítica que

<sup>59</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar. 4 de diciembre, 2014.

<sup>60</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar. 5 de marzo, 2015.

Leandro Echt

moviliza al *think tank* y a sus miembros, y obliga a imaginar nuevos escenarios colectivos e individuales. Los más optimistas imaginaban que, “si gana PRO, Pensar será el semillero de lo que se viene”<sup>61</sup>. La transición de los liderazgos, la adaptación de las funciones a distintos escenarios, y la sostenibilidad del financiamiento del sector privado surgían como las mayores preocupaciones.

El 22 noviembre de 2015 tuvo lugar el balotaje entre Macri, candidato de la alianza Cambiemos, y Daniel Scioli, del oficialista Frente para la Victoria. El primero se quedó con la investidura presidencial (51% a 49%). Además, el PRO retuvo la Ciudad de Buenos Aires, y dio la sorpresa con una victoria en la provincia de Buenos Aires, el distrito más grande del país, a la vez que logró numerosas victorias a nivel municipal. El éxito electoral generó un desafío no solo para Pensar sino, ante todo, para el propio partido, que debió gestionar un crecimiento político que llegó de manera repentina y abrupta. Luego de las elecciones, el PRO y Cambiemos debían cubrir una enorme cantidad de cargos. Pensar se erigió como una de las principales fuentes de recursos humanos, colocando a sus miembros en todos los niveles de la estructura de gobierno nacional y subnacional, incluido ministros y secretarios. Algunos ejemplos destacados son Jorge Triaca, primer director ejecutivo de Pensar en 2009, nombrado Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Francisco Cabrera, presidente de Pensar entre 2010 y 2015, nombrado Ministro de Producción; y Miguel Braun, director ejecutivo desde 2010, nombrado Secretario de Comercio. Esta colocación de miembros en posiciones clave de gobierno da cuenta de la capacidad de incidencia de Pensar. Sin embargo, la institución quedó acéfala y sin miembros activos. En enero de 2016, el portal La Política Online sugería que la Fundación Pensar “se quedó sin gente y está cerrada”<sup>62</sup>.

Por otro lado, al igual que los miembros de la Fundación Pensar, la facción ONG del PRO ocupó puestos claves en el nuevo gabinete nacional y en la gobernación de distintos territorios del país. El conocimiento experto ocupó así un lugar central en la nueva administración de gobierno. Cuatro días después del balotaje, y ante los primeros indicios sobre el futuro gabinete de ministros, uno de los periódicos de mayor alcance tituló: “Macri designa un gabinete con fuerte impronta técnica y algunos políticos”<sup>63</sup>.

Si bien esta investigación culminó con la victoria electoral del PRO bajo la alianza Cambiemos en noviembre de 2015, algunas notas de prensa han

<sup>61</sup> Entrevista. Miembro de Fundación Pensar y dirigente de PRO. 11 de marzo, 2015.

<sup>62</sup> La Política Online, “La Fundación Pensar se quedó sin gente y está cerrada”, 28 de enero, 2016. Disponible en <https://www.lapoliticaonline.com/nota/95600/>

<sup>63</sup> La Nación, “Macri designa un gabinete con fuerte impronta técnica y algunos políticos”, 26 de noviembre, 2015.

arrojado pistas sobre el devenir de Pensar. Luego del aletargamiento post elecciones 2015, la Fundación fue relanzada a inicios de 2018 en preparación de la campaña para las elecciones presidenciales de 2019<sup>64</sup>. Sus redes sociales (una de las principales estrategias del PRO para vincularse con sus seguidores) se vieron inyectadas con nueva actividad. Apelando al esquema de la Red Federal que tantos frutos le dio al PRO para expandir su territorialidad, y con el partido gobernando a nivel nacional, la renovada agenda de la Fundación presentaba un marcado énfasis en el trabajo en las provincias.

### Conclusiones

Este trabajo analizó un caso de relación entre un *think tank* partidario y un partido político, buscando entender una modalidad específica de vínculo entre conocimiento y política. El trabajo aporta al estudio de los *think tanks* internos, poco explorados en la literatura sobre *think tanks* en la región y en el mundo. Para el estudio de la Fundación Pensar, se elaboró un marco que integró cuatro dimensiones: el sistema de partidos, las funciones del *think tank*, su autonomía estratégica y su sostenibilidad.

La aplicación del marco a este caso de estudio arroja los siguientes hallazgos. Primero, el origen de Pensar sugiere que la conformación de *think tanks* internos, si bien guarda relación con las características del sistema de partidos y de las dinámicas de la competencia política (que a su vez determinan sus funciones), depende también de los rasgos de la fuerza política y de la valoración que haga del conocimiento experto en función de sus objetivos políticos. Segundo, el estudio de caso confirma que el conocimiento técnico albergado en un *think tank* partidario cumple tres funciones importantes en materia política: genera insumos con pretensión de aplicabilidad (función instrumental), como son los planes de gobierno diagramados por la fundación, legitima discursos y acciones de la fuerza política (función simbólica), fortaleciendo el perfil y la imagen técnica del partido, y contribuye a la construcción de redes de conocimiento (función de redes), ampliando los vínculos político-institucionales del partido y nutriendo al partido de capital técnico. A su vez, más que como productor de conocimiento mediante la investigación sistemática, Pensar ofició como administrador de conocimiento, generando evidencia a partir del encargo de estudios a terceros, poniéndolos en discusión con otros actores, y nutriéndose de esos insumos para elaborar los planes de gobierno y generar

<sup>64</sup> Ámbito Financiero, “Relanzan Fundación Pensar mirando 2019”, 15 de enero, 2018. Disponible en <https://www.ambito.com/relanzan-fundacion-pensar-mirando-2019-n4009355>.

Leandro Echt

contenidos discursivos. Además, en tanto soporte político, los miembros del Pensar desempeñaron una función de militancia que, lejos del activismo ideológico asociado a los partidos políticos más tradicionales del sistema argentino, enfatizó su *expertise* y su foco en la política pública. Tercero, la evolución de Pensar indica que la integración del *think tank* a la estructura partidaria requiere de un proceso de adaptación mutua, y la gestión de un equilibrio entre los atributos de actor (con autonomía) y agente (recurso) del *think tank*, en el que los objetivos políticos se anteponen a los técnicos. Cuarto, la experiencia de Pensar confirma la incertidumbre constitutiva que convive al interior de cada *think tank* partidario, en tanto su devenir depende de la suerte del partido en las elecciones.

A futuro, el marco propuesto en este documento y el caso estudio se erigen como contribuciones para profundizar en la construcción de conocimiento sobre el vínculo entre las esferas de la *expertise* técnica y de la política. En el caso de Argentina, sería relevante conocer cuál fue el rol que el conocimiento experto desempeñó con el PRO gobernando a nivel nacional: ¿en qué medida los planes de gobierno elaborados por Pensar pudieron ser implementados una vez asentados los equipos en la gestión? ¿Fue el rol del *think tank* interno tan importante para “PRO oficialista” como lo fue para “PRO opositor”? ¿Qué rol cumplió la Fundación Pensar de cada a las comicios presidenciales de 2019 en las que el PRO buscó la reelección? Lo acontecido con el PRO en el poder nacional también ayudaría a visualizar la incidencia del conocimiento en la toma de decisiones: ¿sirvieron los planes para tomar medidas informadas? ¿Son los resultados de la política pública distintos cuando incorporan insumos de investigación y conocimiento en su diseño? ¿En qué medida el concepto de “militancia experta” ayuda a explicar nuevas formas de activismo en contextos donde las contiendas políticas y las decisiones de política pública se definen, cada vez más, en el terreno de la comunicación y las tecnologías? Dado que este trabajo se ha nutrido mayoritariamente de las perspectivas de los miembros de la Fundación Pensar y de referentes del PRO, futuras investigaciones podrían complejizar esta mirada a partir de la incorporación de las percepciones de actores de otras fuerzas políticas.

Surgen también preguntas relevantes para el contexto político en América Latina, que al momento de desarrollarse esta investigación evidenciaba un creciente giro hacia gobiernos neoliberales: ¿qué tipo de vínculos entre conocimiento experto y política proponen las fuerzas que surgen y se establecen en el poder? El estudio de otros casos de *think tanks* partidarios en la región y otras latitudes a la luz del marco propuesto permitiría testear su validez más allá del caso estudiado en este trabajo.

## Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (2009). “Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (o think tanks) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay”. En Weyrauch, V. (Comp.) *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina: repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas*. Buenos Aires: CIPPEC, 13-82.
- Baier, G. y Bakvis, H. (2006). “Think tanks y partidos políticos en Canadá: ¿Competidores o colaboradores?”, en Garcé, A., y G. Uña (Comps.) *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo, 51-67.
- Brown, E., A. Knox y C. Tolmie (2014). Linking Think Tank Performance, Decisions, and Context. *Results for Development*, Julio 2014.
- Brunner, J. J. (1993). ¿Contribuye la investigación social a la toma de decisiones?. *Revista Colombiana de Educación*, 27, 7-21.
- Camou, A. (2006). “El saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001)”. En Garcé, A., y G. Uña (Comps.) *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo, 139-176.
- Cociña, M. y S. Toro (2009). “Los think tanks y su rol en la arena político-chilena”. En Mendizábal, E. y K. Sample (Comps.) *Dime a quién escuchas... Think Tanks y partidos políticos en América Latina*. IDEA Internacional - ODI, 157-208.
- Ducoté, N. (2006). “El desarrollo de algunas Capacidades Internas Críticas para la incidencia efectiva de los Think Tanks en Políticas Públicas”. En Garcé, A., y G. Uña (Comps.) *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo, 221-243.
- Fieschi, C. y J. Gaffney (1998). “French think tanks in comparative perspective”. En Stone, D., A. Denham y M. Garnett (Eds). *Think tanks across nations: A comparative approach*. Reino Unido: Manchester University Press, 42-58.
- Gallardo, J., A. Garcé y P. Ravecca (2009). Think Tanks y expertos en el gobierno del Frente Amplio (Uruguay, 2005-2008). Documento de Trabajo. Montevideo: FCS/ UDELAR.
- Garcé, A. (2006). “Una interfase estrecha e inestable. Think tanks y partidos políticos en Uruguay”. En Garcé A. y G. Uña (Comps.) *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo, 293-316.
- Garcé, A. (2009). “Panorama de la relación entre think tanks y partidos políticos en América Latina. Estudio marco”. En Mendizábal, E. y K. Sample (Comps.) *Dime a quién escuchas... Think Tanks y partidos políticos en América Latina*. IDEA Internacional - ODI, 23-51.

Leandro Echt

- Garcé, A. (2011). “Estructuras política y usos de la investigación en las políticas públicas. Métodos e hipótesis para una agenda de investigación”. En Mendizabal, E. y Correa Aste (Eds.) *Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Lima: CIES y UP, 347-366.
- Garcé, A. (2014) Regímenes Políticos de Conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009). *Revista de Ciencia Política*, 34, 2, 439-458.
- Heredia, M. (2004). “El proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático en la Argentina”. En Pucciarelli, A. (Comp.). *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura militar*. Buenos Aires: Siglo XXI, 313-382.
- Heredia, M. (2011). “Los centros privados de expertise en economía: génesis, dinámica y continuidad de un nuevo actor político en la Argentina”. En Morresi, S. y G. Vommaro (Comps.). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 297-338.
- Mackenzie, J., A. Pellini y W. Sutiyo (2015). *Establishing government think tanks: an overview of comparative models*. Working paper 4, KSI.
- Mauro, S. (2015). La transformación del sistema político argentino y sus nuevos actores. La construcción propuesta republicana como partido político. *Analecta política*, 5 (9), 407-430.
- McGann, J. G. (2014). *2013 Global Go To Think Tank Index Report*. TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports, 9.
- Méndez, I. (2003). Competencia y competitividad electoral: dos conceptos clave de la transición democrática. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1 (3), 27-48.
- Mendizabal, E. (2009). “Introducción”, en Mendizabal, E. y K. Sample (Comps.) *Dime a quién escuchas... Think Tanks y partidos políticos en América Latina*. IDEA Internacional - ODI, 9-22.
- Morresi, S. y G. Vommaro (2011). “Los expertos como dominio de estudio socio-político”. En Morresi, S. y G. Vommaro (Comps.) *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 9-40.
- Morresi, S. y G. Vommaro (2013) The difficulties of the partisan right in Argentina. The case of the PRO party. *John Hopkins University Press*, Draft, March.
- Pereyra, S. (2011). “Técnica y política: un análisis de la consolidación de expertos anticorrupción durante los noventa”. En Morresi, S. y G. Vommaro (Comps.) (2011) *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 255-298.
- Riorda, M. (2013). Políticas públicas y think tanks: una realidad diversa. *Blog “Poder Comunicar (o la comunicación del poder)”*.

- Sandle, M. (1998). "Russian think tanks, 1956-1996". En Stone, D., A. Denham y M. Garnett (Eds). *Think tanks across nations: A comparative approach*. Reino Unido: Manchester University Press, 202-222.
- Stone, D. (2005): Think tanks and policy advice in countries in transition. *Asian Development Bank Institute Symposium "How to strengthen policy-oriented research and training in Vietnam"* (Hanoi, Vietnam, 31 de Agosto de 2005).
- Stone, D. y M. Garnett (1998) "Introduction: think tanks, policy advice and governance". En Stone, D., A. Denham y M. Garnett (Eds). *Think tanks across nations: A comparative approach*. Reino Unido: Manchester University Press, 1-20.
- Strazza, L. (2011). *Saber y poder: think tanks, decisores gubernamentales y burocracia pública en el combate a la pobreza en Argentina y Chile*. Buenos Aires: UdeSA.
- Tanaka, M., R. Barrenecheay J. Morel (2011). "La relación entre investigación y políticas públicas en América Latina: un análisis exploratorio", en Mendizabal, E. y N. Correa Aste (Eds.) *Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Lima: CIES y UP, 37-83.
- Thompson, A. (1994). Think tanks en la Argentina. Conocimiento, instituciones y política. Documentos del CEDES. Serie Organizaciones no Gubernamentales y Filantropía;(102), Buenos Aires.
- Torre, J. C. (2003). Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico*, 647-665.
- Uña, G. (2006). "Think tanks en Argentina: sobreviviendo a la tensión entre la participación y la permanencia". En Garcé A. y G. Uña G. (Comps.) *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo, 177-220.
- Vommaro, G., S. Morresiy A. Bellotti (2015). *Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.
- Wallace, W. (1998). "Conclusion: ideas and influence". En Stone, D., A. Denham y M. Garnett (Eds.). *Think tanks across nations: A comparative approach*. Reino Unido: Manchester University Press, 223-230.

Leandro Echt

**Palabras clave**

think tanks — partidos políticos — fundaciones políticas — políticas informadas por evidencia — elecciones

**Keywords**

think tanks — political parties — partisanship — evidence-informed policy making — elections

**Abstract**

While political parties have been approached by the most classic studies of political science focused on political institutions, think tanks have been the concern of public policy studies. This paper integrates these two objects of study by analyzing the relationship between the political party Propuesta Republicana and Pensar Foundation in Argentina. The objective of this research is twofold. On the one hand, together with reflecting on the notion of partisan think tank, an actor rarely addressed by the specialized literature, the paper presents a framework to study these stakeholders, which includes four dimensions: the party system, the functions of the think tank, its strategic autonomy and its sustainability. On the other hand, using the framework, the paper studies the evolution of Pensar Foundation and the contribution to the party's growth and victory in 2015 presidential elections.



## **La paridad de género en la legislatura de Río Negro (1983-2019)** *Gender Parity in the Rio Negro's Legislature (1983-2019)*

MARIANA RULLI\*

Universidad Nacional de Río Negro, Argentina. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Derechos, Inclusión y Sociedad.

mrulli@unrn.edu.ar

JULIA DEL CARMEN

Universidad Nacional de Río Negro, Argentina. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Derechos, Inclusión y Sociedad.

jdelcarmen@unrn.edu.ar

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.14.1.A4>

*En el año 1993 la provincia de Río Negro aprobó la inclusión de cuotas y en 2002 la paridad de género en la conformación de las listas de candidatos/as para la legislatura provincial. De esta manera se convirtió en la tercera provincia, junto a Córdoba y Santiago del Estero (2000), en establecer este tipo de normativa en el país. Este artículo tiene como objetivo contribuir al conocimiento de las medidas de acción afirmativa y paridad para los cargos electivos a partir de un estudio de caso que analiza, por un lado, el proceso legislativo que culminó en la sanción de ambas normas y, por el otro, las condiciones y los factores políticos que posibilitaron la aprobación temprana de la equivalencia de géneros en las listas de candidatos/as a la legislatura provincial. Posteriormente, se analiza el impacto de las reformas en relación al sistema electoral provincial y la participación de las mujeres en la legislatura a partir de una caracterización de los lugares que ocupan en los bloques partidarios y en las comisiones legislativas. Finalmente, se presentan recomendaciones de reformas para avanzar hacia la efectiva paridad de género en la participación política de las mujeres en Río Negro.*

### **1. Introducción**

La Ley de Cupo Femenino sancionada en Argentina en 1991 (Ley N° 24.012) tuvo efectos de contagio en varias provincias argentinas (Archenti, 2002) y desencadenó la aprobación de leyes de cuotas a nivel provincial

---

\* Las autoras agradecen el aporte de dos evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

(Caminotti, 2009). En 1993, Río Negro sancionó la Ley provincial N°2642 que introdujo la reforma al Régimen Electoral y de Partidos Políticos, la cual estableció que en las listas de candidatos/as ninguno de los dos sexos debía superar el 66% de los cargos disputados<sup>1</sup>. Posteriormente, en el año 2002, y en el marco del debate sobre la reforma del sistema político posterior a la crisis político-institucional de diciembre de 2001, se sanciona la Ley provincial N° 3.717 que incorpora un artículo denominado “participación equivalente de géneros”. Establece que las listas de candidatos/as para la legislatura provincial deberán estar compuestas por un 50% de cada género. Río Negro se ubicaba así, junto a Córdoba y Santiago del Estero, entre las primeras provincias en establecer la paridad y/o equivalencia de géneros en las listas de candidatos/as a la legislatura provincial.

Este artículo<sup>2</sup> tiene como objetivo contribuir al conocimiento de las medidas de acción afirmativa y paridad para los cargos electivos a partir de un estudio de caso que analiza, por un lado, el proceso legislativo que culminó en la sanción de ambas normas, y, por el otro, las condiciones y los factores políticos que posibilitaron la aprobación temprana de la equivalencia de géneros en las listas de candidatos/as a la legislatura provincial de Río Negro. Posteriormente, se presenta un análisis que da cuenta del impacto de las reformas (adopción de cuotas en 1993 y paridad en 2002) en relación al sistema electoral provincial y a la participación de las mujeres en la legislatura, a partir de la descripción de los lugares que ocupan en los bloques partidarios y en las comisiones legislativas. Finalmente, se ofrecen recomendaciones de reformas para avanzar en la efectiva paridad de género en la participación política de las mujeres en Río Negro.

Reconstruir los antecedentes (judiciales y políticos), el contexto histórico y político (de profunda crisis institucional y representativa), así como los hechos y acciones políticas (interna en el partido de gobierno, negociación y transversalidad política como estrategia de las mujeres) permiten comprender cuáles fueron las condiciones que abonaron y permitieron la sanción de la equivalencia en la provincia. El estudio de caso sobre el pro-

<sup>1</sup> La Ley Provincial N°2642 modifica la Ley 2431 (promulgada en 1991 por la Legislatura provincial) incorporando el artículo 128 bis: “Las listas de candidatos a cargos de representación legislativa, integrantes de concejos deliberantes y comunales; deberán constituirse de modo tal que ninguno de los dos sexos supere el sesenta y seis por ciento (66%) de los cargos en disputa”.

<sup>2</sup> Este estudio es parte de los resultados un Proyecto de Investigación del CIEDIS de la Universidad Nacional de Río Negro sobre participación política en la provincia de Río Negro y políticas de cuidados bajo la dirección de Mariana Rulli (PI UNRN 40-C-545). Los datos cuantitativos y cualitativos utilizados fueron producidos por el equipo de investigación. Las autoras agradecen especialmente a Paola Escobar (Becaria transitoria PI UNRN 40-C-545, 2018) y Carolina Hermosa (Becaria Transitoria PI UNRN 40-C-545, 2018).

Mariana Rulli y Julia Del Carmen

ceso político, así como del impacto posterior de la reforma en una de las provincias pioneras en la aprobación e implementación de paridad, ofrece evidencia que permite visibilizar la necesidad de reformas que fortalezcan y garanticen el acceso y participación paritaria de las mujeres en los parlamentos.

La estrategia metodológica fue diseñada a partir de un estudio de caso que combinó la producción y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos. El análisis cualitativo fue realizado a partir de entrevistas en profundidad a mujeres que ocuparon y/u ocupan cargos legislativos y/o ejecutivos y otros actores políticos relevantes, junto al análisis de documentos oficiales (diarios de sesiones y proyectos legislativos) y notas periodísticas de diarios de la región. Esto permitió reconstruir el contexto de surgimiento, debate y negociación, así como el proceso de aprobación de las reformas. El estudio sobre el impacto de las reformas se realizó a partir de la sistematización de datos cuantitativos sobre el acceso y la participación de las mujeres en la legislatura y su inserción en las comisiones y bloques legislativos.

Luego de esta introducción al tema y a los objetivos, el artículo prosigue en cuatro secciones. En la segunda sección, se presentan las diferencias entre las leyes de cuota y paridad y los factores políticos que han influenciado la adopción de reformas electorales de género según la literatura sobre el tema. Seguidamente, se realiza un análisis cualitativo del “ciclo de la política” (Oszlak y O’Donnell, 1976), del proceso de surgimiento, debate y sanción del artículo que estableció la ley de cupo, primero, y la equivalencia de géneros para las listas de candidatos/as legislativos/as, después. En la tercera sección, se presentan, brevemente, los principales hallazgos en la literatura de ciencia política sobre los tipos de sistemas electorales y su influencia en las reformas inclusivas de género, los partidos políticos y el concepto de representación descriptiva. Seguidamente, se ofrecen datos sobre el incremento de mujeres en la legislatura rionegrina a partir de las reformas estudiadas en la segunda sección y sus limitaciones, así como los lugares que las mujeres han ocupado en los bloques partidarios y comisiones legislativas. Finalmente, en la cuarta y quinta secciones, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de reformas para avanzar en la efectiva paridad de géneros en la participación política en Río Negro.

## **2. Factores que impulsaron las reformas electorales inclusivas de género**

Como ya se ha mencionado, con la sanción de la Ley de Cupo en Argentina se inaugura a escala global una nueva etapa en relación a los dere-

chos políticos de las mujeres. América Latina es una de las regiones a la vanguardia internacional en leyes de participación política de las mujeres, ya que casi todos los Estados han sancionado normativas que establecen cuotas para los cargos legislativos a excepción de Cuba, Guatemala y Venezuela (Caminotti y Del Cogliano, 2019).

En el año 2000 se inauguró, en las provincias argentinas, una nueva ola de reformas vinculadas al acceso de las mujeres a las legislaturas conocida como la “primera generación de reformas de paridad” (Caminotti y Del Cogliano, 2019). Así, Santiago del Estero (2000), Córdoba (2000) y Río Negro (2002) se convirtieron en los primeros Estados subnacionales en adoptar la equivalencia de género para las listas de candidatos/as a legisladores/as. En 2016, la provincia de Buenos Aires (que representa el 37% del padrón electoral nacional) sancionó la Ley de Paridad N°14.848, inaugurando la segunda generación de reformas de paridad, a la que se sumaron las provincias de Neuquén, Salta y Chubut en el mismo año; Catamarca, Chaco, Mendoza, Misiones, Santa Cruz y Ciudad de Buenos Aires en 2018; y Formosa en 2019. Previamente, en 2017, el Congreso Nacional sancionó la Ley N°27.412 —Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política— que fue implementada por primera vez en las elecciones legislativas nacionales de octubre de 2019.

La literatura sobre leyes de cuotas y paridad en América Latina es vasta y se ha dedicado a estudiar su impacto y diferencias (Jones, Alles y Tchintian, 2012; Tula y Archenti, 2013, entre otros). Se trata de medidas del Estado que promueven la participación política y acceso de las mujeres a cargos de representación (Caminotti y Del Cogliano, 2019), a través de mecanismos que permitan corregir la desigualdad con porcentajes de representación en las listas o mediante la igualdad electoral. Sin embargo, una de las principales diferencias es que, mientras la ley de cuotas tiene una naturaleza transitoria, la ley de paridad reviste un carácter permanente. Es por ello que las leyes de paridad avanzan respecto de las leyes de cuotas, ya que convierten a la igualdad de género en un principio de representación permanente en la confección de las listas electorales y de la vida política (Egido, 2019).

Varios estudios se han dedicado a explicar los orígenes de las reformas electorales inclusivas y/o que promueven la igualdad destacando tres factores: (i) la movilización de mujeres dentro y fuera de los partidos políticos; (ii) la diseminación de ideas emergentes de igualdad y representación; y (iii) el apoyo de líderes poderosos (ya sea por incentivos estratégicos o normativos) (Caminotti y Del Cogliano, 2019).

La ley de cupo nacional, y el efecto cascada que desencadenó en las provincias, provocó, como señala Caminotti (2009), una “difusión desde arriba” de la política. Asimismo, la influencia de las ideas a escala transnacional

y del sistema internacional de derechos humanos fueron factores relevantes que influyeron en la adopción de leyes afirmativas como las cuotas en América Latina. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979, ratificada por el Congreso Nacional argentino en 1985, recomienda en su artículo 7 la «adopción de medidas especiales de carácter temporal». Por otra parte, en la Plataforma de Beijing (1995) se hace mención a las prácticas discriminatorias y la presencia de mecanismos institucionalizados en los partidos políticos que excluyen y obstaculizan el acceso de las mujeres (artículo 182). Asimismo, la Plataforma estableció un objetivo estratégico para garantizar la igualdad de acceso y la plena participación femenina.

En el caso de la paridad, y siguiendo la clasificación de “primera y segunda generación” de reformas, Caminotti y Del Cogliano (2019) advierten que hubo diferencias: las reformas de “primera generación” se implementaron en un contexto en el que el debate por la paridad aún no estaba instalado y se enmarcaba en el lenguaje previo de las políticas de acción afirmativa anterior al Consenso de Quito (2007). Mientras que en el caso de las reformas de “segunda generación”, los encuadres discursivos (policy frames) que planteaban el concepto de paridad, conectado con ideas emergentes de democracia generizada, fueron uno de los factores causales determinantes. Las autoras indican también que las mujeres que han promovido leyes de cuota y paridad lo han logrado en coyunturas políticas críticas como: transiciones democráticas (Araujo y García, 2006), procesos constituyentes (Choque Aldana, 2013) y/o crisis de representación política (Caminotti y Del Cogliano, 2019). Como analizaremos más adelante, este último es uno de los factores que posibilitó avanzar con la paridad en la provincia de Río Negro.

Por último, como señalan Freidenberg et al (2018: 37), “... además del porcentaje de mujeres y hombres, una ley de cuotas o de paridad bien diseñada es aquella que: i) incorpora mandatos de posición que garanticen lugares elegibles para las candidatas o mecanismos de alternancia y secuencialidad entre géneros, ii) abarca tanto a las candidaturas titulares como a las suplentes o plantea mecanismos de reemplazo por género, iii) establece sanciones por incumplimiento y iv) no permite excepciones a la aplicación de la ley (Archenti y Tula, 2014; Caminotti y Freidenberg, 2016)”.

### *2.1 Del cupo a la paridad en Río Negro: el surgimiento, el debate y la sanción*

A partir del “ciclo de la política” (Oszlak y O’Donnell, 1976) se realiza un análisis del surgimiento y sus antecedentes, debate y sanción, primero,

de la Ley de Cupo de 1993 y, posteriormente, del artículo 128 que estableció, en 2002 la “participación equivalente de géneros” en el Régimen Electoral y de Partidos Políticos. Para el caso de la reforma de paridad se analizan las características principales del contexto político-electoral nacional, provincial y gubernamental que posibilitaron que Río Negro fuera una de las provincias pioneras en la sanción. A tal fin, se exploran algunos aspectos de la trama política previa al debate legislativo de 2002 con el objetivo de dar paso a un análisis de las dos sesiones en las que se discutió la reforma de equivalencia de géneros en las listas legislativas.

En línea con la Ley de Cupo femenino nacional, la provincia de Río Negro aprueba, en el año 1993, la Ley N° 2642 que modifica la Ley N° 2431 del Código Electoral y de Partidos Políticos incorporando el artículo 128 bis. Este estableció que “Las listas de candidatos a cargos de representación legislativa, integrantes de concejos deliberantes y comunales deberán constituirse de modo tal que ninguno de los dos sexos supere el sesenta y seis por ciento (66%) de los cargos en disputa”.

El proceso que condujo a la sanción de las leyes tuvo como antecedente inmediato un proyecto de ley de cuotas presentado por las legisladoras Piccinini y Povedano (bloque UCR), Severino de Costa (bloque PJ) y Gastiazoro (bloque PPR)<sup>3</sup> en el período legislativo anterior (1987-1991), y que no logró alcanzar los consensos suficientes. En la misma línea, el legislador Digno Diez (PJ) había presentado un proyecto que se sumó a la iniciativa de las legisladoras acompañado por el Foro de Mujeres Políticas.

El proyecto aprobado en general en la sesión legislativa del 14 de abril de 1993, y aprobado en particular el 28 de ese mismo mes se debatió en el recinto con la presencia de reconocidas mujeres como Estela Barnes de Carlotto (presidenta de Abuelas de Plaza de Mayo), Graciela Fernández Meijide (presidenta de la APDH), Mabel Belucci (periodista investigadora y militante de organizaciones feministas), Cecilia Lipzi (miembro de la red latinoamericana de feministas políticas y asesora del Consejo Nacional de la Mujer), Lidia Otero (coordinadora de la red nacional de mujeres políticas), entre otras. Contó, también, con el apoyo de diversas instituciones y organizaciones entre las que se destacaban la Legislatura de la provincia de Santa Fe, el Foro de Mujeres Políticas de Viedma, el Concejo Deliberante de Viedma, el Partido Justicialista, entre otras. Como advierte Caminotti (2015) en su caracterización sobre los estudios referidos a la representación de las mujeres, la representación sustantiva puede ser entendida como un proceso y como un resultado (Franceschet y Piscopo, 2008). En tanto proceso, la representación comprende:

<sup>3</sup> Las siglas UCR, PJ y PPR refieren a Unión Cívica Radical, Partido Justicialista y Partido Provincial Rionegrino, respectivamente.

Mariana Rulli y Julia Del Carmen

“las prácticas de articulación de intereses y de construcción de coaliciones para promover proyectos. Desde la perspectiva del proceso, cobran importancia las prácticas políticas de las legisladoras y sus vinculaciones con redes de mujeres, organizaciones sociales, agencias de gobierno y de la cooperación internacional, entre otras” (Caminotti, 2015: 13).

El debate en el recinto fue muy intenso y hubo una amplia variedad de argumentos a favor y en contra del proyecto. Según Caminotti (2008), los argumentos y posiciones sobre las cuotas se pueden clasificar en: “los detractores igualitaristas” (plantean que las cuotas son violatorias del principio liberal de igualdad ante la ley y otorgan a las mujeres una ventaja injusta y discriminatoria para los varones); “los detractores partidarios” (que consideran que el cupo lesiona la autonomía partidaria); “los partidarios de la discriminación positiva” (señalan que las mujeres tienen dificultades para acceder a cargos políticos por prácticas discriminatorias y que son necesarias las políticas afirmativas); “los partidarios consecuencialistas” (plantean que la inclusión de las mujeres en las legislaturas tendría el potencial de transformar los resultados políticos); y “los partidarios igualitaristas” (plantean que el equilibrio numérico entre géneros promueve relaciones más igualitarias en el seno de las instituciones).

A continuación, se presenta una muestra de los principales argumentos esgrimidos en el marco del debate provincial que visibilizan, en efecto, el abanico de posturas y permiten reponer la historia y las características particulares que adquirió la discusión sobre la sanción en Río Negro.

El legislador Osvaldo Mario Nemirovski (PJ), desde una postura igualitarista, promovía un proyecto que aspiraba a que la reforma fuera paritaria de manera extensiva a los tres poderes del Estado, mientras que el legislador Pablo Verani (UCR), desde un argumento detractor igualitarista, señalaba:

“Creo que en primer lugar esta ley no es para la mujer. A ver si caemos en el mismo error en que cayó el decreto reglamentario nacional, que le asegura la participación a la mujer, me parece que eso es degradante, esto nos asegura la participación a nosotros, señor presidente, la ley de cupos no significa absolutamente nada, no habla de ningún sexo, me parece que mi amigo legislador incurre en un error. Yo en nombre de los hombres acepto la ley, estamos asegurados”<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Diario de Sesiones, 28 de abril de 1993 (página 107).

Esta intervención, acompañada por los mismos argumentos en la alocución del legislador de De Barriazarra (también de la UCR), advierte que el proyecto presentado por su bloque responde a una filosofía que “consiste en que no se discrimine a ninguno de los dos sexos, por eso no hablamos de cupos, de cuotas, porque eso también significaría discriminación”.<sup>5</sup>

Estos argumentos adelantan, en alguna medida, los debates actuales en torno a la conformación de las listas y las lecturas en torno a las acciones afirmativas como leyes que establecen pisos mínimos y no límites, tal como lo muestra lo sucedido recientemente con la lista de Ciudad Futura<sup>6</sup> en la provincia de Santa Fe.

Por su parte, en la sesión del 28 de abril Juana Soulé (PJ), desde una postura partidaria consecuencialista, señalaba:

“Creo que el proyecto convertido en la ley nos garantiza una participación útil en lo formal para llevar adelante la incansable tarea de transformar, de construir, de generar cambios para edificar una sociedad con crecimiento y equidad que elimine la injusticia y garantice los derechos humanos. Nosotros, las mujeres, seremos puntales en la obra, Río Negro ingresa así en el grupo de provincias que va a la delantera en el reconocimiento de la participación política a la mujer”<sup>7</sup>.

La legisladora, desde un posicionamiento que plantea la deuda entre géneros (Reyes, 2019) añadía que “resulta inconcebible que esta deuda social y política no se haya saldado aun” y fortalecía su argumentación desde los marcos normativos internacionales y nacionales: “(...) tanta letra muerta de leyes, resoluciones y declaraciones internacionales y nacionales que abundan en reconocimientos de legítimos reclamos, fijan normas y protegen derechos y que, en lo efectivo, la dinámica de poder de las jerarquías políticas y de las decisiones cotidianas, neutralizan, anulan o archivan, aletargando la toma de conciencia y el desarrollo social”.

Por otro lado, desde una perspectiva igualitarista, la legisladora Ángela Penroz (PJ) destacaba el trabajo que se había realizado internamente en el Partido Justicialista y en la Unión Cívica Radical, así como en la opinión pública en general. Penroz señalaba las limitaciones de las leyes para erradicar las

<sup>5</sup> Diario de Sesiones, 28 de abril de 1993 (página 112)

<sup>6</sup> Vale recordar el caso de la lista presentada por Ciudad Futura para diputadas nacionales, compuestas en su totalidad por mujeres, como caso testigo ocurrido en el año 2017. Disponible en línea: <https://www.abogadosrosario.com/noticias/leer/11821-csjn-rechazo-lista-100-femenina-presentada-por-ciudad-futura-pasado-n.html>

<sup>7</sup> Diario de Sesiones, 28 de abril de 1993 (página 120)

Mariana Rulli y Julia Del Carmen

discriminaciones hacia la mujer, pero destacaba la importancia de contar con un instrumento para asegurar la participación de la mujer (Reyes, 2019).

Del análisis surge que el contexto de adopción del sistema de cuotas en Río Negro respondió a la lógica de la “difusión desde arriba” de la política (Caminotti, 2009). Lo que permitió que en Río Negro se instalara el debate fue el impulso que otorgaron la ley nacional y los debates por las leyes de acción afirmativa que proponían la eliminación de la injusticia y la desigualdad a través de mecanismos discriminatorios. Se destacó, a su vez, la importancia de apoyos externos como estrategia política, cristalizada en la presencia, el día de la sanción de la ley, de mujeres referentes de derechos humanos (símbolos en el escenario nacional) en el recinto de la Legislatura.

En 2002, en el marco de la crisis de representación originada en la debacle económica, política, social e institucional de diciembre de 2001 en Argentina, a nivel nacional y también a escala subnacional se comenzó a discutir y elaborar una agenda de reforma política en respuesta al reclamo del “que se vayan todos”. Los principales temas que se debatieron fueron las reformas electorales y las críticas a las listas sábanas, el financiamiento de los partidos políticos y los mecanismos de selección de candidatos/as.

De cara al proceso electoral de 2003 y en el marco de los dos años de tensión interna en el seno del propio gobierno que sufría una fractura tras la creación de un nuevo sector denominado “Agenda” (encabezado por el legislador de la UCR Iván Lazzeri), se presentaron en Río Negro varios proyectos de reforma al Código Electoral y de Partidos Políticos.

En este punto, cabe destacar un antecedente judicial relevante que servirá de sustento práctico al debate en torno a la equivalencia de género en las listas. En las elecciones provinciales de 1999, como resultado de la interna en el Partido Justicialista entre Remo Constanzo y Miguel Ángel Pichetto como candidatos a gobernador, se conformó una lista unificada de candidatos/as a legisladores. Dos de las candidatas impugnaron la lista ante el Tribunal Electoral Provincial puesto que, argumentaron, habían sido sometidas a un desplazamiento del lugar que les correspondía. El Tribunal ordenó al Partido Justicialista que readecuara la lista con los lugares originales, fruto del resultado de la interna. Así, Silvia Jañez y Liliana Finochiaro<sup>8</sup> resultaron electas. La primera de ellas fue la impulsora de la reforma para incluir el artículo de la paridad, la segunda votó a favor y su experiencia en la interna justicialista fue central en el debate. Recuperar esos antecedentes permite comprender la antesala de la acción política, pues serán los hechos y esas mujeres protagonistas, las propulsoras y responsables finales de la acción política.

<sup>8</sup> Información relevada a partir de entrevistas realizadas a Liliana Finochiaro, de su participación en el Ciclo de Charlas Mujer, Política y Poder (CIEDIS-UNRN, 6 de junio de 2018), y de una entrevista telefónica realizada a Silvia Jañez (20 de marzo de 2019).

Hacia fines de 2002, entre las principales iniciativas presentadas se encontraban dos proyectos del oficialismo y uno del bloque del PJ: por un lado, un proyecto de reforma política integral desde el Poder Ejecutivo, impulsado por el gobernador Pablo Verani, y por el otro un proyecto que incluía cuestiones vinculadas al financiamiento de partidos políticos presentado por la fracción interna del gobierno denominada “Agenda”. Desde el arco opositor, Silvia Jañez presentó un proyecto que incluía las internas abiertas, la eliminación de la lista cerrada y bloqueada y una propuesta de ampliación de la ley de cupo para alcanzar el 50% de candidatos según género. Es importante destacar que, al momento del debate, solo diez mujeres eran legisladoras, es decir, un 23% del cuerpo.

Los proyectos de reforma política se debatieron en la legislatura provincial entre noviembre y diciembre de 2002<sup>9</sup>. En la primera vuelta (7 de noviembre), se presentó el proyecto del Ejecutivo con los dictámenes de comisión y la inclusión del artículo sobre la paridad que fue presentado por Jañez<sup>10</sup>. Entre sus argumentos más relevantes, destacaba como antecedente la aplicación de la ley de cupo nacional para el caso de las elecciones a senadores nacionales (uno a uno sobre una magnitud de 3 bancas en juego) y la ausencia de mujeres en las listas de candidatos/as por circuitos en la provincia,<sup>11</sup> que también son de tres bancas y provocan una distorsión en la implementación del cupo.

Varias legisladoras del bloque radical acompañaron la propuesta y fueron interlocutoras con el Poder Ejecutivo y el grupo “Agenda”. Enfatizando en las diferencias de género, la legisladora María Inés García (UCR) subrayaba la importancia de aprobar la paridad:

“Si queremos mejorar el sistema debemos comenzar por no mentirnos, y no mentirnos significa, señor presidente, aceptar las diferencias entre hombres y mujeres, que en la actividad política se ponen tan absolutamente de manifiesto”.<sup>12</sup>

Por su parte, la legisladora Severino de Costa (PJ) reforzaba esta idea en la sesión de la segunda vuelta:

“(...) creo, señor presidente, que le debemos a la mujer rionegrina el derecho que tiene, como en la producción de su fami-

<sup>9</sup> La legislatura de la provincia de Río Negro es unicameral y el proceso de sanción de las leyes es de doble vuelta con un intervalo de 15 días entre la primera y segunda vuelta [https://www2.legisrn.gov.ar/descargas/reg\\_int.pdf](https://www2.legisrn.gov.ar/descargas/reg_int.pdf)

<sup>10</sup> Presentado conjuntamente con la legisladora María del Rosario Severino de Costa.

<sup>11</sup> Como se mencionara anteriormente el sistema electoral de la provincia de Río Negro es mixto.

<sup>12</sup> Diario de Sesiones, 7 de Noviembre de 2002 (página 69).

Mariana Rulli y Julia Del Carmen

lia, en el ámbito de la provincia, por eso me parece —y pido disculpas si hay algún concepto reiterado— que necesitamos rendirle a la mujer rionegrina lo que se merece, que tome el 50 por ciento de lo que le corresponde”<sup>13</sup>.

A su vez, Marta Milesi<sup>14</sup>, al ser consultada sobre los avances de las leyes afirmativas, señaló:

“(...) yo soy una gran defensora de la ley de paridad (...) las mujeres que llegamos sin ley teníamos todas unas personalidades muy especiales, éramos muy batalladoras, nos decían ‘las locas’, y después como trabajábamos determinados temas entonces bueno nos dejaban trabajar esos temas porque total estábamos ocupadas haciendo ‘otras cosas’ así entre comillas según los varones amigos nuestros, y así sin darse cuenta creo que llegamos, sino no nos hubieran puesto nunca”<sup>15</sup>.

De la lectura del diario de sesiones se desprende que entre la primera y la segunda vuelta se incrementan las negociaciones y la búsqueda de consensos sobre la reforma política en general y el artículo de paridad en particular. Las negociaciones fueron cruzadas en distintos niveles institucionales y políticos. Por un lado, entre el poder ejecutivo y los legisladores del bloque radical: el grupo “Agenda” acordó defender y aprobar el artículo de la paridad a cambio de aprobar cuestiones vinculadas al financiamiento de los partidos políticos. Por otro lado, en términos transversales de género entre las legisladoras justicialistas y de la UCR que promovieron la búsqueda de votos y apoyos en sus propios bloques, así como la garantía del no veto del ejecutivo y la promoción de apoyos públicos.

En la entrevista realizada a Silvia Jañez, la por entonces ex legisladora señaló que, entre la primera y segunda vuelta, las mujeres realizaron varias acciones de cabildeo, con el objetivo de buscar y promover consensos:

“Nosotras hicimos muchísimos movimientos de medios de comunicación y de la legislatura para que los que se habían manifestado públicamente pusieran efectivamente su voto”.

<sup>13</sup> Diario de Sesiones, 17 de diciembre de 2002 (página 70)

<sup>14</sup> Marta Milesi fue Ministra de Salud de la provincia, legisladora provincial y diputada nacional. También ocupó varios cargos partidarios dentro de la UCR como presidenta a nivel provincial.

<sup>15</sup> Entrevista realizada a Marta Milesi el 6 de junio de 2018 en el marco del Proyecto de Investigación 40-C-545.

Asimismo, destacó que hubo un acuerdo con el Poder Ejecutivo puesto que, según ella, no votar o vetar hubiera tenido un costo político muy alto<sup>16</sup>.

Durante el tratamiento de la segunda vuelta (17 de diciembre), el debate se centró en que la conformación equivalente debía alcanzar las listas de los circuitos y las candidaturas de las sábanas<sup>17</sup>. Silvia Jañez, como miembro informante, presentó los argumentos principales para el debate y señaló que la propuesta incorporaba la paridad no sólo a los circuitos sino también a la lista sabana<sup>18</sup>. Los argumentos esgrimidos recuperan tanto el aumento de cantidad de lugares que implicó la ley de cupo de 1993 como la desigualdad de la conformación de la legislatura y la importancia de dictar mecanismos afirmativos y paridad que garanticen la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, resaltando que “quiero más mujeres porque sólo así se producirá el cambio” y defendió su iniciativa destacando a las “mujeres excepcionales”<sup>19</sup>.

En respuesta a la línea argumentativa de Jañez, el veranista Edgardo Corbalán (UCR) mencionó a “las otras” mujeres como María Julia Alsogaray y Adelina Dalesio de Viola como forma de oponerse a la propuesta. Su discurso fue criticado y abucheado por las mujeres militantes que se encontraban en el recinto. Por su parte, el legislador veranista Osvaldo Giménez (UCR) planteaba que la conformación equivalente debería alcanzar a las listas del circuito y no a la sábana, acotando la participación en mitades: de los tres cargos del circuito a elegir, uno para cada sexo en los dos primeros lugares. Esta propuesta impulsada por el sector veranista no prosperó y Giménez cerró planteando que a esos cargos se debe acceder por “convicciones y atributos”.

Entre los y las legisladores/as que manifestaron su apoyo y votaron afirmativamente se encontraban José Luís Zgaib (PJ), Eduardo Chironi (Frente Grande), Regina Kluz (Alianza), Ana Barreneche (PJ), Noemí Sosa (Alianza), Eve Adarraga (PJ), María Severino de Costa (PJ y también autora de la propuesta), Fernando Chironi (UCR), Guillermo Grosvald (Movimiento Popular), María Inés García y Delia Dieterle (legisladoras radicales del sector veranista). La legisladora Olga Massaccesi de la UCR votó en contra<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Entrevista telefónica realizada a Silvia Jañez, 20 de marzo de 2019.

<sup>17</sup> En Río Negro, el cupo femenino llegó al 50%. Diario Río Negro, miércoles 18 de diciembre de 2002. Disponible en archivo del PI UNRN 40-C-545.

<sup>18</sup> El proyecto original sólo mencionaba los circuitos puesto que se articulaba con otro proyecto de ley donde se eliminaba la lista sábana y se proponía un sistema de elección exclusivamente por circuitos.

<sup>19</sup> En Río Negro, el cupo femenino llegó al 50%. Diario Río Negro, miércoles 18 de diciembre de 2002. Disponible en archivo del PI UNRN 40-C-545.

<sup>20</sup> En 2002 no estaba implementada la votación nominal en la Legislatura provincial, por eso no contamos con la votación final, aunque se desprenden las distintas posiciones por sus discursos en la versión taquigráfica del Diario de Sesiones y por sus declaraciones a la prensa de la época.

Mariana Rulli y Julia Del Carmen

Del análisis del Diario de Sesiones se desprende, también, que durante la sesión se produjeron varias negociaciones. Esto se visualiza en el abandono del recinto de las legisladoras de los bloques justicialista y radical, así como los cambios en la presidencia de la sesión que provocó una nueva votación del artículo 128.

Finalmente, impulsado y apoyado desde una coalición de mujeres multipartidaria, como había sucedido con la Ley de Cupos en el Congreso nacional en 1991, el artículo 128 bis aprobado en diciembre de 2002 estableció que:

*“el principio de Participación Equivalente de Géneros para la conformación de las listas de candidatos a cargos electivos en cuerpos colegiados, de modo tal que contengan porcentajes equivalentes, es decir el 50 por ciento de candidatos de cada género”. Las características principales que adquiere esa composición es la de alternancia, intercalando uno de cada género, en caso de reemplazo el mismo deberá respetar el mismo género, la Justicia Electoral y las Juntas Electorales deben desestimar la oficialización de toda lista que no se adecue con lo previsto en este artículo”.*

### **3. El impacto de las reformas inclusivas: sistema electoral y representación descriptiva**

Para analizar el impacto que ha tenido la ley de cuotas implementada en la provincia de Río Negro en 1993 y la equivalencia de géneros en 2002, en este apartado se analizará la influencia de las características del sistema electoral y de los partidos políticos, la representación descriptiva, y la participación de las mujeres en las distintas comisiones legislativas.

La evidencia empírica de los estudios que se han dedicado a estudiar el impacto de las leyes de cuotas señala que, si bien el cupo permitió el incremento efectivo de la representación de las mujeres en los parlamentos, la medida se (re) convirtió en un techo para su acceso. Ello obedece a varias razones: por un lado, a que las características de los sistemas electorales favorecen u obstaculizan la aplicación efectiva de las cuotas (Tula, 2015); por el otro, a que las élites de los partidos políticos (conformadas, en su mayoría, por varones) han realizado un “cumplimiento minimalista” de las leyes de cuotas, es decir, han incluido estrictamente el porcentaje mínimo de mujeres en las listas (Archenti y Tula, 2017).

Respecto de los sistemas electorales, la literatura de la ciencia política ha demostrado que estos no son neutrales en términos políticos y que tienen un impacto en los sistemas políticos, en la representación y en los siste-

mas de partidos políticos (Archenti y Tula, 2017). Tampoco son neutrales en términos de género y de las posibilidades de acceso de las mujeres a las bancas legislativas (Archenti y Tula, 2017). Los estudios dan cuenta de que los sistemas electorales proporcionales con listas cerradas y bloqueadas y la magnitud de distritos plurinominales permiten un mayor grado de representación de las mujeres. Archenti y Tula han indicado que el sistema electoral y su diseño tienen “un rol crucial en el potencial impacto de la cuota o de los regímenes electorales de paridad de género, desde que determina diferentes estrategias contextuales en donde las mujeres se esfuerzan por incrementar su presencia” (2017: 1102). Asimismo, señalan que los factores institucionales que impactan en el acceso de las mujeres son: (i) la configuración del sistema de partidos; (ii) un alto grado de fragmentación en el sistema de partidos que produce un escenario menos favorable al acceso de las mujeres cuando está combinado con un alto nivel de dispersión de votos; (iii) y en el caso del sistema electoral incide el tamaño del distrito.

Freidenberg y Caminotti (2016) señalan que son varios los condicionamientos que afectan la efectividad de las leyes de cupo: (i) el tamaño (porcentaje) y alcance (si se aplica en fórmula completa) de la cuota; (ii) el mandato de posición (lugar en la lista y posibilidades de que la candidata resulte electa); (iii) la existencia de sanciones por su incumplimiento; y (iv) la existencia de válvulas de escape que permiten no aplicar las cuotas excepcionalmente. Tula (2015) destaca que otros factores que permiten que la aplicación de leyes de cuotas tenga un impacto en el sistema político, especialmente en los partidos políticos y el sistema electoral: el impacto en el proceso interno de los partidos políticos y los mecanismos de selección de candidatos y candidatas, y si las leyes de cuota son obligatorias para todos los partidos políticos, si consideran un mandato de posición y si existen sanciones.

Por otra parte, para el análisis del incremento del acceso de las mujeres a la política y su impacto, se ha distinguido entre el incremento de la presencia de mujeres en cargos políticos, por un lado, y la representación de las preferencias y los intereses de las mujeres por el otro (ELA, 2009: 76). La literatura académica ha denominado a esta distinción de varias maneras: inclusión versus representación (León, 2005), representación descriptiva versus representación sustantiva (Pitkin, 1967), representación social versus representación de opiniones (Perkins y Fowlkes, 1990) y política de presencia versus política de ideas (Philips, 1995). En este estudio, utilizaremos el concepto de representación descriptiva que implica analizar el número y las características de los/as dirigentes políticos/as que acceden a los cargos.

Finalmente, con el objetivo de analizar la participación de las mujeres en la legislatura provincial y las comisiones que ocupan en su interior, se utilizan las categorías propuestas por el Informe de Paridad (Caminotti y

Del Cogliano, 2017). Las comisiones legislativas se clasifican en tres tipos: comisiones de reproducción, de producción y de preservación del sistema. Estas tres categorías delimitan áreas de actividad que se asocian con los roles sociales tradicionales de mujeres y varones (Skard y Haavio-Mannila, 1985). La categoría “reproducción” comprende las áreas de política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, de medio ambiente y cultural. La de “producción” abarca asuntos de política económica, fiscal, laboral, industrial o energética; mientras que la “preservación del sistema” refiere a cuestiones institucionales como la organización de la justicia, la reforma política y administrativa, o la política exterior y de defensa. Con el uso de estas categorías, el objetivo es indagar si las mujeres fueron asignadas a las áreas consideradas femeninas o si estuvieron a cargo de temas no tradicionales (es decir, sin una fuerte asociación con lo reproductivo y el cuidado).

### *3.1 El impacto del cupo y la equivalencia de géneros en la legislatura rionegrina*

La legislatura de Río Negro es unicameral y su sistema electoral está estructurado en un sistema mixto que combina una doble representación: (a) *representación regional o legisladores por circuito electoral*: veinticuatro (24) legisladores de representación regional elegidos a razón de tres (3) legisladores por circuito electoral. Las bancas de los circuitos electoral se asignan por el Sistema D´Hondt, con un piso del cinco por ciento (5%) de los votos válidos emitidos (artículo 126, Ley N° 2431); (b) *representación poblacional o legisladores de representación provincial*: en el número que resulte de la asignación de una banca cada veintidós mil (22.000) o fracción no menor de once mil (11.000) habitantes, de acuerdo al último censo aprobado, elegido por el Sistema D´Hondt con una barrera legal del 5% de los votos válidos emitidos (artículo 127, Ley N°2431). Es decir, para la elección de los/as 46 legisladores/as actuales, el sistema electoral mixto de la provincia combina una doble representación con diferentes magnitudes de distrito: 24 por la representación territorial y 22 por la poblacional. El efecto mayoritario que provoca las 3 bancas en juego en los 8 circuitos genera una diferencia en perjuicio de las mujeres dado que, en general, los partidos políticos colocan a un varón en el primer lugar de la lista. De esta manera, la mayor proporción de mujeres que ingresan a la legislatura lo hacen a través de las candidaturas en la lista plurinominal de la representación poblacional, en la que se visualiza el impacto de la paridad vertical.

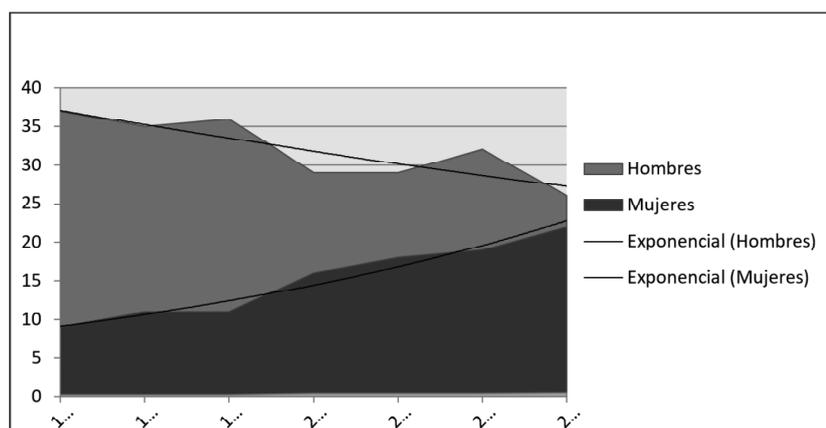
Por ejemplo, en las últimas elecciones (abril de 2019), el partido de gobierno Juntos Somos Río Negro encabezó la lista de representación poblacional con un candidato varón y cinco de los ocho circuitos fueron

encabezados por varones. Sólo 3 circuitos fueron encabezados por mujeres. En el caso de la segunda fuerza, el Frente para la Victoria encabezó su lista poblacional con un varón y los ocho circuitos, también, fueron encabezados por varones. Al ser encabezados mayoritariamente por varones, tanto en la lista plurinominal de representación poblacional como de los circuitos electorales de magnitud pequeña (3 bancas), las mujeres tienen menos posibilidades de ingresar a la legislatura y, por lo tanto, de alcanzar la paridad.

En términos de representación descriptiva, el impacto de la Ley de Cupos de 1993 y la aprobación de la equivalencia de género en 2002 se tradujeron en un incremento en el ingreso de mujeres a la legislatura rionegrina. En 1983, de un total de 35 legisladores/as sólo 2 eran mujeres. A partir de 1995 (primera elección con cupo) se produce un aumento del 19% al 23,3%, mientras que, con la elección de 2003 (primera elección con equivalencia de géneros), las mujeres alcanzan el 37% de la representación, superando el porcentaje a nivel nacional. Desde ese momento el crecimiento es sostenido hasta (casi) alcanzar la paridad. Ese aumento sostenido en la inclusión efectiva de las mujeres y la reducción de la brecha entre mujeres y varones en la legislatura provincial se puede observar en el Gráfico 1. Sin embargo, a pesar de contar con cuatro elecciones legislativas con la “equivalencia de géneros en las listas”, en ninguno de los períodos legislativos se alcanzó la paridad efectiva entre varones y mujeres. Esto se debe a que las mujeres no encabezan las listas, ni de los circuitos ni de la lista cerrada y bloqueada.

### GRÁFICO 1

Evolución de la brecha de género en la Legislatura rionegrina (1991-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Proyecto de Investigación UNRN 40-C-545.

Mariana Rulli y Julia Del Carmen

Por otra parte, al analizar la participación de las mujeres en los espacios de poder en el interior de la legislatura —bloques partidarios y comisiones legislativas— se observa que, a pesar del incremento, las mujeres no ocupan cargos destacados o cargos de decisión. La mayoría de las presidencias de bloques han sido ocupadas por varones, y cuando fueron presididos por mujeres se ha tratado de bloques unipersonales. Tal como se observa en el Cuadro 1, siguiendo la clasificación del Informe de Paridad, desde la incorporación de la equivalencia de géneros, las comisiones de producción y preservación fueron ocupadas por mayor cantidad de varones (V) que de mujeres (M). El caso más notable es la comisión de presupuesto. Mientras que en las comisiones de reproducción se observa mayor paridad y en el período legislativo (2015-2019) mayor cantidad de mujeres.

**CUADRO 1**  
Comisiones legislativas según Género (2003-2018)

Comisiones/Periodo		2003-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019
Producción	Presupuesto	11V/0M	8V/3M	7V/4 M	10V/1M
Preservación	Asuntos Constitucionales	8V/4M	9V/3M	12V/4M	8V/3 M
Reproducción	Cultura, Educación y comunicación social	6V/5M	s/d	6V/5M	3V/8M
	Asuntos Sociales	7V/4M	s/d	7V/4M	3V/8M

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Proyecto de Investigación UNRN 40-C-545.

#### 4. Conclusiones

La adopción del sistema de cuotas en Río Negro en el año 1993 respondió a la lógica de la “difusión desde arriba” de la política. Fue el impulso que otorgó la ley nacional de cupo femenino, en el marco de los debates por las leyes de acción afirmativa que proponían la eliminación de la injusticia y la desigualdad a través de mecanismos discriminatorios, lo que posibilitó el debate y la posterior aprobación. Asimismo, fueron en su mayoría las legisladoras de los dos bloques mayoritarios (UCR y PJ) las que impulsaron el

debate y la búsqueda de consensos. Es decir, las responsables de la acción política.

La sanción de la paridad en el año 2002 fue posible por, al menos, tres razones: en primer lugar, porque las legisladoras mujeres de manera transversal lograron convertir en oportunidad la crisis de representación política que se había desencadenado a nivel nacional en diciembre de 2001; en segundo lugar, porque la interna existente en el seno del oficialismo, que se manifestaba en el debate sobre la reforma política, permitió incorporar la discusión por la ampliación del cupo femenino hacia la paridad; y, en tercer lugar, dos antecedentes particulares de la provincia: uno político que refiere a los debates y la sanción de la Ley de Cupo en 1993 y otro judicial con la interna del PJ en 1999 que permitió que la lista partidaria fuera readecuada y resultó en la elección de las dos candidatas que habían realizado la presentación judicial (una de ellas impulsora del proyecto de equivalencia de géneros).

Así, Río Negro se convirtió en la tercera y última provincia en aprobar la paridad para la legislatura provincial en el marco de la “primera generación de reformas”. La incorporación de las cuotas y luego de la paridad implicó una reducción sostenida de la brecha de género en el ámbito legislativo. Sin embargo, aún no se ha alcanzado la efectiva paridad en la legislatura.

Esto significa que, si bien las leyes de acción afirmativa y paridad han tenido un impacto positivo, han encontrado un límite propio del diseño de la política combinado con otros factores tales como: un sistema electoral provincial mixto con más de la mitad de los/as legisladores que se eligen en los circuitos electorales de magnitud de distrito pequeña; la limitación de la paridad horizontal (la lista plurinominal y la de los circuitos han sido, en su mayoría, encabezadas por varones); y barreras informales e invisibles que se evidencian en que las mujeres continúan ocupando cargos en las comisiones legislativas de reproducción más que en las comisiones de producción y preservación. Es decir, el sistema institucional y político no está exento de las desigualdades de género existentes en la economía, y se encuentra organizado bajo estructuras generizadas donde las mujeres ocupan lugares secundarios o subordinados tipificados como femeninos (Britton, 2000) y, por lo tanto, menos valorizados.

## **5. Recomendaciones a la luz de las olas de paridad**

Para avanzar en la dirección de en una agenda feminista transformadora que permita erradicar las desigualdades y discriminaciones de género es necesario continuar con reformas políticas que eliminen las barreras forma-

les producto del diseño de los sistemas electorales y avanzar en la desconstrucción cultural de la sociedad patriarcal y androcéntrica que ubica a las mujeres en roles vinculados al cuidado.

La evidencia que ofrece la implementación de la paridad en las provincias de la primera ola, como es el caso de Río Negro, y los datos ofrecidos en este estudio nos permiten demostrar la necesidad de reformas que fortalezcan y permitan garantizar el acceso paritario para la efectiva participación de las mujeres. También, los debates recientes en el marco de la segunda ola y la normativa sancionada nos ofrecen herramientas claves para mejorar las propuestas. Proponemos, entonces, las siguientes reformas:

1) La sanción de una Ley de Paridad en la que se incluya mecanismos de paridad de géneros en los tres poderes y en los distintos niveles de gobierno y se extienda a los partidos políticos, a los colegios profesionales y a todas las asociaciones con personería jurídica otorgada por la provincia.

2) En el caso de los cargos electivos se recomienda la inclusión de la cláusula de paridad horizontal: en el caso de los circuitos electorales deben ser encabezados respetando la paridad, es decir, la mitad de ellos por candidatos/as de distintos géneros. Se deben establecer sanciones para los casos de incumplimiento por parte de los partidos políticos.

3) Implementar la paridad también en la conformación y en las autoridades de las comisiones legislativas.

## Bibliografía

- Araujo, C. y A. I. García (2006). "Latin America: The Experience and the Impact of Quotas in Latin America". En Dahlerup, D. (Ed.), *Women, Quotas and Politics*. Nueva York: Routledge, 83-110.
- Archenti, N. (2002). "Los caminos de la inclusión política. Acciones afirmativas de género". En Vázquez, S. (Comp.) *Hombres públicos, mujeres públicas*, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 25-58.
- Archenti, N. y M. I. Tula. (2013). "¿Las mujeres al poder? Cuotas y paridad de género en América Latina". Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca. Seminario de Investigación (9) 2-16. Recuperado de: [http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/tula\\_PAPERseminario9\\_2012-2013.pdf](http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/tula_PAPERseminario9_2012-2013.pdf).
- Archenti, Ne. y M. I. Tula (2017). "Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America". En Dosek, T., F. Freidenberg, M. Caminotti y B. Muñoz-Poggosian (Eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*. Nueva York: Palgrave, 29-44.
- Britton, D. (2000). The Epistemology of the Gendered Organization. *Gender and Society*. 14 (3), 418-434.

- Caminotti, M. (2008) “Derribar los muros indebidos: reflexiones en torno de las leyes de cupo femenino en argentina”. En Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, 13-33. Disponible en <https://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/25/01.pdf>.
- Caminotti, M. (2009). *En el nombre de la democracia. La invención del cupo femenino y la difusión de cuotas electorales en la Argentina*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctora en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Política y Gobierno.
- Caminotti, M. (2015) “Más allá de los números: Las Mujeres Transforman el Poder Legislativo en América Latina y el Caribe”. En PNUD, *Estudio nacional: Argentina*. Panamá: PNUD.
- Caminotti, M. y N. Del Cogliano (2017). *La paridad política en Argentina: avances y desafíos*. –PNUD:Buenos Aires: Libro digital, PDF Archivo Digital: descarga y online ISBN 978-987-1560-74-5.
- Caminotti, Mariana y N. Del Cogliano (2019). “El origen de la “primera generación” de reformas de paridad de género en América latina evidencia de Argentina”. En Revista Política y Gobierno, volumen XXVI (2), 205-218.
- Choque Aldana, M. (2013). “Paridad y alter-nancia en Bolivia: Avances y desafíos de la participación de las mujeres en la política”. En: Llanos, B. (Ed.), *La apuesta por la paridad: Democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Lima: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 121-175.
- Egido, M.V. (2019). “Costos políticos y voluntad popular: La paridad política en la provincia de Buenos Aires durante las elecciones de 2017”. Ponencia preparada para el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín, San Martín, 17 al 20 de julio de 2019.
- ELA (2009). *Informe sobre género y derechos humanos. Vigencia y respeto de los derechos humanos de las mujeres en Argentina (2005-2008)*. Buenos Aires: Editorial Biblos (2009).
- Franceschet, S. (2008). “¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres”. En Ríos Tobar, M. (Ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Chile: IDEA/FLACSO/Catalonia, 61-96.
- Freidenberg, F. y R. Alva Huitrón (2018). “¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. Disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/>.

Mariana Rulli y Julia Del Carmen

- Freidenberg, F. y M. Caminotti (2016). "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México". En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, 228, 121-144.
- Freidenberg, F., M. Caminotti, B. Muñoz-Pogossian y T. Došek (2018). *Mujeres en la Política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- Hernández Monzoy, A. (2011). *Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos: políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Jones, M., S. Alles y C. Tchiantian (2012). Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 32 (2), 331-357.
- León, M. (2005) (Ed.). *Nadando contra la corriente: mujeres y cuotas políticas en los países andinos*. Bogotá: Unifem-Unfpa-Universidad Nacional.
- ONU, Mujeres y Parlatino/Parlamento Latinoamericano y Caribeño (2015). "Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria". Disponible en: [https://parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf](https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf).
- Oszlak, O. y G. O'Donnell(1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento del CEDES/G.E. CLACSO N° 4, Buenos Aires.
- Payo, M. A. (2017): "Las Políticas Públicas y las miradas de género. Algunas herramientas para promover su incorporación". En Camou, A. y M. L. Pagani. (Coords.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estado y Políticas; 1). Recuperado de <http://libros.fahce.unlp.edu.ar>.
- Perkins, J. Y D. Fowlkes (1980). "Opinion Representation versus Social Representation; or, Why Women can't run as Women and Wind". En *The American Political Science Review*, 74 (1), 92-103.
- Philips, A. (1995). *The politics of Presence*, Oxford University Press.
- Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press.
- Reyes, M. (2019). "La hechura de políticas de género: el inicio de la institucionalidad de género en el Estado provincial rionegrino". Tesis aprobada para la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Sede Atlántica de la Universidad Nacional de Río Negro.
- Rodríguez Enríquez, C. (2015). "Economía Feminista y economía del cuidado". En *Revista Nueva Sociedad*, 256, marzo-abril, 2015.
- Rodríguez Gustá, A. (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Revista Temas y Debates*, 16, 109-129.

Skard, T., E. Haavio-Mannila y otros (1985). "Women in parliament". En Haavio-Mannila, E. y otros *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics*. Oxford: Pergamon Press, 51-80.

Tula, M. (2015). "Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia". En *Opera* 16, 9-33.

### **Diarios de Sesiones:**

(1993). PROVINCIA DE RÍO NEGRO VERSIÓN TAQUIGRÁFICA LEGISLATURA REUNIÓN V - 3ª SESIÓN ORDINARIA. Versión taquigráfica. Recuperado el 12 de julio de 2019, de: <https://www2.legisrn.gov.ar/VERSION/VT332.pdf>

(1993). PROVINCIA DE RÍO NEGRO VERSIÓN TAQUIGRÁFICA LEGISLATURA REUNIÓN V - 4ª SESIÓN ORDINARIA. Versión taquigráfica. Recuperado el 12 de julio de 2019, de: <https://www2.legisrn.gov.ar/VERSION/VT334.pdf>

(2002). PROVINCIA DE RÍO NEGRO VERSIÓN TAQUIGRÁFICA LEGISLATURA REUNIÓN (1993). PROVINCIA DE RÍO NEGRO Reunión XVI - 15a. Sesión Ordinaria Versión taquigráfica. Recuperado el 12 de julio de 2019, de: <http://www.legisrn.gov.ar/VERSION/VT606.pdf>

(2002). PROVINCIA DE RÍO NEGRO VERSIÓN TAQUIGRÁFICA LEGISLATURA REUNIÓN (1993). PROVINCIA DE RÍO NEGRO Reunión XIV - 13a. Sesión Ordinaria. Versión taquigráfica. Recuperado el 12 de julio de 2019, de: <https://www2.legisrn.gov.ar/VERSION/VT600.pdf>

Mariana Rulli y Julia Del Carmen

**Palabras clave**

Participación política — género — leyes paritarias — sistema electoral — Río Negro

**Keywords**

Political participation — gender — parity laws — electoral system — Río Negro

**Abstract**

In 1993 the province of Río Negro established the inclusion of quotas and in 2002 the gender parity in the conformation of the lists of candidates for the provincial Legislature. In this way, it became the third province, along with Córdoba and Santiago del Estero (2000), to establish this type of law in the country. The objective of this article is to contribute to the knowledge on affirmative action and parity measures for elective positions from a case study that analyzes: on the one hand, the legislative process that ended up with passing both norms and, on the other hand, the conditions and political factors that made possible the early approval of gender equivalency in the lists of candidates for the provincial Legislature. Subsequently, the article analyzes the impact of the reforms in relation to the provincial electoral system and the participation of women in the Legislature based on a characterization of the places the women occupy in the party blocs and legislative commissions. Finally, recommendations for reforms are presented to advance towards an effective gender parity in the women's political participation in Río Negro.



*Notas de investigación*



## **Oil and British Policy towards the Falkland/Malvinas Islands**

*El petróleo y la política británica hacia las Islas Malvinas/Falklands*

GRACE LIVINGSTONE\*

Centre of Latin American Studies, University of Cambridge, Reino Unido  
gl340@cam.ac.uk

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.14.1.N1>

*British historians have tended to discount British interest in oil around the Falkland Islands as a factor in the sovereignty dispute, while Argentine scholars and politicians have emphasized British economic interests in the Islands. Using newly-opened British government archives, this article shows that British companies and the British government were very interested in potential oil deposits around the Falkland Islands and that at every stage of sovereignty negotiations with Argentina in the 1970s and 1980s, ministers considered how a potential deal would affect Britain's access to potential oil deposits in the South Atlantic. While domestic political factors were the primary reason Britain failed to reach a sovereignty deal with Argentina before the Falklands war, Britain's economic interests should not be overlooked.*

### **Oil and British Policy towards the Falkland/Malvinas Islands**

British historians have tended to discount British interest in oil around the Falkland Islands as a factor in the sovereignty dispute, while Argentine scholars and politicians have emphasized British economic interests in the Islands. Using newly-opened British government archives, this article shows that British companies and the British government were very interested in potential oil deposits around the Falkland Islands and that at every stage of sovereignty negotiations with Argentina in the 1970s and 1980s, ministers considered how a potential deal would affect Britain's access to potential oil deposits in the South Atlantic. While domestic political factors were the primary reason Britain failed to reach a sovereignty deal with Argentina before the Falklands war, Britain's economic interests should not be overlooked. This article explains how the position of British oil companies and the Department of Energy shifted from initially encouraging a sovereignty deal in

---

\* The author acknowledges contributions to a previous version of this article made by anonymous referees.

the 1970s in the hope of carrying out joint oil exploration with Argentina, to calling, in the early 1980s, for a gradual and cautious approach that would preserve British rights to hydrocarbon deposits. Since the Falklands war, oil has continued to be a source of bi-lateral tension, exacerbated by Britain's decision to authorize oil exploration in the waters around the Islands unilaterally.

Most British historians reject the notion that Britain had economic or strategic interests in the Falkland Islands. George Boyce suggests: "There was...no selfish economic or strategic British interest in the Falklands" (Boyce, 2005: 4), while Hastings and Jenkins argue that the Islands "were never of any great strategic importance – certainly not before the advent of coal-powered vessels" (Hastings & Jenkins, 2010: 7), but do not mention any subsequent strategic interests. The official historian of the Falklands War, Lawrence Freedman, notes some interest in oil, but concludes: "For Britain, it was the people who lived on the Islands" (Freedman, 2005: 18). Many popular British historians simply ignore the question of British economic interests (Parsons, 2000; Anderson, 2002; Dale, 2002; McManners, 2007). A small number of British works do note strategic or economic interests, but none looks at the question of oil in depth (Miller, 1986; Middlebrook, 2001; Dodds, 2002).

In contrast, many accounts by Argentine academics, journalists and politicians suggest that Britain retains the Falkland Islands for strategic and economic reasons, highlighting, in particular, potential hydrocarbon deposits and marine resources in the South West Atlantic and the Islands' location as a gateway to Antarctica (Silenzi de Stagni, 1983; Laborde & Beraccini, 1987; Gustafson, 1988; Borón & Faúndez, 1989; Balmaceda, 2004; Rubén Oscar Moro, 2005; Vargas *et al.*, 2006; Cresto, 2011; Biangardi Delgado, 2012; Abduara Bini *et al.*, 2013). While some academic accounts are highly polemical, others such as those by Monica Pinto or Lowell Gustafson provide a more nuanced assessment of oil interests, although these are limited by the sources available in the 1980s (Gustafson, 1988; Pinto, 1989). Popular and political Argentine perspectives overwhelmingly emphasize Britain's economic and strategic motives. The publicly-funded Malvinas Museum in Buenos Aires, for example, has numerous displays about the economic and strategic assets of the Islands. As Argentina's ambassador to the United Kingdom told Nicolas Ridley in 1981: "The Argentine man in the street was convinced that the UK was interested solely in the oil potential" (Anglo-Argentine Ministerial Talks, 1981). Using new archival evidence including Cabinet papers, FCO documents and Department of Energy files, this article considers how interest in oil affected British policy-making decisions in the years before the Falklands war (Livingstone, 2018). While accepting the

Grace Livingstone

traditional British interpretation that domestic political concern over the fate of the Islanders was the primary reason Britain sought to retain sovereignty over the Islands, it provides evidence that interest in oil also played a part in British calculations. It also argues that, while Argentine accounts are correct to include oil as a factor, they have often overstated its importance and not considered how the perspectives of British oil companies and the Department of Energy towards Falklands oil changed over time.

### **British Interest in Oil**

Oil companies began asking the British government for licences to explore the waters around the Falkland Islands in the late 1960s ('Assessments of the oil potential of the Falkland Islands', 1976). The government commissioned geology expert Professor D. H. Griffiths of Birmingham University to carry out a geological survey of area in 1971. Griffiths reported in early 1975 that the prognosis was "sufficiently promising to encourage further commercial exploration" (Geology of the Region Around the Falkland Islands, 1975). The government then asked Sir Peter Kent, a former chief geologist at BP, to conduct an analysis of the results. He concluded that some areas were "decidedly promising" and that there would be "brisk competition from industry for small selected parts" (Kent, 1975). The Department of Energy, which was being lobbied by energy companies and eager to see the results of the survey, wrote to the FCO saying: "Our ministers are very interested in the possibility of exploiting offshore oil around the Falkland Islands" (Lindley, 1975). In the first of many attempts to ensure that Britain did not sign away its rights to the oil when negotiating with Argentina, the Department of Energy official added: "because of our interest in offshore oil, we should like the opportunity of consulting our ministers on the terms of any proposed political initiative". (Lindley, 1975). Smaller companies, such as the Canadian corporations Ashland Oil and Kelvin Resources, lobbied for immediate licences (Evans, 1975). Large companies, like BP and Shell, which kept in regular informal contact with the Department of Energy and the FCO, believed that exploring for oil in Falklands waters without the agreement of Argentina could lead to legal disputes and prejudice their business in Latin America (Carless, 1976; Carless (ii), 1976; Edmonds, 1971). Taking into account corporate concerns, FCO officials drafted a memorandum for ministers which said that companies would need "peaceful access to the area for a period (10-20 years) sufficient to enable them to recoup the heavy investment. No company will operate in the area in the face of Argentine opposition".

In early 1975, the Foreign Secretary, James Callaghan, wrote to the Prime Minister warning that if Britain refused to talk to Argentina, it would not only lead to confrontation, but it “would also preclude any possibility of exploring or exploiting either oil deposits on the Falkland Islands Continental Shelf or the resources of the South West Atlantic as a whole” (Callaghan, 1975). He suggested using oil as a “constructive input in a fresh Anglo-Argentine dialogue”, in which joint oil exploration would be the first step. This proposal was approved by the Cabinet’s Defence and Overseas Policy (DOP) Committee in July 1975. Argentina, however, would not accept a discussion of joint oil exploration without also discussing sovereignty. Tensions rose when Britain commissioned a Labour peer, Lord Shackleton, to carry out an economic survey of the Islands in early 1976. In protest, Argentina withdrew its ambassador and Argentine forces fired on a British research ship. It was in this context of rising tension that the Labour cabinet agreed, in March 1976, to offer talks on “the nature of a hypothetical future constitutional relationship”, with a view to offering Argentina a leaseback deal – whereby sovereignty would be transferred to Argentina which would then lease the Islands back to Britain for a finite number of years (Cabinet Minutes, 1976). The cost of defending the Islands and the threat of military conflict were the primary reasons for this move, but oil prospects continued to play a large part in subsequent discussions.

### **Differing Perspectives of FCO and Department of Energy**

While British politicians and officials agreed that exploiting the oil around the Islands could potentially benefit British oil companies, Islanders and perhaps the Treasury, there was a difference of emphasis between the FCO and the Department of Energy. Some in the FCO saw oil, in the words of one official, as “a lever to cajole the Islanders into accepting that there could be... benefit from closer relations with Argentina” (Heap, 1976). The Department of Energy, however, consistently lobbied against Britain giving up its rights to the Continental Shelf and for British companies to get the maximum possible benefit from the oil. Its stance was characterized by one FCO official as: “every square inch of sea bed must be fought for with the utmost robustness and vigilance” (Burrows, 1977).

The Department of Energy initially viewed Falklands oil as a long-term prospect because recent North Sea oil discoveries had given Britain sufficient oil for the immediate future (‘Bi-lateral Talks with Argentina’, 1976). Oil companies, however, became increasingly interested in South Atlantic

Grace Livingstone

oil, as world oil prices quadrupled between 1973 and 1974 following an embargo by Arab oil-producing countries. Areas previously thought uneconomical were now worth exploring. Burmah Oil, William Press Group, Home Oil Ltd and Worley Engineering Ltd were among the companies that contacted the FCO about Falklands oil prospects in 1977 (Fowle, 1977; Haydock, 1977; Keeling, 1977). But BP – a company in which the British government had a majority shareholding – had most weight with officials. At the suggestion of Sir Jack Rampton, the Permanent Under-Secretary at the Department of Energy, two BP executives visited Argentina in late 1976, where they met the junta's energy minister and Argentine oil company executives (Forrest, 1976). Department of Energy officials accompanied BP on the trip (Forrest, 1976). BP representatives also met the Argentine energy secretary Daniel Brunella when he visited London in 1977 at the invitation of oil companies Esso and Shell (Hendrie, 1977; Alston, 1977). Keen to start operations in the South Atlantic, BP executives met three times with FCO officials in 1977. BP's technical director, Dr. J. Birks, also wrote to Foreign Office minister Ted Rowlands expressing interest in setting up a consortium with Argentine companies to search for oil around the Falklands and off the coast of Argentina (Birks, 1977).

### **Protecting Britain's rights to the oil**

Britain's determination to protect its claim to potential oil resources around the Islands is illustrated by its response to the Argentine government's decision to commission two US companies, Geophysical Services International and Western Geophysical, to carry out seismic surveys of the waters off the Argentine coast in early 1977 – a first step towards issuing oil-exploration licences. One of the surveys was underwritten by BP, Chevron, Mobil, Elf Aquitaine and Total, reflecting multinationals interest in the area (Anglin, 1977). The British were concerned that the Argentine-backed seismic surveys would cross the – unofficial – median line in the sea between Argentina and the Falkland Islands. Although the British government had not formally claimed the waters beyond the 200-metre isobath from the Islands, it sought to reserve its rights to up to 200 miles of the continental shelf. The Department of Energy urged the FCO to protest: "The worst thing would be to do nothing", an official wrote, as this could lead to "our giving up without so much as a whisper the title to any oil which might lie beneath the sea outside the 200 metres line" (Brown, 1977). The FCO was also concerned that inaction would weaken Britain's sovereignty claim, so in May 1977 it instructed its *chargé d'affaires* to deliver a formal protest to the

Argentine government (FCO to British Embassy, 1977). In this period, the only legislation specifying the extent of Britain's claim to the waters around the Falkland Islands was a 1950 British government Order in Council, which defined the continental shelf as extending to the 100-fathom line (approximately the same depth as the 200-metre isobath). Ministers and officials considered revoking this order and making a much larger formal claim, of up to 200 miles, but decided that this could antagonize Argentina during delicate negotiations over the Falklands. They decided instead to lodge a general protest with Argentina to protect their maritime claim, without making explicit the size of the area they envisaged. An FCO meeting concluded: "It would be too provocative in this context to spell out the full extent of our claim" (Summary Record of Meeting in Mr Burrows Room, 1977). The FCO, however, came under pressure to allow the seismic surveys from companies keen to have information on the extent of the oil deposits in the Southwest Atlantic (Anglin, 1977; Birks, 1977; Sindall, 1977). When Argentina ignored Britain's protest, the FCO negotiated directly with the two US companies. It belatedly authorized them to carry out their seismic studies in return for a copy of the companies' survey data.

### **The debate about ceding oil rights to Argentina: 1977**

During the 1970s the United Nations was conducting negotiations on a new Convention on the Law of the Sea. The concept of an Economic Exclusion Zone (EEZ), in which a sovereign state had the right to explore and exploit the maritime resources within 200 nautical miles from its coast, emerged during these discussions. Although negotiations on the Convention (UNCLOS) did not end until 1982 and it did not come into force until 1994, the concept of 200-mile maritime zones was very much in the minds of British officials considering the Falkland Islands in the 1970s. At a cross-departmental meeting in May 1977 to discuss a draft paper for the cabinet's Defence and Overseas Policy (DOP) committee, the FCO proposed splitting British possessions in the South Atlantic into four areas of consideration: the Falklands Islands; the 200 miles of sea around the Falkland Islands including their maritime and subterranean resources; the Dependencies of the Falkland Islands (South Georgia and the Sandwich Islands); and their 200-mile maritime zones. A leaseback agreement should be offered for the Falkland Islands themselves and a separate leaseback arrangement should be offered for the Falklands maritime zones "which would allow Britain to exploit the resources of the area" ('Record of a Meeting on 3 May', 1977). In regard to the Dependencies and their maritime zones, Britain's aim should

Grace Livingstone

be “to retain access to the economic resources” (‘Record of a Meeting on 3 May’, 1977). The draft DOP paper’s economic guidelines stated: “Our main objective should be to preserve our interest in possible oil deposits on the Falkland Islands continental shelf” (Draft Outline DOP Paper, 1977). During the meeting, the representative of the Department of Energy emphasized that “we would not wish to write off any potentially interesting areas as world oil resources were finite and declining” (‘Record of a Meeting on 3 May’, 1977).

Taking into account the concerns of the Department of Energy, the Treasury and others, the FCO drafted a new DOP paper. This suggested excluding the maritime zones from a proposed leaseback arrangement and offering instead a leaseback of the Falkland Islands and the Dependencies limited to their 3-mile territorial seas. This would be coupled with a proposal to exploit jointly with Argentina the economic resources in the South West Atlantic (Draft Outline DOP Paper (ii) 1977; Burrows, 1977; Widdup, 1977). However, when this was presented to Foreign Secretary David Owen, he felt that the emphasis was wrong and Britain should instead prioritize trying to retain sovereignty over the Falkland Islands by offering instead to concede sovereignty over the Dependencies and the maritime resources of both the Islands and the Dependencies. He ordered another complete redraft of the paper ahead of the cabinet’s Defence and Oversea Policy (DOP) Committee meeting (Secretary of State’s Meeting on the Falkland Islands, 1977). In speaking notes prepared for Owen, his case was made more explicit:

“We have to get it across to Argentina that we are not after economic advantage at their expense, and that our concern for the Islanders is our real and genuine concern... We should not lay ourselves open to accusations... that we are economic imperialists (Draft Speaking Notes: DOP Meeting, 1977)”.

Despite his intention to cede the sovereignty rights to the 200-mile maritime zone around the Islands, these speaking notes made clear that Owen still envisaged some form of economic cooperation with Argentina that would allow both countries to exploit the resources in the area jointly (Draft Speaking Notes: DOP Meeting, 1977). A proposal to offer “concessions over maritime resources” was discussed at the cabinet’s Defence and Oversea Policy Committee in July 1977 (Draft Passage for Secretary of State’s Speaking Note for DOP on the Falkland Islands’, 1977; Buxton, 1977)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> The minutes and memoranda for the DOP meeting of 4 July 1977 are closed.

The Department of Energy was vehemently against; a briefing paper for the Secretary of State for Energy, Tony Benn, noted that separating the continental shelf from the Islands could set a dangerous precedent for British claims in other areas of the world and warned that Britain could lose out on valuable oil business in the South Atlantic (DOP (77) 15, Cabinet DOP Committee, 1977). The paper stated “It is in the interest of the UK and the Islanders to preserve as much interest in the potential hydrocarbon deposits as possible from the points of view of both profitable investment and access to supplies” (DOP (77) 15, Cabinet DOP Committee, 1977). But the Department of Energy was not the only voice within government counselling caution: the cabinet secretary, in a memo to Prime Minister James Callaghan, wrote: “The concessions proposed are both substantive and potentially of considerable economic importance. To make them now in return for what may be only a tactical and short term objective would seem to involve playing a valuable card to take only a very small trick” (Hunt, 1977). David Owen’s DOP paper proposed that if concessions on maritime resources were not enough, Britain should consider offering a full leaseback of the Islands themselves (Hunt, 1977). Ministers, fearing that this would be unpopular with parliament, asked the FCO to “play for time” in the next round of negotiations (Hunt (ii), 1977). The minutes and memoranda of the DOP meeting remain closed to the public, so it is impossible to know exactly what ministers decided about the maritime zones, although the evidence suggests that the DOP instructed the British delegation to explore the options with the Argentine delegation but to make no firm commitments.<sup>2</sup> During subsequent talks with Argentina in July and December 1977, the British put forward the “mixed approach” in general terms (i.e. separating the Islands from their maritime zones and from the Dependencies), but did not make a specific offer to cede the sovereignty of the maritime zones (Cortazzi, 1977; Owen, 1977; Freedman, 2005: 80; Donaghy, 2014). FCO briefing notes for the British minister at the talks made clear that Britain’s aim remained “to try to ensure that the UK and the Falkland Islands obtain as great a share as possible in any development of oil resources which may take place in the area” (Anglo-Argentine Negotiations, Second Round, 1977). But the propo-

<sup>2</sup> Minutes for the DOP Committee discussions on the Falkland Islands on 4 July and 15 November 1977 are closed (TNA: CAB 148/167/1.). The DOP Committee memorandum on the continental shelf is also closed. (Memorandum: Falkland Islands: The Legal Implications of a possible cession of continental shelf rights, Note by the Secretaries, 18 November 1977, (item 33), TNA: CAB 148/167/1). The minutes for the DOP Committee of 21 November 1977, are open. These minutes show that the Attorney General advised the DOP committee that ceding rights to the Falkland Islands Continental Shelf would probably not set a dangerous precedent for British claims elsewhere and that ministers accepted his conclusions (TNA: CAB 148/167/1).

Grace Livingstone

sition fell flat: Argentina continued to demand sovereignty over the whole area and refused to discuss economic cooperation without also discussing sovereignty arrangements at the same time.

That the Foreign Office proposed ceding the sovereignty rights over oil and other maritime resources, in exchange for retaining sovereignty over the Islands themselves, suggests that oil was not Britain's principal interest in retaining the Falkland Islands. But the protests from the Department of Energy, and to a lesser extent the Cabinet Office, against giving up oil rights, and the fact that Britain never formally offered to cede the maritime zones to Argentina, indicates that there was a strong business-influenced counter lobby within government which sought to ensure that the British government and British companies achieved the maximum benefit possible from the potential oil reserves. While oil did not determine the British government's policy towards the Falklands during the 1970s, it is not correct to conclude that the British government or British companies were not interested in the oil: the archival evidence presented here indicates that at every stage of the negotiations with Argentina, British ministers and government officials considered how to maintain the UK's access to potential oil reserves in the South Atlantic. In this period, both British politicians and companies accepted that it would be politically impossible to exploit the oil unilaterally and sought to secure access through joint cooperation with Argentina.

### **The Thatcher years (1979-1982)**

During Margaret Thatcher's first administration there was a subtle change in the demands of the British oil lobby – represented in government primarily by the Department of Energy. This was partly because the Thatcher government came closer to signing a leaseback agreement than previous administrations, proposing the idea to Argentina in secret talks in 1980 before pulling back from the idea after a strong parliamentary backlash. Since leaseback seemed an imminent prospect, ministers and officials in the Department of Energy, Treasury and Cabinet Office, urged caution to ensure Britain did not give away its rights to oil and other resources unnecessarily. But, more importantly, the outlook of large British oil companies changed. They were now not so eager to get immediate access to Falklands oil, so were no longer clamouring for a rapid solution to the sovereignty dispute in order to pursue joint-oil exploration.

BP, which had lobbied hard to begin exploration work during the 1970s, became less enthusiastic after viewing the geological survey data, which became available in 1979 (Harding, 1979; Record of FCO meeting with BP,

1981, Ure, 1981). The data appeared to show that the most promising areas were around the shores of Argentina, rather than the Falklands. Large companies like Shell and Esso consequently bought licences from Argentina to prospect offshore for oil in 1979-82. Furthermore, the technology needed to access many of the deep-water hydrocarbon deposits around the Falklands would not be available for ten to fifteen years (DOP Committee, 1979). Finally, BP was heavily involved in developing North Sea oil so, although it did not rule out exploring Falklands waters in the future, it was not an immediate priority. Smaller companies, however, continued to lobby hard for immediate access to Falklands waters, including one owned by the Labour MP Colin Phipps which was given permission by the FCO to carry out an aero-magnetic survey in early 1979 (Richardson, 1979). The British National Oil Corporation (BNOC), a state-owned company established in 1975, also began to take an interest in the Falklands, investing £250,000 in purchasing geological survey data and meeting representatives of the state-owned Argentina oil company YPF in Buenos Aires to discuss joint exploration in 1979 (FCO to British Embassy, 1979; Reidy, 1978; Reidy (ii), 1978). But although it concluded that the Falklands area warranted further investigation, it forecast that, as a new company, it would need ten years or more before it had the capacity to operate overseas as a leading player (Record of Meeting with BNOC, 1981). The Department of Energy, which acted as an advocate for large British oil companies as well as the British state's interests in oil, therefore called for a cautious and gradual approach to the negotiations over leaseback, anxious that Britain's rights to any potential oil deposits should not be signed away. It lobbied for British companies to get the best deal possible, on a timescale that suited their interests.

When Lord Carrington proposed a leaseback deal in late 1979, therefore, the Secretary of State for Energy, David Howell, wrote to Prime Minister Margaret Thatcher saying: "We ought to be very careful about adopting a course which could lead to British oil companies losing a favourable position they might otherwise have had" (Howell, 1979). Howell called for a full discussion on the economic implications of leaseback, warning that if sovereignty was transferred "it could also involve a substantial loss to the British economy if oil were found" (Howell, 1979). The Chancellor of the Exchequer, Geoffrey Howe, agreed that the costs and benefits needed to be examined, while Sir Kenneth Berrill, head of the Cabinet Office's Central Policy Review Staff, said that the terms of any negotiations should be looked at carefully because Argentina would want to see "the benefits of any oil discoveries going to the Argentine, rather than to the Falkland Islands and United Kingdom companies" (Howell, 1979). Carrington outlined Britain's objectives in the dispute in a memorandum to ministers in 1979. These

Grace Livingstone

included: defending the right of the British settlers to remain under British administration, but also the need “to ensure that the UK derives advantage from economic resources of the area, possibly oil and certainly fish” (DOP Committee, Falkland Islands, 1979). Ahead of a ministerial discussion about Carrington’s leaseback proposals, cabinet secretary Robert Armstrong advised Margaret Thatcher to consider not only whether the islands could be militarily defended, but also “the possible oil and fishery benefits at stake” and “the implications for our oil and fishery interests elsewhere of the possible cession of UK sovereignty over the Falkland Islands continental shelf”(Armstrong, 1980).

Ministers agreed, in January 1980, to start exploratory ministerial talks with Argentina, but Department of Energy officials were concerned that the commitment to preserving Britain’s oil rights was not strong enough. An official urged the energy secretary to write to ministers again reminding them “of the importance we attach to preserving access to any oil in disputed waters” (Birchmore, 1980). He added: “The revenue from oil would clearly benefit ourselves and the Islanders... In addition, British companies...would gain an inside track for the related development business which could be very valuable” (Birchmore, 1980).

Energy Secretary Howell duly wrote to Carrington, in February 1980, stating: “I hope... you will not lose sight of retaining, if at all possible, access for the UK to any oil or gas which might be found in Falkland Island waters” (Howell, 1980). To drum the point home, the Department of Energy asked to have a sentence inserted into Ridley’s briefing notes ahead of a meeting with the Argentine deputy foreign minister: “The Department of Energy attach importance to our retaining, if at all possible, access for the UK to any oil or gas which might be found in Falkland Islands waters” (Ivory, 1980). Britain’s economic and oil interests were, then, taken into account during the deliberations over the Falklands in the years preceding the outbreak of war.

### **Leaseback and Oil**

Foreign Office minister Nicholas Ridley took a close interest in the question of oil. He asked FCO officials who would benefit from any potential exploration (Ridley, 1980; Ridley(ii), 1980). An official explained that, by precedent, the revenues from oil exploration would go to the Falkland Is-

lands government, not the British Exchequer, but added: “In practical terms, we ought to be able to ensure... that we get a substantial share of the action and the profit”(Duggan, 1980). When FCO officials drew up briefs for the minister in subsequent talks they noted: “FCO and Department of Energy are looking at ways to ensure that as much as possible of any oil revenue comes to the UK Exchequer” (Anglo Argentine Talks, Briefs, 1981).

Nicholas Ridley held secret talks with the Argentine deputy foreign minister in July 1980, in which both countries agreed in principle to a leaseback deal (DOP Committee, Most Confidential Record, 1980). On Ridley’s return, the Defence and Oversea Policy (DOP) Committee agreed to seek the Islanders’ approval of leaseback (DOP Committee, Most Confidential Record, 1980). During this DOP meeting, ministers also noted: “It would be important to make satisfactory arrangements for any oil that might be discovered... further thought should be given to ways in which the United Kingdom might be guaranteed entitlement to a substantial part of the revenues” (DOP Committee, Most Confidential Record, 1980). Once again, oil was not the primary consideration, but was part of ministers’ calculations. The leaseback plan was effectively killed, however, on 2 December 1980, when MPs reacted with outrage to Ridley’s proposals in the House of Commons.

### **The Islanders and Oil**

Oil was not a key issue for the residents of the Islands in this period. Two Islanders, accompanied by Ridley, met Argentine officials in New York in February 1981. The Argentine ambassador promised the Islanders various benefits, if sovereignty was transferred, but Falkland Islands councillor Stuart Wallace told the Argentine delegation that the Islanders “were primarily concerned with the structure of their way of life; that came before any economic benefit” (Anglo-Argentine Ministerial Talks, 1981). The UK-based Falkland Islands Committee, however, did lobby in favour of oil exploration. This was partly because the Committee had links with the Falkland Islands Company, and other private firms, which would benefit from increased economic activity in and around the Islands. But the committee also highlighted – and indeed exaggerated – the economic potential of the Islands in an effort to win political support in Britain, adding a masthead to its note-paper reading: “the Falklands Islands: the new North Sea” (Bright, 1980).

Grace Livingstone

### **Oil companies' concerns about Leaseback**

Despite domestic political opposition, ministers continued to believe that leaseback would be the best solution and officials continued to discuss how it might work out in practice. Robin Fearn, head of the South America Department, set out the FCO's objectives for a possible oil regime:

- i) We get the maximum possible preferential treatment for British companies in the issue of the licences...
- ii) British equipment is used as much as possible.
- iii) A share of the oil goes to the UK...
- iv) FIG [Falkland Islands Government] obtain an appropriate share of the proceeds consistent with its developmental needs and its capacity for absorption...
- v) The impact of oil related development on the Islanders traditional way of life should be kept to a minimum.
- vi) The Argentines should not benefit to any greater extent than we can help..."(Fearn, 1981).

But the Department of Energy and the state-owned British oil company, BNOC, were concerned that Britain could be ceding too much. During a meeting at the FCO, a BNOC executive emphasized: "The Government should be careful not to give away what could be of great worth i.e. the prospects for oil finds in the Falklands Continental Shelf" (Record of Meeting with BNOC, 1981). The chairman of the company, Philip Shelbourne added: "Above all BNOC did not want to wake up one day to find that someone else had picked up concessions in Falkland Islands waters without their having been given a chance to compete" (Record of Meeting with BNOC, 1981).

The Department of Energy urged the FCO to act "slowly" in negotiations with Argentina (Record of Meeting with BNOC, 1981). An official emphasized the need to consider "who will obtain the benefits of oil exploitation either in oil or money terms" (Heathcote, 1981). The Department also suggested that, if the continental shelf were included in the leaseback, then Britain should have the "exclusive" right to explore for oil within it and that there should be no joint administration with Argentina (Dickson, 1981). The Department of Energy spelled out its priorities to the FCO:

- a) Maximise UK access to any oil that may be found.
- b) Maximise the UK take from taxation and royalties.
- c) Ensure that UK companies have the best possible opportunities.

d) Ensure that UK companies are as well placed as possible to compete for orders for supplies for operations... (Dickson, 1981).

Another Department of Energy official explained in an internal memo why it would not be in the interests of Britain's oil companies to rush into a deal. North Sea oil would be providing the Exchequer with revenues and oil for at least twenty years, while "the most attractive areas" around the Islands were in waters that could not be developed using existing technology, he wrote (Boys, 1981). "Our interest in new sources of oil will be greater towards the end of the century", he added (Boys, 1981). Major oil companies believed that an agreement with Argentina was necessary to make oil exploration politically and legally viable, but the Falklands area was not their top priority and they could afford to wait until the best deal possible was negotiated and more advanced technology became available. So, while British oil companies had been a lobbying force in favour of a sovereignty deal with Argentina in the 1970s, during the Thatcher years they became, if anything, a gentle brake on the process.

### **Protecting British oil rights in the Thatcher years**

Another example of Britain's determination to preserve its rights to the oil, came in 1981 when Argentina auctioned licences to explore for oil off its coast. The FCO lodged a formal protest because it believed that exploration blocks crossed over the putative median line between Argentina and the Falkland Islands. The protest note was approved by minister of state Richard Luce (Day, 1981; PS/Mr Luce, 1981). The British government also placed an advert in the *International Herald Tribune* and oil journals warning oil corporations that the tender area went over the median line. An FCO official wrote: "We must maintain that any oil in the Falkland Islands continental shelf is British, without specifying whether we mean HMG or Falkland Islands have the right to exploit it. The important point is that it is ours not Argentine" (Smith, 1981).

It is clear, then, that the British government had shown an interest in exploiting the oil around the Falklands for many years and, although oil was never the most important consideration, at every stage of the negotiation Britain's access to the potential oil deposits was considered by ministers and officials. While the Foreign Office believed oil exploration would be impossible without an agreement with Argentina, it nevertheless aimed to achieve an oil regime that would most benefit British companies, the British exchequer and the Islanders. The Department of Energy was even more in-

Grace Livingstone

sistent that British rights to oil deposits should be preserved and for that reason was cautious about the leaseback proposal, and in particular the ceding of sovereignty of the Falkland Islands continental shelf to Argentina.

### **Oil since 1982**

After the 1982 conflict the Falkland Islands government began for the first time unilaterally to offer oil exploration licences. However, this step was taken only after considerable debate within the British government and after an attempt at joint exploration with Argentina in the 1990s petered out. Large multinational companies have remained wary about operating in a disputed area, but Islanders themselves have become more enthusiastic about the potential for oil to provide long-term economic stability for their community.

At the time of writing, the British government papers relating to the years after 1988 are not yet available for public view, but the archival record for 1982-88 shows that the differing perspectives within government on the oil question continued after the Falklands war. Just three months after Britain's military victory, the British Secretary of State for Energy, Nigel Lawson, wrote to the Foreign Secretary suggesting a survey to evaluate the hydrocarbon potential of the area (Lawson, 1982). Over the next four years, the Department of Energy lobbied within government for a seismic survey around the Falklands, while the Foreign Office took a more cautious stance, believing that such a move would be regarded as "highly provocative" by Argentina (Westbrook, 1983). The sensitivity of the issue was illustrated by Argentina's protest to the UN Secretary General at the Falkland Islands government issuing of an *on-shore* exploration licence to the small British company, Firstland Oil and Gas PLC, in July 1984. This was the only oil exploration licence issued by the Falkland Islands government before 1996. Dismissing the diplomatic niceties, the head of exploration in the Department of Energy's Petroleum Engineering Division said he found the FCO's "caution over off-shore prospecting" "incomprehensible" (Summary of Meeting, 1984). The minister of state at the Department for Energy, Alick Buchanan-Smith, wrote to his counterpart at the FCO in 1985, again suggesting a seismic survey to evaluate oil prospects around the Falklands (Buchanan-Smith, 1985). In June 1986 an inter-departmental British government working group agreed in principle to carry out a seismic survey around the Falklands but to wait until Britain's approach to fisheries, another point of sensitivity with Argentina, had been clarified (Report of InterDepartmental Working Group, 1986).

On 29 October 1986, the British government unilaterally declared a 150 nautical mile Interim Conservation and Management Zone around the Falkland Islands.<sup>3</sup> The main reason for declaring this zone – which became effective on 1 February 1987 – was to enable the Falkland Islands to start issuing fishing licences in the seas around the Falklands. Since that date, revenues from fishing licences have been the main source of income for the Falkland Islands government (Falkland Islands Key Economic and Social Indicators, 2010). As part of the October 1986 declaration, the British government also asserted its rights to the continental shelf around the Falkland Islands, extending to a distance of 200 nautical miles, or to “such other limit prescribed by the rules of international law, including those concerning the delimitation of maritime distance between neighbours” (Declaration on the Conservation of Fish Stocks, 1986). Although it asserted its right to the continental shelf, the British government did not immediately seek to explore the potential oil reserves unilaterally, despite continued lobbying from the Department of Energy (Buchanan-Smith, 1987). Instead, during the 1990s, the British government sought to promote joint oil exploration with Argentina under the so-called “sovereignty umbrella”. This “Formula for Sovereignty” was formalized in a joint declaration in Madrid in October 1989; Britain and Argentina agreed to temporarily put the question of sovereignty to one side, and instead try to cooperate on a range of practical economic, scientific and humanitarian issues. Following an agreement on fisheries in 1990, Britain and Argentina signed a Joint Declaration on Oil in 1995, which included provisions for joint exploration and exploitation of hydrocarbons in the South West Atlantic. An Area of Special Cooperation was designated for joint exploration covering 21,000km<sup>2</sup> around the putative median point between Argentine and Falklands waters. A Joint Commission was created to oversee exploration in the Area, but very little progress was made and no joint oil exploration took place. The Falkland Islands government did however, unilaterally auction licences to explore the waters in other parts of the 200-mile zone around the Falkland Islands in 1996, a move which led to a deterioration of relations with Argentina. Seven production licences were awarded to 14 companies, including Shell, Hess, Lasmo and Lundin, in the North Falkland Basin (<https://www.fig.gov.fk>, 2019). The licences covered 48 blocks (some 12,800 square kilometres). No Argentine companies took part in the bidding. A drilling campaign began in 1998, and six wells exploratory wells were drilled. Following the 1998 international oil price slump several operators, including Shell, relinquished or sold on their licences.

---

<sup>3</sup> This was extended to 200 nautical miles in 1990.

The sovereignty umbrella agreement ended under the presidency of Néstor Kirchner, who came to office in 2003, and in 2007 the hydro-carbons agreement, which had been ineffective for many years, was formally rescinded. The Falkland Islands Government continued to auction exploration licences, despite opposition from Argentina. Following the sale of several licences, a drilling campaign was launched in 2010-2012, which heightened tensions with Argentina and South American nations. In December 2011, the member states of the South American trading bloc, MERCOSUR (Argentina, Brazil, Uruguay and Paraguay), agreed to close their ports to vessels flying the Falkland Islands flag.

All of the exploration and production licences sold by the Falkland Islands Government since 1998 have been bought by small and medium sized oil companies such as Desire Petroleum, Falklands Oil and Gas (FOGL), Rockhopper and Borders and Gas (<https://www.fig.gov.fk>, 2019). In 2007, the multinational BHP Billiton bought a 40% stake in 14 of FOGL's exploration and production licences and became the designated operator, but the company withdrew from the agreement in 2010 (<https://www.bhp.com>, 2019). Large multinational oil companies have remained wary of drilling in a disputed area; they are concerned that antagonizing Argentina could affect their interests in South American countries, that the prospects for oil in the area are modest, that it requires expensive deep-sea technology to extract and that the cost of operations is greatly increased if refining, storage and transportation cannot be done from the South American mainland. The legal complexities of oil exploration in disputed waters were illustrated when the UN Commission on the Limits of Continental Shelf ruled in 2016 that the Falkland Islands lie in Argentine waters. The UK government said the decision was not binding.

In contrast, Falkland Islanders have become more enthusiastic since 1982 about the potential of oil to sustain their economy, particularly since fishing revenues have declined in recent years. Civil governor Rex Hunt was a strong advocate of oil exploration during the 1980s, and today Falkland Islands councillors are keen proponents of developing the oil industry (Summary of Meeting, 1984). The revenues from the oil industry go to the Falkland Islands government. Mike Summers, a member of the Falkland Islands elected legislative assembly (2011-2017), indicated that revenue from oil could make the Islands economically self-sufficient. With greater resources, the Islands could pay for their own defence, which currently costs the British exchequer approximately £300m a year, or 0.5% of the total UK defence budget, he said. If there was still surplus revenue, Islanders would then consider paying back the millions of pounds that the UK has spent on

defence in the last three decades, Summers said, and could also offer aid to the UK and South America. But that is a “long, long way off”, he added (Summers, 2012). The British government’s public position is that the oil industry is being developed in order to benefit the Islanders, but the archives show that in the mid-1980s at least, ministers and officials were still considering whether the oil revenues might also benefit the British Treasury. Minister of state at the Department of Energy, Peter Morrison, wrote in 1987 that “implementation of a seismic licensing regime would benefit both the UK and the Islands” while an inter-departmental report concluded: “In practice Her Majesty’s Government could adequately control the issue of licences by the Falkland Islands Government (FIG). Revenue would... accrue to the FIG. The question of a possible contribution to the British Exchequer could arise if this revenue greatly exceeded the needs of the Falklands” (Morrison, 1987; Report of InterDepartmental Working Group, 1986).

Using archival evidence, this article has shown that while oil was not the most important factor for Britain in the Falklands dispute, it did play a role in Britain’s calculations. At every stage of the negotiations with Argentina about the Falkland Islands before 1982, British ministers and officials considered how any future agreement would affect the UK’s access to potential oil reserves in the South West Atlantic. Within government, the Department of Energy was the most consistent advocate of preserving British rights to oil in the area. Oil companies’ interest in Falklands oil has depended on market conditions, technological considerations and, most importantly, the legal, political and economic difficulties of operating in an area under dispute. Since the Falklands War, the British government has continued to show an interest in potential oil deposits around the Islands, but there have been inter-departmental differences about the best approach to take. The issue of oil continues to be a source of tension between Argentina and Britain. Unilateral offshore oil exploration around the Islands began in the 1990s, but multinational companies remain wary of operating in an area under dispute. For this reason, the British government’s preferred option remains bi-lateral Anglo-Argentine exploration protected by a “sovereignty umbrella”. However, the idea of jointly exploiting oil around the Islands, while not discussing sovereignty, remains highly contentious in Argentina.

### **Oil Exploration since the Falklands War**

1986: 150-mile fisheries zone declared by the British government. Britain also asserts its right to 200-nautical miles of continental shelf.

## Grace Livingstone

1993: 200-mile economic oil exploration zone declared by Britain. The Falkland Islands government appoints the publicly owned British Geological Survey to help manage and promote hydrocarbon activity in the area.

1995: Joint declaration on cooperation over offshore activities in the South West Atlantic signed by Argentina and UK, but no joint exploration takes place.

1996: The Falkland Islands government sells seven production licences. Most are bought by small companies. 1998: Drilling begins in waters around the Falkland Islands. No major discoveries are found and the low oil price deters further investment.

2010-2012: Drilling campaign following auction of exploration licences by the Falkland Islands government. All licences were bought by small companies, including Rockhopper, Desire Petroleum, Falklands Oil & Gas and Borders and Southern Petroleum. 21 exploratory wells were drilled. Some modest oil and gas discoveries were announced. Development work on these discoveries was continuing in 2019.

2016: The UN Commission on the Limits of Continental Shelf rules that the Falkland Islands lie in Argentine waters. The UK government says the decision is not binding.

## References

- Abudara Bini, O. et al. (2013). *Malvinización y Desmentirización: Un Aporte Económico, Político y Cultural en el marco de la Patria Grande*. Buenos Aires: Ediciones Fabro.
- Anderson, D. (2002). *The Falklands War 1982*. Oxford: Osprey.
- Balmaceda, R. (2004). *La Argentina Indefensa: Desmalvinización y desmalvinizadores*. Buenos Aires: Editorial Los Nacionales.
- Biangardi Delgado, C. A. (2012). *Cuestión Malvinas, A 30 Años de la Guerra del Atlántico Sur*. Buenos Aires: Editorial Dunken.
- Borón A. & J. Faúndez (1989). *Malvinas Hoy: Herencia de un Conflicto*. Punto Sur: Buenos Aires.
- Boyce, B. (2005). *The Falklands War*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Chubrétovich, C. (1987). *Las Islas Falkland o Malvinas: Su Historia, La Controversia Argentina-Británica y la Guerra Consiguiente*. Santiago de Chile: Editorial La Noria.
- Cresto, J. J. (2011). *Historia de las Islas Malvinas: Desde su Descubrimiento hasta Nuestros Días*. Buenos Aires: Editorial Dunken.
- Dale, I. (2002). *Memories of the Falklands*. London: Biteback Publishing.
- Dodds, K. (2002). *Pink Ice: Britain and the South Atlantic Empire*. London: IB Tauris.
- Donaghy, A. (2014). *The British Government and the Falkland Islands, 1974-79*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Escudé, C. & A. Cisneros (2000). *Historia General de Las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Tomo XII, *La Diplomacia de las Malvinas, 1966-1989*. Buenos Aires: CEPE/CARI/Nuevohacer.
- Freedman, L. (2005). *The Official History of the Falklands Campaign, Volume 1*. London: Routledge.
- Gustafson, L. (1988). *The Sovereignty Dispute over the Falkland (Malvinas) Islands*. Oxford: Oxford University Press.
- Hastings, M. & S. Jenkins (2010). *The Battle for the Falklands*. London: Pan Books.
- Laborde, J. & R. Beraccini (1987). *Malvinas en el Plan Global del Imperialismo*. Buenos Aires: Editorial Anteo.
- Livingstone, G. (2018). *Britain and the Dictatorships of Argentina and Chile, 1973-82: Foreign Policy, Corporations and Social Movements*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Lorenz, F. (2006). *Las Guerras por Malvinas*. Buenos Aires: Edhasa.
- Lorenz, F. (2009). *Malvinas: Una Guerra Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- McManners, H. (2007) *Forgotten Voices of the Falklands*. London: Ebury Press.
- Middlebrook, M. (2001). *The Falklands War 1982*. London: Penguin.
- Miller, R. (1986). *Liability or Asset? A Policy for the Falkland Islands*. London: Institute for European Defence and Strategic Studies.
- Moro, R. O. (2005). *La Trampa de Malvinas: Historia del conflicto de Atlántico Sur*. Buenos Aires: Edivern.
- Parsons, M. (2000). *The Falklands War*. Stroud: Sutton Publishing.
- Pinto, M. (1989). "Islas Malvinas/Falkland, Georgias y Sandwich del Sur: Algunas Consideraciones Relativas a los Hidrocarburos". In Borón A. & J. Faúndez *Malvinas Hoy: Herencia de un Conflicto*. Buenos Aires: Punto Sur: 125-155.
- Silenzi de Stagni, A. (1983). *Las Malvinas y El Petróleo*. Buenos Aires: Editora Theoría SRL.
- Vargas, O. et al. (2006). *La Trama de Una Argentina Antagónica: Del Cordobazo al fin de la Dictadura*. Buenos Aires: Editorial Agora.

### Primary Sources

- Alston, R. J. (1977, 14 Oct.) [Memo to Mr Burrows]. (FCO7 3411). The National Archives (TNA), London, UK.
- Anglin, E. (1977, 28 Jun.). [Letter to FCO]. (FCO7/3410). TNA, London, UK.
- 'Anglo-Argentine Negotiations: Second Round in New York from 13-15 December 1977 and Meeting with the F.I. Councils Delegation, 18 December 1977' (1977). [FCO Steering Brief]. (FCO7/3395). TNA, London, UK.
- Anglo Argentine Talks, Briefs, New York. (1981, 23/24 Feb.). [FCO Briefs: Oil]. (EG14/93). TNA, London, UK.

Grace Livingstone

- 'Anglo-Argentine Ministerial Talks on the Falkland Islands: New York'. (1981, 23/24 Feb.). [FCO record]. (PREM 19/612), TNA, London, UK.
- Armstrong, R. (1980, 25 Jan.). [Memo to Thatcher, M.] (PREM 19/656). TNA, London, UK.
- 'Assessments of the oil potential of the Falkland Islands continental shelf'. (no date: *circa* Jan. 1976, in accordance with other documents in file). [Draft FCO Paper]. (FCO7/3234). TNA, London, UK.
- 'Bilateral talks with Argentina, Paris, 10 July 1976', Falkland Islands: Oil'. (1976, 28 June). [Briefing by the Department of Energy', DRAFT] (FCO76/1616). TNA, London, UK.
- Birchmore. (1980, 30 Jan.) [Memo to Mr D'Ancona and PS/Secretary of State]. (EG 14/92). TNA, London, UK.
- Birks, J. (1977, 9 May). [Letter to Rowlands, T.] (FCO7/3409). TNA, London, UK.
- Birks, J. (1977, 11 Jul.). [Letter to Rowlands, T.]. (FCO7/3410). TNA, London, UK.
- Boys, P. (1981, 2 Jul., date of covering letter). [Memo to Mr Priddle]. (EG 14/93). TNA, London, UK.
- Bright (1980, 7 May). [Cable to Hunt, R.] (EG14/920). TNA, London, UK.
- Brown, G. (1977, 6 May). [Letter to Cortazzi, N.] (EG14/38). TNA, London, UK.
- Buchanan-Smith, A. (1985, 13 Feb.) [Memo to Baroness Young]. (FCO7/6431). TNA, London, UK.
- Buchanan-Smith, A. (1987, 13 May.) [Memo to Young]. (FCO7/7233). TNA, London, UK.
- Burrows, R. A. (1977, 4 May). [Memo to Mr Buxton]. (FCO76/1615). TNA, London, UK.
- Buxton, A.C. (1977, 23 Jun.). [Memo to Mr Burrows]. (FCO76/1616). TNA, London, UK.
- Cabinet minutes (1976, 18 Mar.). (CAB 128/58/11). TNA, London, UK.
- Callaghan, J. (1975, 14 May). [Letter to Harold Wilson]. (PM/75/38). (FCO7/3373). TNA, London, UK.
- Carless, H. (1976, 19 Jan.) [Note on J.A. Heap to Mr Hall, 15 Jan. 1976] (FCO7/3234). TNA, London, UK.
- Carless, H. (ii) (1976, 21 Jan.) [Note on Heap to Carless, 21 Jan. 1976]. (FCO7/3234). TNA, London, UK.
- Cortazzi, H. (1977, 15 Jul.). [Cable to FCO]. (FCO7/3389). TNA, London, UK.
- Day, D. (1981, 15 Sep.). [Note on Fearn, R to Day, 14 Sep. 1981]. (FCO7/3985). TNA, London, UK.
- Declaration on the Conservation of Fish Stocks and on Maritime Jurisdiction around the Falkland Islands.* (1986, 29 Oct.). [Communicated by the Permanent Mission of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations in a letter dated 1986, 5 Dec.].
- Dickson (1981, 22 Jul.) [Memo to Fearn, R.]. (FCO7/3985). TNA, London, UK.

- 'DOP Committee: Falkland Islands: Dispute with Argentina', (1975, 3 Jul.). [Memorandum by the Foreign and Commonwealth Secretary, Annex B: Falkland Islands Oil]. (CAB 148/155). TNA, London, UK.
- DOP (77) 15, Cabinet DOP Committee, 'The Falkland Islands: Strategy for Anglo-Argentine Negotiations'. (1977, 1 Jul.), Brief for the Secretary of State]. (EG14/38). TNA, London, UK.
- Draft Outline DOP Paper, (no date, but handwritten note on document says discussed 1977, 3 May), (EG/14/38). TNA, London, UK.
- Draft Outline DOP Paper (ii), (no date, but handwritten note on it says it was submitted to Secretary of State, 1977, 10 Jun.). (FCO76/1616). TNA, London, UK.
- DOP Committee, Falkland Islands. (1979, 12 Oct.) [Memorandum by Foreign and Commonwealth Secretary]. (CAB 148/183). TNA, London, UK.
- DOP Committee, Most Confidential Record, OD (80) 23<sup>rd</sup> Meeting, (1980, 7 Nov.). (CAB 148/196). TNA, London, UK.
- Draft Speaking Notes: DOP Meeting – Anglo Argentine Negotiations on the Falkland Islands, FCO. (No date, *circa* 1977, 30 Jun. – deduced from date of officials' comments written on this draft and contents of the draft). (FCO76/1616). TNA, London, UK.
- 'Draft Passage for Secretary of State's Speaking Note for DOP on the Falkland Islands', (1977, 29 Jun.). [Passage drafted by the Maritime and General Department of the FCO]. (FCO76/1616). TNA, London, UK.
- Duggan (1980, 29 Oct.). [Memo to PS/Mr Ridley]. (EG 14/93). TNA, London, UK.
- Edmonds (1971, 21 Jan.). [Note on Heap to Carless, 21 Jan. 1971]. (FCO7/3234). TNA, London, UK.
- Evans, C. M. (1975, 19 Aug.). [Letter to David Ennals]. (FCO 96/369). TNA, London, UK.
- 'Geology of the Region Around the Falkland Islands: Summary of report by P.F. Barker, J. Burrell, F. Simpson and D.H. Griffiths' (date of covering letter: 1975, 11 Apr.). (FCO 96/369). TNA, London, UK.
- Falkland Islands Key Economic and Social Indicators 2010*, [Information provided by the Falkland Islands Government, Policy Unit, to the author, 2011, 26 Jan.]
- FCO to British Embassy, Buenos Aires (1977, 31 May). [FCO cable]. TNA, London, UK.
- FCO to British Embassy, Buenos Aires (1979, 17 Oct.). [FCO cable]. (EG 14/92). TNA, London, UK.
- Fearn, R. (1981, 2 Jun.). [Memo to Harding, P.]. (FCO7/3984). TNA, London, UK.
- Forrest, K. P. (1976, 30 Dec.). ['Argentina's Offshore Hydrocarbon Activities – Future Activities', DoE report]. (FCO7/3409). TNA, London, UK.
- Fowle, R. A. (1977, 9 Feb.). [Letter to Osborne, C. W.]. (FCO7/3409). TNA, London, UK.
- Harding, D. J. (1979, 3 Oct.). [FCO file note]. (EG 14/91). TNA, London, UK.

Grace Livingstone

- Haydock, A. W. (1977, 20 Apr.). [Letter to Osborne, C. W.] (FCO7/3409). TNA, London, UK.
- Heap, J. A. (1976, 15 Jan.) [Memo to Hall] (FCO7/3234). TNA, London, UK.
- Heathcote, F. R. (1981, 17 Jun.). [Memo to Dickson]. (EG/93). TNA, London, UK.
- Hendrie, R. A. M. (1977, 16 Aug.). [Note for File]. (FCO76 1617). TNA, London, UK.
- Howell, D. (1979, 22 Sep.). [Letter to Thatcher, M.] (PREM 19/612). TNA, London, UK.
- Howell, D. (1980, 5 Feb.) [Letter to Carrington, P.] (PREM 19/612). TNA, London, UK.
- Hunt, J. (1977, 1 Jul.). [Memo to Callaghan, J.] (PREM 16/1504). TNA, London, UK.
- Hunt, J. (ii) (1977, 14 Nov.). [Memo to Callaghan, J.] (PREM 16/1504). TNA, London, UK.
- Ivory, P.D. (1980, 10 April). [Memo to Harding, D. J.]. (EG 14/92). TNA, London, UK.
- Keeling, D.S. (1977, 24 Feb.). [Letter to Anglin, E.]. (FCO7/3409). TNA, London, UK.
- Kent, P. (1975, 2 Jun.) [‘Review of Birmingham Report of Geology of the Falkland Islands Region, Summary’], (FCO 96/369). TNA, London, UK.
- Lawson, N. (1982, 18 Oct.). [Letter to Francis Pym]. (FCO7/4709). TNA, London, UK.
- Lindley, E. J. (1975, 20 Jan.) [Letter to Hugh Carless] (TNA: FCO 96/369). TNA, London, UK.
- Morrison, P. (1987, 27 Oct.). [Letter to Eggar, T.] (FCO7/7233). TNA, London, UK.
- Owen, D. (1977, 22 Dec.). [Memo to Callaghan, J.]. (PREM 16/1504). TNA, London, UK.
- PS/Mr Luce (1981, 29 Sep.). [Note on Fearn to Day, 14 Sep. 1981]. (FCO7/3985). TNA, London, UK.
- ‘Record of a Meeting on 3 May to discuss Anglo/Argentine Negotiations on the Falkland Islands Dispute’. (1977, 18 May). [FCO record]. (EG14/38). TNA, London, UK.
- Record of FCO meeting with BP, (1981, 9 Feb.) (FCO7/3984). TNA, London, UK.
- Record of Meeting with BNOC (1981, 30 Mar.). (FCO7/3984). TNA, London, UK.
- Reidy, M. E. (1978, 28 Sep.). [Draft memo to PS/Minister of State]. (POWE 63/1596). TNA, London, UK.
- Reidy, M. E. (ii) (1978, 29 Sep.). [Memo to PS/Minister of State]. (POWE 63/1596). TNA, London, UK.
- Report of InterDepartmental Working Group on Falkland Islands Seismic Survey (1986, Jun.). (FCO7/6629). TNA, London, UK.

- Richardson, T. L. (1979, 13 Mar.). [Memo to Birchmore, R.]. (POWE 63/1596). TNA, London, UK.
- Ridley, N. (1980, 16 Sep.) [Note on Chamberlain, K. J. to Bright]. (EG 14/93). TNA, London, UK.
- Ridley, N. (ii) (1980, 29 Oct.). [Note by Ridley on Duggan to PS/Mr Ridley]. (EG 14/93). TNA, London, UK.
- Record of Meeting with BNOOC. (1981, 30 Mar.). [FCO Record]. (FCO7/3984). TNA, London, UK.
- Secretary of State's Meeting on the Falkland Islands: Monday 13 June, (1977, 17 Jun.). [FCO record] (FCO76/1616). TNA, London, UK.
- Sindall, A. (1977, 19 Jul.). [Memo to Ure, J.] (FCO76/1616). TNA, London, UK.
- Smith, R.H. (1981, 4 Dec.). [Memo to Williams, A.J. Williams]. (FCO7/3985). TNA, London, UK.
- Summary Record of Meeting in Mr Burrows' Room, FCO, (1977, 23 Aug.). (FCO76/1617). TNA, London, UK.
- Summary of Meeting between officials of the FCO and Department of Energy and the Civil Commissioner of the Falkland Islands at the FCO. (1984, 3 Oct.). (FCO7/6431). TNA, London, UK.
- Ure, J. B. (1981, 10 April). [Memo to PS/Mr Ridley]. (FCO7/3984). TNA, London, UK.
- Westbrook, R. (1983, 13 Oct.). [Memo to PS/Lady Young]. (FCO7/5527). TNA, London, UK.
- Widdup, M. (1977, 23 May). [Memo to Cortazzi, H.] (EG 14/38). TNA, London, UK.

### **Websites**

- <https://www.fig.gov.fk/minerals/index.php/exploration/historical-activity>. [Consulted 2019, 2 Apr.]
- <https://www.bhp.com/media-and-insights/news-releases/2007/10/bhp-billiton-acquires-exploration-and-production-rights-offshore-the-falkland-islands>. [Consulted 2019, 2 Apr.]

### **Interviews with the author**

- Mike Summers, 2012, Jan.

Grace Livingstone

**Keywords**

Falkland Islands — Oil — Argentina — United Kingdom — Falklands War

**Palabras clave**

Islas Malvinas — Petróleo — Argentina — Reino Unido — Guerra de Malvinas

**Resumen**

Los historiadores británicos suelen menospreciar el interés del Reino Unido por el petróleo alrededor de las Islas Malvinas como factor en la disputa sobre la soberanía, mientras que los académicos y políticos argentinos han enfatizado los intereses económicos británicos con relación a las Islas. Utilizando archivos gubernamentales británicos recién abiertos al público, este artículo muestra que las empresas británicas y el gobierno del Reino Unido, en efecto tenían un fuerte interés por los eventuales yacimientos de petróleo alrededor de las Islas Malvinas y que en cada etapa de las negociaciones con Argentina sobre la soberanía en las décadas de 1970 y 1980, los ministros británicos tomaron en cuenta el impacto de un posible acuerdo sobre el acceso de su país a posibles yacimientos petrolíferos en el Atlántico Sur. Si bien factores políticos domésticos constituían la razón principal por la cual el Reino Unido no llegó a un acuerdo sobre la soberanía de las Islas, no se deben descartar los intereses económicos británicos.



**Actores religiosos en las políticas sociales en Argentina en el siglo XXI. Las mutaciones históricas de una lógica “subsidiaria”**  
*Religious Actors in Social Policies in Argentina in the XXI Century.*  
*The Historical Mutations of a ‘Subsidiary’ Logic*

GUILLERMO ROMERO\*

Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

guiromero10@hotmail.com

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.14.1.N2>

*El artículo analiza la participación de actores y organizaciones con sustrato religioso en las políticas sociales en Argentina en el siglo XXI. A fin de comprender la configuración de ciertas lógicas que habilitan tal protagonismo en los procesos contemporáneos, partimos de una breve historización que permite visibilizar formas de actuación “subsidiarias” que poseen una larga tradición en el país. Posteriormente, con el fin de volver inteligible la participación de actores religiosos en el área de las políticas sociales en la actualidad, el trabajo se concentra en un conjunto acotado de indicadores: la definición de las políticas sociales; la ejecución de políticas de asistencia a la pobreza; la gestión de programas de impulso a emprendimientos productivos; y la asignación de recursos económicos estatales a instituciones con sustrato religioso en la administración de programas sociales.*

### **Introducción**

El objetivo de este trabajo es analizar la participación de actores y organizaciones con sustrato religioso en las políticas sociales en Argentina en el siglo XXI desde una perspectiva socio-histórica que busca poner de relieve sus estructuraciones profundas y sus lógicas de actuación fuertemente sedimentadas.

El artículo adopta un enfoque descriptivo y contextualista, orientado a la comprensión del fenómeno indagado y no a su “medición” desde un supuesto “deber ser”. Asumir este desafío supone plantear una serie de

---

\* El autor agradece el aporte de dos evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

desplazamientos respecto de las formas clásicas de indagar los procesos de laicidad y secularización, fundamentalmente respecto de aquellos trabajos que toman como referencia modélica la singular experiencia histórica francesa, en la que la auto-afirmación del Estado debió realizarse frente a un poder religioso católico previamente constituido, en cuyo marco los actores que tomaron el poder político propendieron a una separación tajante entre el Estado y las iglesias (nunca alcanzada de un modo cabal).

El problema de la adhesión (muchas veces no declarada) a la visión universalista y normativa que anuda “laicidad” y “separación”, es que tiende a establecer una jerarquización entre las distintas experiencias históricas a partir de su cercanía o alejamiento respecto de esa referencia. Como lo muestra una vasta bibliografía más atenta a la comprensión de las diferentes configuraciones de laicidad que a su contrastación con el “modelo francés” (Milot, 2009; Blancarte, 2011; Esquivel, 2013; Mallimaci, 2015), distintos fueron los procesos a partir de los cuales estados e iglesias negociaron sus márgenes de incumbencia en cada lugar.

Es por ello que, antes que medir su mayor o menor adecuación a un supuesto horizonte civilizatorio a alcanzar, en este trabajo nos proponemos contribuir a la comprensión de los procesos históricos específicos que delinearon los vínculos entre el Estado y las iglesias en nuestro país, en particular en el área de las políticas sociales, así como a analizar sus constantes transformaciones y reactualizaciones hasta el presente.

Teniendo en cuenta las lógicas que modulan dichos vínculos en Argentina, el trabajo recupera el concepto de “laicidad subsidiaria” formulado por Esquivel (2013) y por Mallimaci (2015). “Laicidad subsidiaria” hace referencia a un proceso en el que un grupo religioso, en este caso el catolicismo, detenta históricos privilegios a partir de haber tenido un rol protagónico en la conformación y consolidación del Estado-nación, aunque luego éste se haya ido mostrando receptivo a múltiples demandas, muchas de ellas en tensión con el propio credo católico, acorde al carácter plural y fragmentado de las sociedades contemporáneas.

Asumir el protagonismo de las organizaciones y de los actores religiosos en las políticas públicas implica, a su vez, una ruptura con “el mito de la Argentina laica” (Mallimaci, 2015), de acuerdo con el cual habría una categórica —aunque incumplida— separación entre el Estado y las iglesias, supuestamente estipulado por la Constitución Nacional. Imaginario que se ha ido gestando en buena parte de la población y que tiende a reproducirse hasta nuestros días como un sentido común de fuerte pregnancia en los estudios sociales. Lejos de relacionarse en forma igualitaria con los diferentes grupos religiosos, nuestro país ha asignado hasta la actualidad un trato preferente al culto católico expresado, por ejemplo, en su sostenimiento

—con garantía constitucional— por parte del Estado, así como en el establecimiento en el Código Civil de este grupo religioso como entidad de carácter público (mientras el resto de las confesiones lo son de carácter privado).

Para cumplir los objetivos planteados, utilizamos una estrategia metodológica mixta. Por un lado, nos abocamos al relevamiento, sistematización y análisis de fuentes secundarias tales como legislaciones, informes de ministerios y organizaciones no gubernamentales, prensa gráfica y documentos oficiales. Por otro lado, con el fin de agudizar la lectura analítica de dichos materiales y, a la vez, de poder captar aspectos claves de esa trama difusa que no siempre logra plasmarse en documentos e información de acceso público, complementamos la indagación con la realización de entrevistas semi-estructuradas a informantes clave (investigadores, funcionarios públicos y protagonistas de las experiencias analizadas). Las entrevistas fueron realizadas durante 2016 y 2017, resguardando la identidad de los sujetos involucrados.

En la medida en que en el área de las políticas sociales existen numerosas organizaciones con sustrato religioso cuya relación con la institucionalidad eclesial puede llegar a ser de enorme tensión, sin por ello dejar de erigirse en “actores religiosos” que intervienen en estas políticas (también) desde esa especificidad, y a fin de captar la complejidad del fenómeno indagado, decidimos trascender los vínculos formales entre agencias estatales e iglesias.

En cuanto a su organización interna, el trabajo se divide en dos apartados principales. En primer lugar, realizamos un recorrido histórico que tiene como principal objetivo advertir las estructuraciones profundas que traman la interacción entre el Estado y las iglesias/organizaciones religiosas en el país. Dicha reconstrucción pone de manifiesto la improcedencia de analizar el ámbito de las políticas sociales en Argentina desde un *a priori* puramente estatal o, cuanto menos, no religioso. Asimismo, al revisar la conformación del estado nacional en relación con una trama organizativa religiosa preexistente, el recorrido invita a romper con una visión de extendido alcance que tiende a inscribir los procesos de tercerización como fenómenos exclusivos o que tuvieron su inicio durante el apogeo de las políticas neoliberales.

Posteriormente, con el fin de volver inteligible la participación de actores religiosos en el área de las políticas sociales en Argentina en el siglo XXI y, a la vez, de favorecer su comparación futura con otras configuraciones nacionales, organizamos el análisis en función de un conjunto acotado de indicadores considerados relevantes en función tanto de la literatura revisada previamente como del propio relevamiento realizado: la definición de las políticas sociales; la ejecución de políticas de asistencia a la pobreza; la gestión de programas de impulso a emprendimientos productivos; y la asignación

de recursos económicos estatales a instituciones con sustrato religioso en la administración de programas sociales<sup>1</sup>.

## **1. Las organizaciones religiosas en las políticas sociales. Un recorrido histórico**

Tal como lo han señalado trabajos previos, en Argentina las instituciones de bien público preceden al establecimiento y posterior consolidación del Estado hacia mediados del siglo XIX (Campetella y González Bombal, 2000; Luna y Cecconi, 2002; Castronuovo et al, 2009). De acuerdo con Roberto Di Stéfano, con anterioridad al proceso independentista de la década de 1810, “todas las formas asociativas (...) estaban cargadas de connotaciones religiosas (...) y se desarrollaban inmersas (...) en una densa ‘catolicidad ambiente’ que invadía la vida social” (2002: 33 [bastardillas en el original]).

A principios del siglo XIX, y sobre todo a partir de 1820, el Estado asume como propias funciones hasta el momento ejercidas exclusivamente por organizaciones religiosas, como la atención hacia personas en situación de pobreza u orfandad, para cuya tarea en muchos casos impulsa la creación de instituciones benéficas, algunas de ellas vinculadas al credo católico, aunque no de un modo orgánico. La Sociedad de Beneficencia, creada por Bernardino Rivadavia en 1823 y en donde tuvieron un rol destacado mujeres pertenecientes a la elite porteña, es un ejemplo prototípico de este vínculo subsidiario estatal-civil-religioso.

La segunda mitad del siglo XIX se caracteriza por la proliferación de asociaciones de ayuda mutua vinculadas a las necesidades de los migrantes, fundamentalmente de otros países, muchos de los cuales conocían experiencias organizativas de este tipo en sus lugares de origen, a la vez que carecían de lazos en los nuevos “contextos de recepción” con los cuales hacer frente a las dificultades que se presentaban cotidianamente. Algunas de estas organizaciones priorizaban la realización de actividades religiosas con el fin de mantener lazos identitarios con referencias étnicas o nacionales.

En las últimas décadas del siglo XIX y en las primeras del XX surgen asociaciones mutuales y sindicales vinculadas a las distintas ramas de la actividad laboral, así como instituciones empresarias de enorme relevancia como la Sociedad Rural Argentina, la Bolsa de Comercio y la Unión Industrial. En este contexto, sin dejar de tener un lugar preferencial en la

---

<sup>1</sup> El artículo se enmarca en el Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) “Religión y política en la Argentina democrática. Permeabilidades laicas y confesionales en la normatividad jurídica, las políticas públicas y la cultura política”, acreditado y financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de la República Argentina y dirigido por el Dr. Juan Cruz Esquivel.

atención del Estado, las organizaciones de matriz católica pasan a constituirse en parte de un entramado que se va diversificando.

Posteriormente, durante el período que va desde el fin de la Primera Guerra Mundial hasta el fin de la Segunda, se produce en el país una multiplicación de organizaciones con fuerte inserción territorial, tales como sociedades de fomento, bibliotecas populares, cooperadoras escolares y clubes sociales y deportivos (Romero y Gutiérrez, 2007). Acompañando este proceso, la Iglesia Católica fue abriendo parroquias en los flamantes barrios, desde las cuales surgieron distintas iniciativas de asociativismo. En el marco de una concepción “integral” (que podría sintetizarse en el apotegma “poner a Cristo en todas partes”), la jerarquía eclesial apostó a la creación de dispositivos de formación y acción social orientados a la “catolización” de la Nación y del Estado, como los Cursos de Cultura Católica, la revista *Criterio* y la organización Acción Católica Argentina. Estos dispositivos rápidamente se convirtieron en círculos de sociabilidad dadores de “credenciales” para un posterior desempeño en la función pública, particularmente en el área de las políticas sociales (Mallimaci, 1992; Giorgi, 2014).

El ascenso de Perón al poder político a comienzos de 1946 implicó una transformación profunda en la sociedad argentina en distintos aspectos, entre los que debe incluirse tanto la relación entre el Estado y las iglesias, como el rol de las organizaciones civiles (con sustrato religioso o no) en el área de las políticas sociales. En el marco de un Estado fuertemente intervencionista, las organizaciones de la sociedad civil fueron volcando cada vez más sus demandas hacia los agentes estatales, lo cual consolidó el establecimiento de vínculos cooperativos (no sin tensiones) que pasarían a constituirse en la norma.

En 1946, Perón decide intervenir la poderosa Sociedad de Beneficencia creada hacía más de cien años atrás por Rivadavia, la cual ya había sido estatizada en 1908, aunque su dirección aún permanecía en manos de una Asociación de Damas ligada a los mismos sectores acomodados de la sociedad porteña que la habían conducido hasta entonces. El conflicto se originó por la negativa de esta organización a dejar la presidencia honoraria de la institución, tal como era habitual, en manos de la Primera Dama, Eva Duarte de Perón (“Evita”). Figura emblemática del movimiento peronista, Evita intervino en el área de la asistencia social con una intensidad sin precedentes. Este perfil se profundizaría aún más en 1948 con la creación de la Fundación Eva Perón<sup>2</sup>.

La Iglesia Católica como institución asumió distintos posicionamientos frente a este proceso político. En un primer momento ofreció su apoyo,

<sup>2</sup> Su primer nombre formal fue Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón. Recién en 1950 pasaría a llamarse Fundación Eva Perón, con el que es comúnmente conocida.

habida cuenta de que los primeros gestos del peronismo parecían expresar una “catolización del Estado”. Posteriormente, a medida que el proyecto estatista fue avanzando, creció en su interior un impulso opositor. Algunos sectores eclesiales veían que, frente a lo que habían creído en un principio, el gobierno estaba llevando a cabo una “estatización del catolicismo”. Ya en los últimos años del gobierno de Perón, la Iglesia Católica se ubicó en un claro rol opositor, promoviendo y luego legitimando el golpe de Estado de 1955.

En 1956, por iniciativa del Papa Pío XII, surge una de las organizaciones fundamentales en lo que hace a la participación católica en las políticas socio-asistenciales: Cáritas Argentina. A través de esta institución, la jerarquía eclesial local pretendió transformar el mero asistencialismo en “promoción social” y aglutinar a la numerosa y heterogénea cantidad de organizaciones católicas dedicadas a la asistencia social, propósitos que nunca logró cumplimentar del todo, aunque sí llegó a convertirse con el tiempo en la ONG de mayor magnitud en el territorio nacional, con decenas de miles de “voluntarios”, en su mayoría mujeres (Zapata, 2005).

Tal vez uno de los momentos de mayor presencia de agentes católicos en la función pública en el área de las políticas sociales fue durante el gobierno dictatorial encabezado por Juan Carlos Onganía, cuya presidencia *de facto* se prolongó entre los años 1966 y 1970. Si bien, como plantea Guido Giorgi (2015), no existió durante dicho período un plan de gobierno sistemático y unificado, la confluencia de actores que abrevaban en diferentes idearios nacionalistas, católicos, antiliberales y tecnocráticos permite de todos modos identificar la existencia de una orientación política de tipo “comunitarista” con claras referencias al acervo católico. Aunque posteriormente los “cuadros católicos” perderían protagonismo dentro del gabinete nacional, varios de sus fundamentos conceptuales perdurarían en la práctica estatal, como las ideas de *bienestar* y *promoción* ciudadanas que desde entonces serían moneda corriente dentro de las políticas sociales (Giorgi, 2015).

Hacia fines de los 60, en el marco de una radicalización política más general a nivel latinoamericano, que atravesó también a la Iglesia Católica y que se cristalizó con fuerza en la II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano realizado en Medellín en 1968, aparecen principalmente en Buenos Aires los “curas villeros”. Estos despliegan una tarea pastoral fuertemente imbricada con la asistencia y la promoción social en los territorios en los que intervienen (Catoggio, 2013). Enrolados en el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo, muchos de estos curas son duramente perseguidos y en algunos casos asesinados hacia mediados de los 70<sup>3</sup> (como

<sup>3</sup> Al mismo tiempo, interesa señalar que la jerarquía eclesial avaló y fue partícipe necesario en el despliegue del terrorismo de Estado (Mignone, 1987; Verbitsky, 2005).

ocurrió con el reconocido sacerdote Carlos Mugica en la Villa 31 del barrio porteño de Retiro), lo que implicó una disminución y en alguna medida una reconversión, pero no una total interrupción del proceso organizativo que venían desarrollando (Donatello, 2005; Donatello y Catoggio, 2010).

A partir de 1976, a la par de un plan sistemático de persecución, captura y desaparición de militantes sociales y políticos, la dictadura cívico-militar encabezada por el General Jorge Rafael Videla instauró un conjunto de reformas económicas de orientación neoliberal que cambiarían la matriz productiva, laboral y distributiva del país. Estas políticas, instrumentadas por su Ministro de Hacienda, José Alfredo Martínez de Hoz, forzaron a amplios sectores urbanos y rurales a una migración hacia los cordones suburbanos de las principales ciudades del país, donde en muchos casos continuaron en condiciones de vida precarias. En este marco, surgen numerosas experiencias que priorizan la organización comunitaria para garantizar el acceso a Tierra y Vivienda, en no pocas ocasiones con una participación relevante de actores religiosos, los cuales resultaron fundamentales tanto para las gestiones ante el Estado como ante algunos agentes privados. Muchos de los “cuadros” formados en estas experiencias territoriales devendrían luego en funcionarios públicos o participarían de algún modo en las políticas públicas vinculadas al hábitat.

Durante los años 90, conjuntamente con el debilitamiento del Estado benefactor y de las organizaciones sindicales, el denominado “tercer sector” adquiere mayor visibilidad. Se consolidan algunas de las organizaciones surgidas en la década previa, a la vez que aparecen otras nuevas, algunas de ellas comandadas por equipos de profesionales que cuentan con financiamiento permanente por parte de fundaciones vinculadas a grandes empresas locales o a entidades de cooperación internacionales. Un ámbito en el que las organizaciones religiosas comienzan a cobrar especial protagonismo es en el vinculado a la atención de las adicciones. Allí los grupos evangélicos van ganando creciente legitimidad y notoriedad públicas.

En los últimos años del siglo XX, producto de un aumento de la pobreza y la desocupación, que llega a sus picos históricos, emergen los movimientos de desocupados (o “piqueteros”). Desde entonces, proliferan grupos de base territorial que se proponen principalmente mejorar las condiciones de empleo de los “trabajadores excluidos”. Un ejemplo en la Argentina contemporánea de este tipo de organizaciones es la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), en cuyo seno gravitan actores católicos entre los que se destaca el dirigente Juan Grabois, cercano al Papa Francisco. En 2016, en el marco de la celebración por el día de San Cayetano (patrono del trabajo de acuerdo a la liturgia católica), esta organización realizó una masiva movilización a la Plaza de Mayo bajo la consigna “Pan, Paz y

Trabajo”, que constituyó el puntal para la sanción, posteriormente, de una ley de “emergencia social” orientada a destinar fondos a los sectores más vulnerables. Un año después, en agosto de 2017, la convocatoria volvió a realizarse, esta vez bajo la consigna “Pan, Paz, Tierra, Techo y Trabajo”, volviendo aún más explícita la vinculación con Francisco, quien en un encuentro mundial de movimientos sociales realizado en el Vaticano en octubre de 2014 había señalado que Tierra, Techo y Trabajo (“las tres T”) debían ser considerados “derechos sagrados”.

Como puede apreciarse en este apretado recorrido histórico, “lo religioso” implica una presencia múltiple y heterogénea en el campo de las políticas sociales y ello no es un fenómeno reciente. Las organizaciones con sustrato religioso formaron parte a lo largo de la historia de la dinámica de acción social del Estado argentino, delineando una lógica de actuación subsidiaria que en la actualidad aparece sedimentada como parte de un “modus operandi” transversal a los distintos gobiernos.

Más que denunciar la “intromisión religiosa” en asuntos presuntamente estatales (lo que supondría además postular la escisión entre religión y política o entre Estado e iglesias), interesa comprender las características que asume su imbricación en diferentes áreas y contextos históricos. No se trata de pensar la “anomalía”, la “cesión de terreno” o la “falla estructural” del “caso argentino”, sino de desplazarnos del supuesto que asocia Modernidad con disminución progresiva de las creencias religiosas para poder comprender los modos en que lo religioso se readapta en la vida moderna de un país periférico como Argentina.

Para avanzar en una especificación del desenvolvimiento de esta matriz en la labor estatal contemporánea, en el siguiente apartado nos detendremos en diferentes áreas y niveles de actuación.

## **2. Agentes y organizaciones religiosos en las políticas sociales en la Argentina contemporánea**

Tal como adelantamos, en esta parte del trabajo nos abocaremos a caracterizar la participación de organizaciones y agentes religiosos en las políticas sociales del Estado argentino en el siglo XXI a partir de un conjunto de ejes que consideramos relevantes tanto para comprender cómo se entraman ciertas lógicas de actuación en zonas puntuales de las políticas públicas, así como para favorecer futuros trabajos comparativos. Para ello, estructuramos el análisis a partir de cuatro indicadores: la definición de las políticas sociales, la ejecución de políticas de asistencia a la pobreza, la gestión de programas de impulso a emprendimientos productivos, y la asignación

Guillermo Romero

de recursos económicos estatales a instituciones con sustrato religioso en la administración de programas sociales.

### *2.1 Participación de agentes religiosos en la definición de las políticas sociales*

Si bien la participación de actores religiosos en las políticas públicas trasciende ampliamente el ámbito específico de las políticas sociales, este es uno de los terrenos donde su presencia protagónica aparece más fuertemente naturalizada, habida cuenta de su inserción en el área a lo largo de la historia local. Esta situación habilita a que agentes religiosos ejerzan lugares decisorios en la gestión de estas políticas, sea participando en “equipos consultivos” en su etapa de diseño, en su instrumentación a través de organizaciones con base territorial e, incluso, aunque con menos frecuencia, a partir de la conducción de alguna área estatal.

Un ejemplo cabal de esto último lo constituye el nombramiento en diciembre de 2015 de Gabriel Castelli<sup>4</sup> al frente de la estratégica Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (el segundo cargo de mayor importancia en el rango ministerial), área encargada de la administración de cuantiosos fondos públicos que se destinan a organizaciones civiles, muchas de ellas de sustrato religioso. Se trata de un economista egresado de la Universidad Católica Argentina (UCA), vinculado al mundo de las microfinanzas y las Fundaciones privadas, que entre los años 2006 y 2012 fue director de Cáritas Argentina y entre 2012 y 2015 presidente de la Comisión de Paz y Justicia de la Conferencia Episcopal Argentina.

Si bien su designación por parte del gobierno de Cambiemos en un cargo de tanta relevancia tal vez constituya el ejemplo más cabal de la naturalización y legitimidad de la presencia de agentes religiosos (especialmente católicos) en el área de las políticas sociales en Argentina, no se trata de un caso excepcional ni exclusivo<sup>5</sup>. Otro ejemplo saliente en años recientes se dio a partir de la designación del sacerdote católico Juan Carlos Molina en la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar) entre 2013 y 2015, durante la segunda presidencia de Cristina Fernández (de signo político diferente al gobierno de Mauricio Macri que luego designaría a Castelli).

<sup>4</sup> Cargo que mantuvo hasta julio de 2017. Posteriormente sería designado secretario de Niñez, Adolescencia y Familia dentro del mismo Ministerio.

<sup>5</sup> Por fuera del ámbito específico de las políticas sociales, acaso el ejemplo más relevante del consenso social existente para que un “religioso ordenado” ejerza la conducción de un área de gestión lo constituya la presencia del rabino Sergio Bergman al frente del Ministerio de Medio Ambiente.

Al mismo tiempo, indagar en la participación de agentes religiosos en la definición de las políticas sociales requiere atender a otra modalidad de intervención característica como son los “consejos consultivos”, ámbito en el que, de acuerdo a algunas de las personas entrevistadas para este trabajo, muchas veces se terminan de delinear estas políticas.

Un elemento interesante a tener en cuenta es que, si bien la presencia de representantes del credo católico en estos espacios sigue siendo predominante, en los últimos años se fueron incorporando de manera creciente otros actores sociales, entre los que se destacan miembros de diferentes grupos religiosos, y esa participación “pluri-religiosa” va erigiéndose en un modo de proceder habitual por parte de los funcionarios públicos. Al momento de la designación de Molina al frente de la Sedronar, el entonces Jefe de Gabinete, Jorge Capitanich, hizo un llamado a las diferentes iglesias para que trabajaran junto al Estado en la prevención y atención del uso problemático de estupefacientes, consolidando una “visión holística e integradora de la problemática, pero también desde el punto de vista multirreligioso e interreligioso”<sup>6</sup>.

De todos modos, de la constatación de la participación de actores religiosos en la definición de las políticas sociales no debiera derivarse *a priori* ni una orientación ideológica determinada ni una tendencia más favorable a la articulación armónica con las organizaciones religiosas *tout court*. Daniel Jones y Santiago Cunial (2017) realizaron una investigación sobre las comunidades terapéuticas de atención a las adicciones identificadas con algún credo religioso. Los autores no encontraron ningún cambio favorable por la presencia de Molina al frente de la Sedronar ni en la percepción de fondos, ni en la articulación en los tratamientos propiamente dichos, ni en los argumentos de los referentes de estas organizaciones para explicar la relación con actores estatales. Al contrario, durante su gestión, legisladores oficialistas impulsaron un proyecto de ley para despenalizar el consumo de cannabis (iniciativa a la que Molina adhirió públicamente), y fueron especialmente actores religiosos —tanto evangélicos como católicos— quienes opusieron la mayor resistencia y lograron evitar su sanción —e incluso su mera discusión en el recinto legislativo— (Cunial, 2016<sup>7</sup>).

En este sentido, conviene no perder de vista que, si bien la lógica subsidiaria a la que hacemos referencia atraviesa al campo político, es

<sup>6</sup> El discurso completo puede consultarse en <https://laverdaderaintencion.wordpress.com/tag/jorge-capitanich/page/6/>. Última consulta el 8 de mayo de 2020.

<sup>7</sup> Cunial sostiene que fueron los propios legisladores del partido entonces gobernante quienes, luego de haber impulsado el proyecto, decidieron ponerle un freno debido fundamentalmente a la oposición de la jerarquía de la Iglesia Católica en el marco de la reconfiguración de las relaciones con ella por parte del gobierno de Cristina Kirchner a partir de la asunción de Francisco al frente del Vaticano (2016).

Guillermo Romero

empleada con diferentes énfasis ideológicos según los actores y las áreas involucradas. Su análisis requiere siempre de una casuística rigurosa y no debe ser pre-establecido de acuerdo a esquemas rígidos y con pretensiones de generalidad. Las múltiples interlocuciones entre actores estatales y religiosos impiden el trazado de posiciones estancas o “de uno a uno” en la modulación estatal-religiosa.

### *2.2 Participación de agentes religiosos en la ejecución de programas asistenciales a la pobreza*

La participación de organizaciones y agentes religiosos en prácticas asistenciales a la pobreza en Argentina tiene una historia que precede incluso a la constitución del Estado, forjándose luego un trabajo cooperativo que ha ido sedimentando unas lógicas que hoy se manifiestan con suma naturalidad y de un modo capilar a lo largo de todo el territorio nacional.

La naturalización de esta lógica subsidiaria lleva, por caso, a que los órganos estatales ubiquen a estas organizaciones en los listados oficiales de “efectores” de sus políticas y cuenten con sus instituciones al momento de diseñar y planificar sus planes de gobierno, situación que se plantea de manera transversal a las distintas fuerzas políticas.

Un ejemplo paradigmático en este sentido lo constituye la organización Cáritas, perteneciente a la Iglesia Católica, que administra fondos provenientes de diversos órganos estatales —en todos sus niveles— para abordar problemáticas vinculadas a la pobreza y la desigualdad, como alimentación, vestido, vivienda y trabajo.

Esta institución, impulsada desde el Vaticano a mediados del siglo XX con el propósito de transformar el mero asistencialismo (característico de numerosas experiencias ligadas a la caridad) en “promoción social”, constituyó una oportunidad para la jerarquía eclesial local de intentar aglutinar a la numerosa y heterogénea cantidad de grupos vinculados al credo católico dedicados a la asistencia social. Si bien ninguno de estos propósitos logró cumplimentarse cabalmente, Cáritas pasó a ocupar un rol destacado dentro de ese vasto universo.

Ese lugar preponderante fue gestando un trato privilegiado respecto de otros grupos, incluso al interior de las organizaciones católicas. Una experiencia en la que ello se puso de manifiesto de manera notable en años recientes fue durante la Mesa del Diálogo Argentino (en adelante MDA), iniciativa política impulsada por el presidente provisional Eduardo Duhalde, quien asumió la conducción del Poder Ejecutivo en enero de 2002 en el contexto de la mayor crisis política, social y económica del país desde el

regreso a la democracia en 1983. En ese marco, el propósito de la MDA era consensuar con diferentes actores sociales, políticos, sindicales y religiosos un conjunto de líneas de acción a seguir por el gobierno de transición. Su conducción quedó en manos de Cristina Calvo, por entonces Coordinadora Nacional de Cáritas Argentina.

Ante una coyuntura crítica, desde la perspectiva del poder político la Iglesia Católica se erigió en garante del “diálogo” entre distintos sectores de la sociedad (Ameigeiras, 2009). Este rol entraba en consonancia con el discurso que distintos agentes católicos venían enarbolando desde tiempo atrás, distinguiendo en términos morales su tarea pastoral impulsada desde el prisma conceptual de la caridad en contraposición a las prácticas políticas visualizadas como asistencialistas y clientelares (Zapata, 2005).

De este proceso surgió una política distributiva fundamental como el *Plan Jefes y Jefas de hogar desocupados*, que el gobierno nacional implementó en el año 2002 y que tendió a universalizar un ingreso mínimo —además de otras prestaciones socio-asistenciales— a las familias de todo el territorio nacional. Otra iniciativa que surgió de la MDA fue la creación del Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales, que desde ese momento cuenta con la participación de distintos grupos religiosos.

De todos modos, las medidas adoptadas no lograron apaciguar la enorme conflictividad existente. En junio de 2002 fueron asesinados por agentes policiales Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, dos jóvenes militantes que se encontraban participando de una protesta social. En ese contexto, sin abandonar la presencia en la MDA, la Iglesia Católica optó por delegar su conducción a las autoridades políticas, replegándose nuevamente a su tradicional rol de “guía espiritual” de la Nación, lugar que le permite ejercer una presión específica que gravita en la definición de las políticas públicas sin asumir el costo de tener a cargo un área de gestión<sup>8</sup>.

### *2.3 Participación de actores religiosos en la gestión de programas de impulso a emprendimientos productivos*

Si bien en estas áreas la participación de agentes religiosos se da en forma preferente en la implementación antes que en la gestión de las políticas sociales, existen experiencias que dan cuenta de la legitimidad de los mismos para asumir la conducción de algunas políticas específicas. Un ejemplo paradigmático en este sentido es el Programa de auto-construcción de

<sup>8</sup> Tengamos en cuenta que en el caso de la MDA fue la Iglesia Católica la que designó a su representante. Situación que no debiera asimilarse a la designación por parte de funcionarios públicos de agentes religiosos al frente de algunas áreas de gestión sin la mediación (oficial) de la institución eclesial.

viviendas sociales que desde el año 2004 el Estado Nacional desarrolla junto a Cáritas Argentina y que se ha mantenido a pesar de los cambios de gobierno. En el marco de este Programa se concretaron más de 5.000 viviendas, destinadas a unas 20.000 personas.

En este caso se trata de una política pública pensada para ser gestionada exclusivamente por Cáritas Argentina, lo cual ilustra un trato preferente en relación al resto de las organizaciones abocadas al tema. Es mucho más frecuente, sin embargo, el desarrollo de políticas que consideran a distintas asociaciones civiles en la instancia de su implementación. Es algo que puede advertirse con claridad en el área del “autoempleo” y los emprendimientos laborales familiares, donde estas organizaciones cuentan con una vasta trayectoria y su inserción territorial (Carbonelli, 2015) es considerada un insumo fundamental para el acompañamiento de los proyectos.

En algunos casos las organizaciones de sustrato religioso fueron pioneras en el despliegue de políticas de inclusión laboral para los sectores excluidos del mercado de trabajo formal. Muchos de los planes gubernamentales abrevaron en esas experiencias previas, en ocasiones convocando incluso a los mismos actores y organizaciones para instrumentarlos en los territorios.

Ejemplo de ello es el Banco Popular de la Buena Fe, una política de micro-créditos destinados a emprendimientos productivos para los sectores populares surgido en el año 1998 por iniciativa de un ex sacerdote, Luis Precerutti, y de la por entonces funcionaria del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Martha Arriola, que más adelante se convertiría en política de la escena nacional. En efecto, a partir del año 2003, el “banquito” se erigió en la principal política del Estado nacional orientada al sector, quedando el propio Precerutti como coordinador general de la misma.

Posteriormente, a partir de la ley de Microcrédito (26.117), sancionada en el año 2006, se conformó la Comisión de Consulta Permanente de la Comisión Nacional de Microcréditos (CONAMI), de la que forman parte varias organizaciones civiles de sustrato religioso. En paralelo, en la Provincia de Buenos Aires se creó el Consorcio de Gestión Compartida para el Desarrollo Local, también conformado por distintas organizaciones, aunque con un mayor poder de incidencia respecto de la implementación de esta política pública y el destino de los fondos. Durante algunos años, este Consorcio fue presidido por un sacerdote católico, Raúl Troncoso, justamente uno de los coordinadores de la red de Bancos Populares de la Buena Fe en la ciudad de Tandil, ubicada al centro de la Provincia de Buenos Aires.

Es interesante observar cómo las experiencias de acción social de grupos religiosos se entraman en las trayectorias de algunos dirigentes políticos, activándose muchas veces tiempo después a partir de la asunción de un cargo en la función pública. En el caso que estamos desarrollando, esta política

de microcréditos con participación de las organizaciones en la definición e implementación de la misma fue creada durante la gestión al frente del Ministerio de Desarrollo Social bonaerense de Gabriel Katopodis (quien luego sería electo intendente de San Martín, municipio situado al noroeste de la Ciudad de Buenos Aires), quien ya conocía a varias de estas organizaciones (y a sus referentes), en parte por haber participado de experiencias previas vinculadas a la promoción laboral con grupos católicos de base. Asimismo, cuando posteriormente asumió la intendencia de San Martín (cargo que ejerció entre 2011 y 2019), Katopodis volvió a convocar a algunos de estos actores para la implementación de determinadas políticas en dicho territorio.

Lejos de tratarse de un caso aislado, este recorrido ilustra una constante en muchos dirigentes políticos: la participación en actividades impulsadas por grupos religiosos deja activo un conjunto de lazos y formas de hacer que constituyen un capital pasible de ser “puesto en juego” en la función pública. Es que política y religión no deben ser pensadas como esferas enteramente diferenciadas, sino más bien en sus cruces, sus mixturas y sus intersecciones. En palabras de Esquivel (2017), en Argentina es preciso comprender “lo religioso” como herramienta para la construcción política y la interpelación a la sociedad.

Más adelante, el propio Katopodis junto a otros intendentes bonaerenses peronistas impulsó un acuerdo político al que denominaron Pacto de Padua<sup>9</sup> y al que luego adhirieron numerosos dirigentes políticos, sociales y sindicales. Se trata de una declaración en consonancia con la encíclica papal denominada *Laudato si*, que reconoce el “liderazgo espiritual” del Papa Francisco al que conciben afín con el pensamiento de Juan Perón (Esquivel, 2017).

#### *2.4 Asignación de recursos económicos estatales a organizaciones con sustrato religioso en la administración de programas sociales*

Hace unos años, en el marco de una investigación anterior<sup>10</sup>, una funcionaria del Ministerio de Desarrollo Social de una provincia del norte

<sup>9</sup> Los demás intendentes firmantes fueron Gustavo Menéndez (Merlo), Verónica Magario (La Matanza), Martín Insaurralde (Lomas de Zamora), Fernando Gray (Esteban Echeverría), Juan Zabaleta (Hurlingham), Leandro Nardini (Malvinas Argentinas), Ariel Sujarchuk (Escobar), Eduardo Bucca (Bolívar), Mariano Cascallares (Almirante Brown), Alberto Descalzo (Ituzaingó) y Juan Pablo de Jesús (Partido de la Costa). Por el número de miembros, y en una acentuación del carácter político-religioso del acuerdo, se autodenominaron “Los 12 apóstoles”. Para un análisis detallado de este proceso ver Esquivel (2017).

<sup>10</sup> Nos referimos al Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) “Religión, sexualidades, educación y asistencia social. Alcances e influencias de las religiones en las 24 jurisdicciones de la Argentina Contemporánea”, acreditado y financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y dirigido por el Dr. Fortunato Mallimaci.

del país nos mostraba el listado de las instituciones oficiales donde podían alojarse las personas que carecían de vivienda propia. Eran excepcionales los “hogares” que no pertenecían a organizaciones cristianas (fueran católicas o evangélicas) y sin embargo la funcionaria no hacía ningún tipo de distinción: mostraba, sin reparos, el repertorio de recursos con que contaba al momento de tomar decisiones.

Como hemos venido señalando, la mediación de organizaciones religiosas en la instrumentación de las políticas sociales está a tal punto naturalizada que algunas dependencias estatales cuentan con ellas desde el momento de pensar y diseñar sus estrategias de intervención (Esquivel, 2015). El número de camas, el personal y los recursos en general de que dispone un/a funcionario/a abarca en algunas áreas a las asociaciones civiles (muchas de ellas con sustrato religioso) que vienen participando en las políticas públicas desde antes incluso de su llegada a la gestión pública.

Lógica subsidiaria que, si bien persiste en un trato preferencial al credo católico, crecientemente incorpora a grupos e instituciones pertenecientes a otras confesiones. En los últimos años, especialmente en algunas áreas, como en lo referente a los dispositivos terapéuticos destinados a personas que sufren adicciones de sustancias psicoactivas, fueron cobrando protagonismo y legitimidad social y política las organizaciones evangélicas (fundamentalmente pentecostales)<sup>11</sup>.

Si bien la intervención de grupos evangélicos en el área de las adicciones en Argentina data de hace varias décadas (y es anterior a la creación de Sedronar en 1989), su reconocimiento social creció considerablemente en los últimos 20 años. Una de las razones por las que estas instituciones cobraron visibilidad es por la venta en el espacio público, por parte de quienes atraviesan estos tratamientos, de productos elaborados dentro de las comunidades terapéuticas (siendo característicos los panificados ofrecidos en canastas de mimbre). El testimonio de quienes realizan la venta callejera suele enfatizar el carácter “cristiano” de estos espacios y la importancia de la intercesión divina para su recuperación. Esta práctica, por lo demás, forma parte del proceso de “sanación”<sup>12</sup>, a la vez que constituye una de las modalidades de financiamiento de estas instituciones (Jones y Cunial, 2017).

La experiencia acumulada durante décadas y los vínculos generados entre distintos dispositivos terapéuticos evangélicos propiciaron la

<sup>11</sup> Para comprender su “sociogénesis” en Argentina ver Algranti y Mosqueira, 2018.

<sup>12</sup> Categoría fuertemente asociada al campo evangélico que implica un proceso de cura que integra cuerpo y alma. La *sanación* agregaría la dimensión espiritual ausente en otros tratamientos médicos seculares, considerados desde esta perspectiva como superficiales en tanto la relación con la divinidad se hallaría en la base de los procesos de salud y enfermedad (Míguez, 2005). En algunos casos también se emplea la expresión *rescate* (Algranti y Mosqueira, 2018).

constitución, en 2003, de la Red Nacional Evangélica de Rehabilitación, Capacitación y Prevención de Adicciones “Programa Vida”, así como la puesta en funcionamiento del “Curso de Operador Socio-Terapéutico Espiritual en Adicciones”, en 2007. Dos expresiones del capital construido y de la voluntad de profesionalización e institucionalización de estos grupos (Algranti y Mosqueira, 2018).

De todas formas, resulta interesante resaltar que, aun cuando la participación de grupos evangélicos es importante en este rubro, sigue existiendo un trato preferente hacia las organizaciones católicas que abordan la problemática (Jones y Cunial, 2017). Mientras que a las instituciones evangélicas se les exige cumplir con una serie de requisitos para ser reconocidas por parte de la Sedronar, las vinculadas al credo católico cuentan con mayor discrecionalidad, a la vez que perciben fondos de diversos organismos estatales y por lo tanto no precisan estar sujetas a las directivas de una agencia en particular.

Jones y Cunial (2017) advierten que esta situación lleva a que, en muchas ocasiones, las instituciones deban optar entre el reconocimiento estatal (y su respectivo aporte de fondos públicos) y el no reconocimiento, que otorga mayor autonomía para decidir el diseño terapéutico. Para algunas organizaciones religiosas puede que el proceso de “sanación” sea más efectivo sin la intervención de ciertos profesionales (como psicólogos y trabajadores sociales) que forman parte de las exigencias estatales. Por lo demás, el campo evangélico cuenta con sus propias redes para el abordaje terapéutico de adicciones (Algranti y Mosqueira, 2018), lo que en algunas ocasiones le permite prescindir de los fondos provenientes del Estado.

Un aspecto que también debería contemplarse en el análisis de estas dinámicas es la perspectiva de quienes afrontan los tratamientos. Como ha sido señalado por trabajos que asumen ese enfoque, lo religioso suele ser considerado una dimensión fundamental en el proceso de cura (Míguez, 2005; Olivas Hernandez y Odgers Ortiz, 2015). La rehabilitación experimentada en las instituciones religiosas (sobre todo las evangélicas) involucran una transformación radical del cuerpo y la subjetividad, un “renacer en Cristo” (Olivas Hernandez y Odgers Ortiz, 2015). Para amplios sectores sociales, el poder y la voluntad divinos son fundamentales para vencer un problema también considerado muy poderoso (y propio de fuerzas diabólicas) (Semán, 2000).

Esta perspectiva considera, incluso, que el problema de la adicción está vinculado a la ausencia de Dios en el alma de la persona afectada. Habría que pensar esta intervención poniendo en tensión la distinción moderna entre cuerpo y alma, que desde este enfoque constituyen un continuum indisoluble. La llegada de Cristo modifica los cuerpos, la apariencia, las

prácticas. El proceso de sanación suele contemplar, asimismo, el aprendizaje de oficios y una actitud de sacrificio y resignación que adquieren un nuevo “estatus moral”.

A partir de una indagación de tipo etnográfica realizada en una comunidad terapéutica pentecostal, Míguez (2005) advirtió que algunas personas realizaban un estudio pormenorizado de quienes debían coordinar los tratamientos antes de someterse a ellos. En su indagación, la autoridad moral de pastores y sacerdotes resulta crucial para que la sanación sea efectiva. Tal vez por ello algunos de estos agentes religiosos invocan recurrentemente su carácter no político como un valor que los distinguiría del universo pretendidamente insincero (cuando no corrupto) de los funcionarios públicos (Jones y Cunial, 2017). Esta distinción moral es empleada como un capital que daría cuenta inequívoca de su accionar desinteresado.

La heterogeneidad que caracteriza a estos espacios (Míguez, 2007), de todas formas, vuelve improcedente la idea de postular la existencia de “dispositivos cristianos”: los hay de distinto tipo y perfil, de confinamiento y de puertas abiertas, precarios y de gran confort. Lo mismo sucede con las instituciones vinculadas a los demás credos. Puede destacarse, por ejemplo, el perfil de la Fundación Maor, vinculada al credo judío, que propone un abordaje que podríamos denominar “médico-secular”, basado en la intervención de distintos profesionales (con una fuerte impronta psicologista) sin la necesaria invocación de poderes religiosos en el proceso de cura.

Por otro lado, además del componente religioso de estas organizaciones, para los funcionarios públicos se torna especialmente relevante su “anclaje territorial”, lo cual potencia el alcance de las políticas (Carbonelli, 2015). Asimismo, la intermediación de estos actores puede resultar fundamental para llegar a sectores de la población para los cuales lo sagrado incide tanto en la definición como en la resolución de los conflictos (Semán, 2000), por lo que esta lógica de subsidiariedad tiene, también allí, un fundamento fuerte que es preciso tener en cuenta en cualquier análisis del fenómeno.

### **A modo de conclusión**

En este trabajo nos abocamos a una tarea escasamente transitada: la descripción y análisis de la participación de actores y organizaciones religiosas en las políticas sociales del Estado argentino en el siglo XXI. Con el propósito de comprender la configuración de ciertas lógicas que habilitan tal protagonismo en los procesos contemporáneos, partimos de una breve historización que nos permitió visibilizar formas de actuación “subsidiarias” que poseen una larga tradición en el país.

A fin de complementar los estudios macro-sociales que se preguntan acerca de las configuraciones nacionales de laicidad (Milot, 2009; Blancarte, 2011; Mallimaci, 2015), en este trabajo indagamos en cómo ciertas lógicas más generales de interacción entre actores estatales y religiosos se entraman de modos precisos en zonas específicas de las políticas sociales. Para ello, tomamos cuatro indicadores que sirvieron de guía a nuestro análisis: la definición de las políticas sociales, la ejecución de políticas de asistencia a la pobreza, la gestión de programas de impulso a emprendimientos productivos, así como la asignación de recursos económicos estatales a instituciones con sustrato religioso en la administración de programas sociales. Ejes que podrían contribuir a futuras comparaciones con otros países, del mismo modo que podrían recuperarse para un trabajo comparativo de escala sub-nacional con el fin de indagar configuraciones provinciales (e incluso municipales) de laicidad. Asimismo, el análisis efectuado a partir de estas dimensiones puede resultar un aporte para la imaginación de indicadores cualitativos que contribuyan a la evaluación de las políticas sociales en Argentina.

Quizás una de las primeras conclusiones que pueda sacarse luego de haber analizado el rol de las organizaciones y los agentes religiosos en esta área es lo llamativo que resulta su escasa problematización por parte de las ciencias sociales en Argentina. Tal vez ello se deba en buena medida a las “anteojeras” epistemológicas que, asumiendo una visión normativa y universalista de la laicidad, la secularización y la modernidad, resultan inadecuadas para pensar la presencia religiosa en las políticas públicas, excepto como una falla estructural o una rémora propia de países sub-desarrollados.

El análisis aquí esbozado nos aleja de ciertas teorías de la secularización que pretendían postular la pérdida progresiva de gravitación de las religiones en la vida moderna (Carozzi y Frigerio, 1994; Frigerio, 1994). Lo que se advierte, en todo caso, son procesos complejos de renegociación permanente de márgenes de incumbencia en sociedades en las que se multiplican las diferencias y las desigualdades.

Desde este punto de vista, el concepto de secularización concebido como un proceso necesario de desaparición progresiva de las creencias religiosas o bien de su confinamiento al ámbito privado de las personas y concernientes sólo a los asuntos del “más allá”, podría ser visto simplemente como un mito de raigambre iluminista que se aproxima más a una expresión de deseo de algunos analistas que a la descripción de los procesos sociales realmente existentes.

Si postulamos, entonces, que lo religioso se readapta de modos variados a la vida moderna, la misma idea de Modernidad concebida como proyecto unívoco debe ser puesta en discusión. Asumiendo el concepto de “múltiples

modernidades” tal como fue desarrollado por autores como Casanova (2007) y Mallimaci (2008), consideramos que la religión no debe pensarse como algo externo a la Modernidad: antes bien, es preciso advertir que ésta produce experiencias y subjetividades religiosas particulares (Hervieu-Lèger, 2008; Martínez, 2011). Del mismo modo, no podemos pensar las creencias religiosas como algo escindido de las políticas públicas. En sus prácticas cotidianas, los agentes estatales apelan a sus valores, saberes y experiencias, entre los que se cuentan los religiosos. Es preciso, por tanto, desplegar una mirada sensible a estas complejidades y no partir de conceptos cerrados, definidos *a priori*, que dejen afuera una parte crucial de los fenómenos sociales que pretendemos comprender.

El recorrido trazado en estas páginas muestra que la presencia de organizaciones, grupos y agentes religiosos en el ámbito de las políticas sociales se da de forma capilar y aparece fuertemente naturalizada tanto en los actores estatales como en amplios sectores sociales. Los funcionarios públicos cuentan con sus recursos materiales y simbólicos desde el momento mismo del diseño de estas políticas, ya que el anclaje territorial de los actores religiosos constituye un capital disponible que favorece su implementación.

Al mismo tiempo, vale resaltar que ello no implica una gravitación ideológica determinada. Lo que se advierte es una multiplicidad de acuerdos con diferentes actores y a distintas escalas, cuyo análisis requiere un estudio situado capaz de caracterizar en cada caso concreto su orientación política. Las múltiples interlocuciones entre actores estatales y religiosos impiden el trazado de posiciones estancas o “de uno a uno” en la modulación estatal-religiosa. En otras palabras, la designación de un agente religioso al frente de un área de gobierno no prescribe ninguna orientación ideológica.

Por otro lado, la profusa intervención de estos grupos, como vimos, suele darse en el ámbito de la implementación de estas políticas antes que en el de su definición (donde en general los agentes religiosos cumplen un rol “consultivo”). Sin embargo, advertimos algunas experiencias que dan cuenta de la posibilidad fáctica de que agentes religiosos conduzcan áreas de gestión sin que dicha adscripción genere mayores controversias. De este modo, puede decirse que, aun cuando resulte una temática escasamente trabajada por parte de los estudios sociales, no se trata de un fenómeno oculto, sino más bien naturalizado.

Observamos asimismo que el análisis de estos procesos requiere atender a la presencia de lo religioso en las políticas públicas a partir de las trayectorias y convicciones de los funcionarios públicos. El catolicismo —y, en los últimos años, y específicamente en algunas áreas, también otros credos— constituyen fuentes de “inspiración” o de legitimación de las políticas sociales. La diversificación de las áreas de actuación de los grupos religiosos y su

readecuación en los complejos procesos de secularización contemporáneos amplían sus focos de interpelación, que muchas veces se presentan como posiciones “expertas”, “científicas” o “profesionales”, aunque movilicen valores y sentidos asociados a sus idearios valorativos.

Por último, es preciso resaltar que la profusa participación de actores religiosos en estas áreas no sólo muestra una lógica de acción estatal que cuenta con los grupos e instituciones religiosas para llevar a cabo sus políticas, sino también la existencia de un tipo de religiosidad que asigna potestad a estos actores para intervenir en áreas de la vida que exceden las cuestiones del “más allá”, tensionando el supuesto que supone una tajante distinción entre lo sagrado y lo profano. Para algunos sujetos la intercesión de organizaciones religiosas mejora el acceso a una política pública, ya sea porque el carácter religioso es considerado relevante en su posible eficacia (algo que sucede en los tratamientos terapéuticos), o bien porque dicho carácter está imbuido de un sentido de probidad moral que en ocasiones no se le atribuye al funcionario político, al que se le asigna un interés presuntamente poco comprometido, no genuino o directamente “corrupto”. Los procesos de secularización y de laicidad se entrecruzan así para delinear un panorama en el que los actores religiosos ostentan la potestad y una extendida legitimidad para incidir en las políticas sociales.

En suma, la presencia religiosa en el ámbito de las políticas sociales en Argentina debe pensarse como un fenómeno multidimensional que abarca, al menos, el ideario valorativo de los funcionarios públicos, un proceso de secularización que no escinde sino que integra las esferas de la política y la religión, el anclaje territorial de las organizaciones religiosas que posibilita, al mismo tiempo, disponer de sus recursos materiales y su entramado intersubjetivo en los territorios y el “plus de eficacia” que las organizaciones y los agentes religiosos pueden tener para los presuntos destinatarios de las políticas públicas.

### Referencias bibliográficas

- Algranti, J., & Mosqueira, M. (2018). Sociogénesis de los dispositivos evangélicos de “rehabilitación” de usuarios de drogas en Argentina. *Salud Colectiva*, 14 (2), 305-322.
- Ameigeiras, A. (2009). “La participación de la Iglesia católica en la Mesa del diálogo Argentino. Pujas y tensiones en un espacio espiritual”. En Ameigeiras, A. y J. P. Martín, *Religión, política y sociedad*. Buenos Aires: Prometeo.
- Campetella, A. eI. González Bombal (2000). “Historia del Sector sin Fines de Lucro en Argentina”. En M. Roitter e I. Gonzalez Bombal. (Eds.). *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina*. Buenos Aires: CEDES.

Guillermo Romero

- Carbonelli, M. (2015). Pan y palabras. La inserción evangélica en la gestión pública en Argentina. *Religião e Sociedade*, 35 (2), 73-95.
- Carozzi, M. y A. Frigerio (1994). “Los estudios de la conversión a nuevos movimientos religiosos: perspectivas, métodos y hallazgos”. En Frigerio, A. M. y Carozzi(Comps.). *El Estudio Científico de la Religión a Fines del Siglo XX*. Buenos Aires: CEAL.
- Casanova, J. (2007). Reconsiderar la Secularización: Una perspectiva comparada mundial. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 7, 1-20.
- Castronuovo, L. et al (2009). *Sociedad civil en Argentina. Una aproximación desde las políticas sociales*. Buenos Aires: IDICSO.
- Catoggio, M. S. (2013). “Católicos en el ‘mundo de los pobres’: imaginarios y sentidos frente a la situación represiva durante la última dictadura militar argentina, 1976-1983”. En Mallimaci, F. y E. Judd (Comps.). *Cristianismos en América Latina. Tiempo presente, Historias y Memorias*. Buenos Aires: CLACSO- CROP- CEHILA.
- Cunial, S. (2016). Conflictos alrededor de cuestiones con poca saliencia política: el debate por la despenalización de drogas en Argentina (2009-2014), *Revista SAAP*, 10 (2), 221-248.
- Di Stéfano, R. (2002). “Orígenes del movimiento asociativo: de las cofradías coloniales al auge mutualista”. En Luna, E. y É. Cecconi (Coords.). *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina 1776 – 1990*. Buenos Aires: Edilab.
- Donatello, L. M. (2005). Catolicismo liberacionista y política en la ... al neoliberalismo en los noventa. *América Latina Hoy*, 41, 77-97.
- Donatello, Luis y María Soledad Catoggio (2010) Sociabilidades católicas y carreras militantes, *Lucha Armada en la Argentina*, Anuario 2010, 148-155.
- Esquivel, J. C. (2013). *Cuestión de educación (sexual). Pujas y negociaciones político-religiosas en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Clacso.
- Esquivel, J. C. (2017). “Con la brújula de Francisco”. El Pacto de Padua como construcción político-religiosa en la Argentina pos-kirchnerista. En *Sociedad y Religión*, 28 (48), 12-37.
- Frigerio, A. (1994). “Estudios recientes sobre pentecostalismo en el Cono Sur. Problemas y perspectivas”. En Frigerio, A. (Comp.), *El pentecostalismo en la Argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Giorgi, G. (2014) Los factores “extrapolíticos” de la carrera política: una aproximación a las sociabilidades de los ministros de la Nación en la Argentina (1854-2011). *Revista de Ciencia Política*, 52 (2), 243-275.
- Giorgi, G. (2015). En los pliegues de la planificación del onganiato: el comunitarismo como política estatal (1966-1970). *Anuario IEHS* 29-30, 159-175.
- Hervieu-Léger, D. (2008). “Producciones religiosas de la modernidad”. En Mallimaci, F. (Comp.). *Modernidad, religión y memoria*. Buenos Aires: Colihue.

- Jones, D. y S. Cunial (2017). Más allá de los límites del Estado. Instituciones católicas y evangélicas de partidos del Gran Buenos Aires (Argentina) en la implementación de políticas públicas sobre drogas. *Desafíos* 29 (2), 85-123.
- Luna, E. y É. Cecconi (Coords.) (2002). *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina 1776-1990*. Buenos Aires: Edilab.
- Mallimaci, F. (1992). “El catolicismo argentino desde el liberalismo integral a la hegemonía militar”. Buenos Aires: CEHILA- Centro Nueva Tierra.
- Mallimaci, F. (2015). *El mito de la Argentina laica*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Mallimaci, F. (2008). “Las paradojas y las múltiples modernidades en Argentina”. En Mallimaci, F. (Comp.), *Modernidad, religión y memoria*. Buenos Aires: Colihue.
- Martínez, A. T. (2011). Modernidad, secularización y laicidad en América Latina. Pensar los recursos teóricos desde el caso argentino. *Nostromo. Revista Crítica Latinoamericana*.
- Mignone, E. (1987). *Iglesia y Dictadura. El papel de la iglesia a la luz de sus relaciones con el régimen militar*. Buenos Aires: Ediciones del Pensamiento Nacional.
- Míguez D. (2007) Identidades conflictivas: droga, delito y religión en un programa de rehabilitación de adictos. *Revista Cultura y Religión*, 1 (1), 88-107.
- Míguez, D. (2005). Opio rebelde. Los programas pentecostales de rehabilitación de adictos en Argentina”. *Pentecostudies* 4:1-23.
- Milot, M. (2009). *La laicidad*. Madrid: CCS.
- Olivas Hernandez, L. O., & Ortiz, O. O. (2015). Renacer en Cristo. Cuerpo y subjetivación en la experiencia de rehabilitación de adicciones en los centros evangélico pentecostales. *Ciencias Sociales y Religión*, 7 (22), 90-119.
- Romero, L. A. y L. Gutiérrez (2007). “Sociedades barriales y bibliotecas populares”. En Romero, L.A. y L. H. Gutiérrez, *Sectores populares, cultura y política*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Semán, P. (2000). El pentecostalismo y la religiosidad de los sectores populares. *Apuntes de investigación del CECYP*, 4 (5), 70-94.
- Svampa, M. (Comp.). *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- Verbitsky, H. (2005). *El silencio. De Paulo VI a Bergoglio: las relaciones secretas de la Iglesia con la ESMA*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Zapata, L. (2005). *La mano que acaricia la pobreza: etnografía del voluntariado católico*. Buenos Aires: Antropofagia.

Guillermo Romero

**Palabras clave**

laicidad — políticas sociales — subsidiario — secularización — religión

**Keywords**

secularism — social policies — subsidiary — secularization — religion

**Abstract**

The article analyzes the participation of actors and organizations with a religious background in social policies in Argentina in the 21st Century. In order to understand the configuration of certain logics that enable such prominence in contemporary processes, we start from a brief historicization that allowed us to visualize «subsidiary» forms of action that have a long tradition in the country. Subsequently, and in order to make intelligible the participation of religious actors in the area of social policies at present, the work is concentrated in a limited set of indicators: the definition of social policies; the implementation of poverty assistance policies; the management of policies to promote productive ventures; and the allocation of state economic resources to institutions with religious substrate in the management of social policies.



**Asymmetric Warfare: Exploratory Study on the  
Non-Conventional Military Developments of the People's  
Republic of China in the Period 2012 - 2018**

*Guerra asimétrica: estudio exploratorio sobre los desarrollos militares no convencionales de la República Popular China en el período 2012-2018*

LAUTARO N. RUBBI\*

Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Argentina.  
Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas Projectuales (INSOD), Argentina.  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.  
lrubbi@uade.edu.ar

VICTORIA ÁLVAREZ MAGAÑINI

Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Argentina.  
victoriaalvarezmag@gmail.com

LUCAS NASCIMENTO

Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Argentina.  
nascimentola94@gmail.com

DANA SAGER

Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Argentina.  
dsager@uade.edu.ar

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.14.1.N3>

*According to multiple analysts, a new hegemonic war is now not only possible but also very likely. Faced with growing tensions, it is important to ask how China prepares for a hypothetical confrontation with the United States, given the notable asymmetry in their conventional military capabilities. This research advances on an exploratory study on China's development of non-conventional military capabilities between 2012 and 2017. Based on documentary sources, we investigate China's development of new strategies and weapons, their possible impact on a hypothetical conflict between the two superpowers and the Chinese and US academics' conception of them. It is concluded that these new developments could give China the possibility of equating the United States in an asymmetric war, breaking the asymmetry established by its conventional military capabilities.*

\* The authors acknowledge contributions to a previous version of this article made by two anonymous referees.

## Introduction

According to a Harvard University study conducted by Graham Allison, 12 of 16 cases in which a rising power has confronted a hegemonic power in the last 500 years have ended in war. The hegemonic war between great powers is not only possible, but it has also been the norm throughout history (Allison, 2017). Faced with the current rise of China in economic and military terms, the process of stability, growth, rise, discontent and international reorganization may be close to reaching its stage of synthesis, a stage that has historically been resolved through war (Gilpin, 1981).

Given this, the following work is based on the premise that a large-scale war between the United States and the People's Republic of China in the future is not only possible, but also very likely. However, it is suggested that China does not yet have the conventional military capabilities to cope with the US power, so the confrontation would take the characteristics of an asymmetrical war. Given the potential for a large-scale conflict with the United States and the inferiority of China's conventional forces, this paper seeks to answer the following question: Which military capabilities is China developing to narrow the power gap with the US?

To answer this question, we develop an exploratory research on some of China's major military breakthroughs in 2012-2017 in terms of non-conventional developments. Based on documentary sources, we carry out an exploratory/descriptive study on the new weapons and strategies developed by China and their possible impact on a hypothetical conflict between the two superpowers, focusing on four main categories: A2/AD strategy, missiles, outer space and cyberspace. We also comment on the conception that mainstream Chinese and US academics have about these new capabilities, whose vision can significantly influence the political/military action of both countries.

The main limitation of this study was the difficult access to official military documents of the Armed Forces of the People's Republic of China. This limitation was partially overcome through access to international sources (e.g., reports from International Organizations and Non-Governmental Organizations, as well as news in the mass media, mainly from the Asian region and the US), in addition to the review of some academic work by Chinese authors and official reports from the Chinese state. However, since this is an exploratory study, it is certainly necessary to take into account the bias of the sources addressed, which respond mainly to the Western (and especially North American) view of China's new military developments. The line of the research proposed by this work may be greatly benefited in the future by the achievement of personal interviews with

Lautaro N. Rubbi, Victoria Álvarez Magañañini, Lucas Nascimento y Dana Sager

political, military and academic actors in China. We hope to address this issue in future works.

We start with a brief introduction to the significant economic and military growth of the People's Republic of China in recent years, and the impact that it could have on the structure of the international system in terms of increased tensions with the US. At the same time, we highlight the still existing gap in terms of conventional military capabilities between the two superpowers. Next, the concept of Asymmetric Warfare is briefly developed, arguing that, given the existing military gap, a hypothetical conflict between the two countries would take on such characteristics. After that, we look at some mentions of these concepts on Chinese public and specialized press and publications. Based on this conceptual framework, then we describe some of the main Chinese military developments during the period under study. Finally, we make a general conclusion of the study, where future lines of research are proposed.

### **China's rise and conventional power disparities**

American unipolarity is over. The world today is characterized by a decline in relative terms of US economic supremacy, mainly in the face of the rise of China and other emerging powers. Although the US is nowadays the most powerful state on the planet, it shares the world with other emerging powers and with great assertiveness and activity of other actors (Mearsheimer, 2004:2; Zakaria, 2011:53).

Over the course of thirty years, during which it has maintained growth rates of between 8 and 10%, China has multiplied its GDP by ten, its exports by twenty and its reserves by more than one hundred. China's estimated growth rates in recent years and those projected for the future are still more than three times those of the United States. In addition, China has already surpassed the US as the world's largest trading partner, the largest holder of foreign reserves, destination for foreign direct investment, energy consumer and steel producer (Allison, 2017). At the military-political level, the United States remains the world's only superpower. But in all other dimensions the distribution of power is moving away from American domination (Zakaria, 2011: 4).

Regarding this growth, we have to highlight that there has always been a strong relation between the growth of a State's potential power, the geographic breadth of its interests, the intensity and variety of perceived threats to those interests and the desire to expand its military capabilities and exert greater international influence in order to protect them. As commented by

Friedberg, “growth tends to encourage expansion, leading to insecurity, which fuels the desire for greater power” (2011: 157). But at the same time, when a rising nation grows, especially while it tries to increase its security, it generates feelings of insecurity and concern in others, who want to preserve the *statu quo*.

Thus, following this historical pattern, it is to be expected that China will not only want to be rich, it will also want to be powerful. The Chinese have learned a bitter lesson from history: economic development alone cannot guarantee national security (Hui, 2014: 163). The 2015 White Paper of the Chinese military strategy is clear about this: “Without a strong army, a country can be neither safe nor strong” (STPRC, 2015).

In this regard, although the Chinese defense budget is today only a third of that of the US, investment is growing. It has the largest army in the world in quantity of soldiers and an expanding navy. Once a technologically unsophisticated force, focused on territorial defense against the Soviet Union, the National Liberation Army has now evolved into a modern force focused on US counter-intervention in the East Asia Region (Nye, 2015: 56).

However, an in-depth analysis reveals that, in terms of military power, American world supremacy remains undisputed. Its annual investment in defense is more than three times that of China. It maintains the world’s second largest nuclear arsenal in terms of quantity of warheads and the first in terms of quality. Its navy remains the largest and most advanced in the world, the only one with effectively global reach and patrolling power across all major oceans. The US also has security partnerships with more than sixty countries, while China has only one (North Korea) (IISS, 2016; SIPRI, 2017a; SIPRI, 2017b; Leeds, 2017). Militarily, the international system remains unipolar. This reality may not last much longer, but it is still the undeniable fact of international life.

Although China’s spending is the second largest in the world, decades of sustained growth are needed to approach the amounts that the US is spending on its military equipment and operations. A comparative analysis of both forces shows that, despite China’s impressive growth in its military capabilities, these are still not even close to those of the US, taking into account the quantities of equipment, but mainly their technological complexity, firepower, and precision. Even the most modern systems in China have real difficulties in practice and are far from American systems in terms of combat effectiveness (Christensen, 2015: 84).

Even the most recently published Chinese White Paper on National Defense (STPRC, 2019) recognizes this fact, pointing that: “China’s military security is confronted by risks from technology surprise and growing technological generation gap. Greater efforts have to be invested in military

Lautaro N. Rubbi, Victoria Álvarez Magañini, Lucas Nascimento y Dana Sager

modernization to meet national security demands. The PLA still lags far behind the world's leading militaries". Understanding that their military capabilities are still lagging behind those of the US for several decades to come, and that the future of their relations will be prone to conflict and tensions, it is worth asking how Chinese forces are preparing for a hypothetical confrontation in the medium-term future.

We propose that the study of some of China's latest military developments under the concept of unconventional capabilities in the face of Asymmetric Warfare helps to comprehend them within a global framework that makes such developments more understandable. In other words, we argue that the use of the concept of Asymmetric Warfare as a theoretical background helps to better understand China's objectives in developing the strategies and weapons described below and their possible consequences in the event of a hypothetical confrontation. So, in the next section, we develop these theoretical concepts.

### **The concept of Asymmetric Warfare**

In face of its increasing importance, many theorists have tried to give a concrete definition of Asymmetric Warfare, a still controversial concept. The birth of the term dates back to Andrew J. R. Mack's 1975 article "Why Big Nations Lose Small Wars", in which "asymmetric" referred to a significant power disparity between opposing actors in a conflict. At the end of the Cold War, Mack's analysis aroused renewed interest among academics, and at the beginning of the new millennium the US military began to seriously consider the problems associated with asymmetric warfare. Since then, however, the discussion over the term was complicated by the tendency of academic and military communities to use it in different ways, and by its close association with guerrilla warfare, insurgency and terrorism.

Even though the many uses of the term, most authors agree that an asymmetrical warfare is a conflict in which the forces between the participants are broadly disparate qualitatively and/or quantitatively, that leads to the use of unconventional tactics by the less powerful part (Thornton, 2007; Bennett, 1998; Arreguin-Toft, 2001; Mack, 1975). Asymmetrical warfare then refers to unconventional strategies, tactics and arms systems adopted by a force when its military capabilities towards its enemy are not simply unequal but are so significantly different that it cannot appeal to the same sorts of attacks. This contrasts with symmetric warfare, where two powers have comparable military power and resources, and rely on tactics that are similar overall, differing only in details and execution.

The essential characteristic of asymmetric strategies is the attack of vulnerabilities not appreciated by the adversary, using different operational concepts, doctrines, tactics, and weapons from those used in symmetric conventional confrontations (Sullivan, 2007; Bennett, 1998; Herrera, 2013). As proposed by Marwan (2001), it is useful to distinguish the concept of asymmetry from that of dissymmetry: the latter indicates only a quantitative difference between the forces or between the power of the belligerents. The asymmetry, on the other hand, underlines the qualitative differences in the means used, in the style and in the values of the enemies.

Indeed, since asymmetry of forces is a common feature of conflict, the use of strategies to address these disparities is not new but dates to ancient times. Already the famous ancient Chinese text «The Art of War» by Sun Tzu stated: “You must attack where the enemy is not prepared; use your strongest forces against what is most vulnerable” (Tzu, 2002:28).

Recent history shows that conflicts characterized by large power asymmetries often play out very differently from the expectation of the dominant powers: weak actors sometimes win wars (Thornton, 2007). As Arreguin-Toft (2001) points out, in the last two hundred years this type of confrontation has been won by the strongest state in 70.8% of the cases. However, what is worth noting is the increasing number of victories by the weak state, which in the period 1800-1849 represented only 11.8% of the cases, while for the period 1950-1998 it represented 55%.

As for the case of the US, Wallerstein (2003: 24) points out that due to a variety of reasons, mainly lack of clear strategic objectives and internal political constraints, the US has “tied” or lost all the major asymmetric conflicts in which it has participated since the second half of the 20th century. Of the five major conflicts that the hegemonic power has fought since the end of the Second World War (Vietnam, Korea, Gulf War 1 and 2 and Syria), all of which were fought against clearly weaker actors, none of them culminated in a “glorious victory”. These examples show that the conditions that were considered as indicators of victory during the development of symmetrical conflicts are no longer valid in asymmetrical war scenarios.

It is important to note that, although the concept of Asymmetric Warfare has been widely developed in academia in recent years, most authors understand that these conflicts can only take place between state actors and non-state actors such as guerrillas and terrorist groups (Bolivar Ocampo, 2002; Meigs, 2003; Ancker & Burke, 2004; Battaleme, 2005; Buffaloe 2006; Freedman, 2006; Sullivan, 2007; Stepanova, 2008; Caforio, 2012; Herrera, 2013; Lele, 2014; Sinai, 2017; Sandor, 2018; Long, n.d.; among others). On the other side, authors like Mack, (1975), Bennet (1998), Grange (2000),

Lautaro N. Rubbi, Victoria Álvarez Magañini, Lucas Nascimento y Dana Sager

Arreguín-Toft (2001), Metz & Johnson (2001), Geis (2008), Breen & Geltzer (2011), Lambakis (2005), Kunstler (2011), and Berman (2017) understand that asymmetric conflict can take place also between two or more states. We agree with the later, considering that the military hegemony of the US during the last decades has been so great that any other state actor that wants to confront it must resort to non-conventional strategies of asymmetric type.

Regarding the specific case of China, considerable work has been carried out in the last decades (specially by US military scholars) to identify, explain and contextualize China's non-conventional military capabilities (Berman, 2017: 4). In particular, the Pentagon's Office of Net Assessment (ONA) made Chinese asymmetric technologies and tactics a major topic of study during the tenure of its founding director, Andrew W. Marshall, between 1973 and 2014 (Berman, 2017: 8). However, most of these works consist of efforts aimed at advising US military high command, without public dissemination of the results. At the same time, the works that have been published for public access, such as Christensen (2001), Guo-Woei (2004), Stahel (2004), Fritz (2008), Geis (2008), Hagt & Durnin (2009), Breen & Geltzer (2011), Friedberg (2011), Solomon (2011), Fukuda (2014), Hansen (2014), Hui (2014), Mizokami (2014), Cordesman & Colley (2015), Rumbaugh & Horitski (2015), Heath, Guinness & Cooper (2016), Raska (2016), Rinehart (2016), Erickson (2017), Johnson (2017), Segal (2017) and Wortzel (2017) mainly address isolated parts of the Chinese strategy or particular weapons systems, without finding broader studies that integrate these various components under the concept of Asymmetric Warfare.

We propose here that studying China's new military developments in a comprehensive way under this theoretical framework helps to a deeper understanding of the phenomenon. Also, even while we focus on the western understanding of the concept of asymmetric warfare, on the next section we also comment on the Chinese perspective of it, in order to have a more holistic view of this phenomenon.

### **Asymmetric Warfare in Chinese literature**

Mainstream Chinese literature on military affairs is almost unequivocal about the need to fight and defeat the US by any means necessary in case of a confrontation. Over the last twenty years a series of publications by PLA officers have explored possible new ways of warfighting for the Chinese military. Much of these works emerged from the PLA's research and teaching institutions, and their common denominator was the recognition of the US

as a more advanced technologically adversary, with strong power projection capabilities. In response to this gap, the principal recommendation was the need to develop asymmetric weapons and strategies that would help a weaker power to counter a stronger one (Wortzel, 2017: 9-10).

To start with, in what is probably the best known Chinese work on asymmetric war, 1999's *Unrestricted Warfare*, two PLA political officers advocated the use of a combination of legal warfare, information warfare, and space warfare directed against an enemy and its populace, combined with the development of "new concept weapons" for the PLA (Liang & Xiangsui, 1999). Their work outlined the asymmetric means by which a weaker state could defeat a more advanced adversary without resorting to extensive and costly direct military confrontation. Liang and Xiangsui argued that China should feel free to fight wars by any mean that fits its objectives: the first rule must be that there are no rules, that nothing is forbidden. In line with this, the White Paper on China's Military Strategy (STPRC, 2015), states:

«In response to security threats from different directions and in line with their current capabilities, the armed forces will adhere to the principles of flexibility, mobility, and self-reliance so that **'you fight your way and I fight mine'**».

Also in 1999, General Fu Quanyou, former Chief of Staff of Chinese Central Government, argued that «there is inferiority within superiority and weakness within strength» and that high-tech advances in weaponry have left «a wide margin for the weaker side, giving free rein to man's superior courage and intelligence» (Fu, 1999).

Several years after Liang and Xiangsui work, in 2006, a paper by a team of writers from the PLA Academy of Military Science analyzed the importance of the capacity to conduct long-distance air operations, especially the ones supported by satellite-based intelligence surveillance and reconnaissance, electronic warfare, space warfare and anti-satellite programs (Li, Cheng & Zhang, 2003). One year later, Jiang (2007), a department chief at the Academy of Military Science, in his book *Long-Distance Operations*, argued that China should improve its capacity to carryout diverse types of long-distance attacks on an adversary homeland, including cyberattacks. And in one of the more recent and well-known publication concerning asymmetric warfare, *The Science of Military Strategy 2013*, their authors drawn heavily on classical Sun Tzu military strategy, arguing that to achieve some victories, one must use asymmetric means with surprising military movements (Xiaosong, 2013: 127).

Also, as commented by Wortzel (2017: 12), there exists a rich discussion of the role of asymmetry in military operations in Chinese public literature.

Lautaro N. Rubbi, Victoria Álvarez Magañini, Lucas Nascimento y Dana Sager

The blog *Tie Xue Wang (Iron and Blood Network)* on Baidu.com, for example, has an index of about 30 articles about asymmetric military operations<sup>1</sup>. Most of these discussions mention the possibility for China to use cyberattacks, drones, space attacks and electromagnetic pulse weapons. This kind of recommendations also appear in some “official” publications for mass audiences. A 2012 article in the *PLA Daily* newspaper, for example, argues that, in case of war with the US, China should be able to conduct “full spectrum operations”, cyber-attacks and outdoor space-attacks in order to close the gap in conventional capabilities between both military forces (CCPNN, 2012).

As can be seen in these publications, asymmetric warfare and non-conventional capabilities, in the eyes of many Chinese military planners and academic researchers are a natural response to perceived challenges from more advanced powers. As commented by an article published in Chinese military press, asymmetric warfare is the best option for the weak to defeat the strong (Sun, 2016).

### **Some non-conventional military developments of the People’s Republic of China**

Chinese experts Wang & Zhang (2000: 174) argued twenty years ago that to face more technologically and militarily advanced enemies, such as the US, China must develop several new capabilities and tactics. According to the authors, these included: special forces operations against enemy command and control, precision guided missiles, electromagnetic pulse weapons, lasers, electronic interference, computer viruses, and specialized hackers to attack information networks. China’s political and military leadership seems to have responded well to these recommendations, as some of the major Chinese military innovations of the past two decades clearly align with them.

The term *unconventional development* is used here to refer to weapons, strategies and operational advantages that allow the attack of vulnerabilities of the enemy or that seek to deny the use of the enemy’s power capabilities at a relatively lower cost (Sullivan, 2007; Bennett, 1998; Herrera, 2013). Special reference is made to strategies, high-tech weapons and systems whose primary objective is non-explosive or lethal damage.

---

<sup>1</sup> “Fei Duicheng Zuozhan (Asymmetric Operations),” *Tie Xue Wang (Iron and Blood Network)*, <http://data.tiexue.net/view/1868> (accessed July 7, 2019). This is a blog maintained by an anonymous author, on Baidu.com.

### **A2/AD Strategy**

Today, the access and control of the land, the sea, the air, the outer space, and the cyberspace represent the basis of the military, political and economic supremacy of States. In this sense, those who feel that their interests are threatened are developing strategies aimed at actively denying these spaces to prevent their use or penetration by others (Battaleme, 2015).

The counter-intervention strategy refers to a set of operationally defined tasks to prevent foreign military forces from intervening in a conflict or demarcated territory. It also includes anti-satellite weapons and energy lasers aimed at temporarily blinding or permanently damaging opposing satellites (limiting the support of guidance systems). China's approach to meeting this challenge is manifested in a sustained effort to develop the capability to attack, over long distances, military forces that might be deployed or operate in the Pacific region, a capability that the US Department of Defense calls "Area Denial and Anti-Access" (A2/AD). According to many American analysts, China is actively investing in these capabilities designed to defeat the adversary's projection of power and counter third-party intervention through a variety of air, sea, submarine and space systems (Cordesman & Colley, 2015: 10; Erickson & Heath, 2015).

A2/AD strategy does not only imply the negation of entry and freedom of action of enemy forces in a certain area, but also the achievement of deterrence, developing capacities that aim to increase the cost of entering the scenario of operations by the intervening power. In this regard, Sun Tzu's famous dictum in China's strategy seems more valid than ever: "Supreme excellence consists in defeating the enemy without fighting" (Tzu, 2002: 41).

What makes the actual A2/AD strategy different from the past is the rapid improvement of sensor, guide and communication technologies in recent decades. Together, these components have dramatically improved the lethality of guided long-range missiles and have made possible to threaten distant targets, even without deploying traditional naval or air forces. This could allow China to eventually deploy a surprise attack to destroy U.S. infrastructure in the Pacific region even without risking any of its sea or air-based forces. Among the most susceptible targets are US air and naval bases in allied countries, surface ships, aircraft carriers and outdoor space satellites (Heat, Gunness & Cooper, 2016). As a detailed analysis by the RAND Corporation points out, «China's improved capabilities, especially in terms of anti-access and denial of area, mean that the United States cannot count on gaining operational control, destroying China's defenses and achieving a decisive victory in the short term if a war breaks out» (Gompert, Ceballos & Garafola, 2016: IX).

## Missiles

One of the objectives of China's A2/AD strategy is to defeat US airplanes carriers, the central axis of the US naval power, through ballistic and cruise missiles (Rumbaugh & Horitski, 2015; Rinehart, 2016). In this regard, China has deployed advanced missiles on a wide range of platforms, including highly hidden land mobile launchers and relatively quiet submarines. These anti-ship ballistic missiles count with controllable re-entry technology, specially designed to evade US missile defenses, challenging US maritime control (Johnson, 2017; Erickson, 2017). Chinese anti-access capabilities could also threaten critical U.S. air and naval facilities on the islands of Okinawa and Guam (McCarthy, 2010). Some of the missiles that could be used for these purposes are the DF-21D (nicknamed "Aircraft Carrier Killer"), the DF-26 (nicknamed "Guam Killer") and the YJ-18 (McCarthy, 2010; Solomon, 2011; Fukuda, 2014; Rumbaugh & Horitski, 2015; US Department of Defence, 2017).

Given China's overall inferiority in long-range air and naval power, ballistic missiles such as these provide powerful asymmetric capabilities that could deter US forces in the Pacific Region. In this sense, Friedberg describes these missiles as potential «game changers»: if China can generate a credible threat to aircraft carriers, it could force the US Navy to carry these costly symbols of power and other surface ships far from Chinese shores, drastically reducing their effectiveness and altering the balance of power in the Asia Pacific (2011: 221).

## Outdoor space

Another important area of development of the Chinese military program is outdoor space activities, having deployed a wide range of space assets and counter-space capabilities in recent years. In China's strategic thinking, the ability to enter, control and exploit space serves not only to strengthen its conventional forces but also as a deterrent for US forces by itself (Pollpeter et al., 2009).

It is important to point out that US military assets in space have given its forces a considerable advantage on the battlefield over the last decades. Satellites are essential for the US way of making war, mainly in the Asia-Pacific due to the long continental distances. But satellites could also be a factor of weakness because of the high dependence of US military forces on them. This can be exploited by the Chinese military forces for defense and offensive purposes, for example affecting US missiles guiding systems (Rumbaugh & Horitski, 2015).

In Chinese Military Strategy, the space domain has a top place. In the 2015 edition of *The Science of Military Strategy* (authored by the PLA National Defense University), the editors argue that “building military aerospace power is critical for developing military strategy, intelligence, and defensive capabilities” (Xiao et al, 2015: 371). They strongly believe that “future informatized warfare may first break out in the aerospace domain”, so outer-space superiority will be a fundamental factor in future war.

Regarding this, China has developed different types of anti-satellite weapons, from systems indistinguishable from benign satellites that could eliminate near satellites through various kinds of means, such as kinetic energy weapons, explosive charges, fragmentation devices, and even robotic arms (USCC, 2011: 214), to ground-based ballistic missiles that can attack outer space objectives, such as the SC-19 (Erwin, 2018). The PLA has also already fielded a ground-based laser that can “dazzle” satellites, blinding them temporarily. Some reports point to satellite jamming test conducted as early as 2005 and 2006 by China against US and French Satellites (USCC, 2011: 214-214). These weapons could target a wide variety of US satellites, making it difficult to conduct reconnaissance missions over China and interfering with air, land and sea navigation (Erwin, 2018).

In relation to the concept of asymmetric warfare, it is important to note the cost advantages of this type of weapon. The defense of satellites is not viable in the long term if an enemy is willing and capable of attacking them: the cost of destroying them is much lower than the cost of replacing them.

Other weapons in China’s arsenal which could allow the Asian power to overcome the gap in conventional capabilities with the US include microwave and electromagnetic pulse weapons to disable all electronic devices within a certain range, mines propelled to destroy aircraft carriers and even off-duty fighter jets that could easily be turned into unmanned remote-controlled bombs filled with explosives (Pillsbury, 2015: 154).

Given their lower relative cost and the possibility of denying essential elements of power of US forces, these developments could be a fundamental part of China’s strategy to confront the US. At the same time, this could give China a greater range of maneuverability to pursue regional hegemony and meet its geopolitical objectives, such as the incorporation of Taiwan or the effective and undisputed dominance of the Asia-Pacific seas and islands in dispute.

Furthermore, the developments analyzed have shown how technology has changed the conception of war. However, the most radical change in this regard has been brought about by progress in cyberwar, bringing about an unprecedented change in the way we understand, fight and succeed in war, a change on which China has already begun to act. We explore Chinese capabilities at the cyberspace in the following section.

### **China's Capabilities in Cybersecurity and Cyberwar**

Humanity's high dependence on new technologies, especially the Internet, has created new challenges and vulnerabilities. Cyber-conflicts are evolving very rapidly from a theoretical possibility to very concrete and imminent threats. Within this framework, China has been developing new capabilities to operate at the cyberspace in different kinds of missions, from industrial espionage to psychological warfare. As Lewis (2014: 1) notes, since Xi Jinping assumed the presidency of his nation, the cybersphere has become an even more important strategic area. Xi has emphasized that cyberpower should be a national priority for China if it wants to reach its economic, social and military potential. In line with this, the White Paper on China's military strategy published in 2015 (STPRC, 2015) proposes an acceleration in the development of a cyber force able to meet the requirements of winning computerized wars and respond to both emergencies and wars.

These efforts are mainly run in China by a small leading group on cyber security and internet management that is headed by Xi Jinping himself. Additionally, according to Segal (2014), "at least six different agencies and ministries have input into cybersecurity policy". There is also some evidence to suggest that the Chinese government is diverting funds to finance different groups of hackers to attack foreign military companies (Vargas, 2014).

It is important to note that cyberwarfare is eminently asymmetric. Cyberwar represents a low-cost and effective option for attacking the US, given its high dependence on high-tech for the military (e.g. GPS or missiles guiding systems) and the importance of computer infrastructure for the civilian population. Thus, the process of computerization that has been strengthening the US forces for years, from an asymmetrical perspective, also makes them more vulnerable.

But, for the PLA, computer network attacks are far more than just a different kind of means for achieving physical damage. They are also aimed at gathering information, disrupting and blinding an adversary's systems, and confusing an enemy (Wortzel, 2013). Cyberattacks may also allow to disrupt logistics, resupply, and personnel systems in the enemy's homeland so that combat losses cannot be restored, and the deployed forces cannot sustain battle. In addition, the use of cyber-espionage operations allows China to make reverse engineer for the domestic production of high-tech military equipment, allowing it to reduce the gap in conventional military capabilities with its competitors. In recent years numerous reports points that China has stolen information from several U.S. Defense Department weapons programs, including the Patriot missile system, submarine propul-

sion systems, nuclear weapons designs, and the F-35 fighter jet (Fritz, 2008; Segal, 2017).

It is important to note that the main results of cyberattacks use to be non-physical effects, such as creating confusion, forming public opinion and disrupting information or services. Cyber-weapons may cause physical harm in certain circumstances, but these effects require very advanced skills and can sometimes produce very limited military benefits (Lewis, 2016). But in an asymmetric strategy, the military results are only part of a much larger picture, which considers the political and social impact of each maneuver.

### **Conclusions**

Since the end of the Cold War, and even before, the US has been, by any measure, the richest and most powerful country, while on the last 30 years China has been the one who grows faster. History is full of examples of conflicting and commonly violent relations between fast-growing states and their once-dominant rivals (Friedberg, 2011: 39). There are many indications that this time the situation will not be different. We may be witnessing the decline of the strategic stability provided by nuclear weapons, and the return to the dominance of an offensive international structure over a defensive one (Battaleme, 2016).

Our analysis has pointed out that China does not need to fully catch up the United States to challenge its military capability. While at some point a clear victory for the US was virtually certain in case of a conflict between the two superpowers, most analyses today point to a conflict of extended attrition with unfinished battles and high costs (military and economic) for both sides. China's technological advances, although will not necessarily lead to a victory, will impose much higher costs on the United States (Gompert, Ceballos & Garafola, 2016: IX).

It will be important to continue the research on China's military modernization, which will have far-reaching consequences for the future of its relationship with the US and for international peace and security. Given the importance of these issues, it is hoped that further research will be developed in this direction in the future. Introducing the concepts of asymmetrical warfare and unconventional developments also leads to the opening of new research questions, such as: What countermeasures are the United States proposing in the face of new developments in China? How do these developments impact on the strategic perceptions of other actors in the region? What aspects of the US military still give it strategic advantages and have not been addressed by the Chinese forces? Research on these issues will be critical for the future.

Lautaro N. Rubbi, Victoria Álvarez Magañini, Lucas Nascimento y Dana Sager

## References

- Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Ancker, C., & M. Burke (2003). La Doctrina para la guerra asimétrica. *Military Review*, 18-25. July/August, 2003.
- Arreguín-Toft, I. (2001). "How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict". In *International Security*, 26 (1), 93-128.
- Battaleme, J. (2005). "Asymmetric Security Threats in the Era of Globalization". Paper at the international congress Sovereignty and asymmetric threats - Rethinking the Principle of Non-Intervention at the beginning of the 21st Century. 14 December 2005. National Defense Academy Vienna, Austria.
- Battaleme, J. (2015). "Changing the Status Quo of international politics: Access to common spaces and strategies of denial of space and anti-access". Paper at the XII Congreso Nacional de Ciencia Política. 12-15 August 2015. Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO), Mendoza, Argentina.
- Battaleme, J. (2016). "The battlefield today. Argentine Council for International Relations (CARI)". Article presented at the Meeting of the Working Group on the insertion of Argentina in the world. November 11, 2016.
- Bennett, B. (1998). *What are asymmetric strategies?* National Defense Research Institute.
- Berman, I. (2017). *The logic of irregular war*. London: Rowman & Littlefield.
- Bolívar Ocampo, A. (2002). La era de los conflictos asimétricos. *Military Review*, 46-53. January/February 2002.
- Breen, M., & J. Geltzer (2011). Asymmetric Strategies as Strategies of the Strong. *Parameters*, 41 (1), 41-55. Spring, 2011.
- Buffaloe, D. (2006). Defining Asymmetric Warfare. *Land Warfare Papers*, 58. September, 2006.
- Caforio, G. (2012). The military profession and asymmetric warfare. *New Wars, New Militaries, New Soldiers. Bingley (UK): Emerald*, 19, 3-18.
- CCPNN (2012). *Asymmetric Warfare: The Practicality of U.S. Military Doctrine*. Chinese Communist Party News Network.
- Christensen T. J. (2001). Posing Problems without Catching Up. China's Rise and Challenges for U.S. Security Policy. *International Security*, 25 (4), 5-40.
- Christensen, T. J. (2015). *The China challenge: Shaping the choices of a rising power*. New York: WW Norton & Company.
- Cordesman, A., & S. Colley (2015). Chinese Strategy and Military Modernization: A Comparative Analysis. *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*. Washington DC, September.

- Erickson, A. (2017). "Chinese Anti-Ship Ballistic Missile Development and Counter-intervention Efforts". Washington, DC: Testimony before Hearing on China's Advanced Weapons.
- Erickson, A., & T. Heath (2015). "Is China Pursuing Counter- Intervention?" *The Washington Quarterly*, 38 (3), 143-156.
- Erwin, S. (2018). U.S. intelligence: Russia and China will have 'operational' anti-satellite weapons in a few years. *Space News*, spacenews.com.
- Freedman, L. (2006). Asymmetric War. *The Adelphi Papers*, 45 (379), 49-60. DOI 10.1080/05679320600661681.
- Friedberg, A (2011). *A contest for supremacy. China, America, and the struggle for mastery in Asia*. New York: Norton & Company.
- Fritz, J. (2008). How China will use cyber warfare to leapfrog in military competitiveness. *Culture Mandala: The Bulletin of the Centre for East-West Cultural and Economic Studies*, 8 (1).
- Fu, Q. (1999). Deepen the Study of the Characteristics and Laws of High-Technology Local War and Raise the Standard of Guidance for Winning High-Technology Local War of the Future. *Zhongguo Junshi Kexue*, February 20, 1999, pp. 6-14, in FBIS-China, July 1, 1999.
- Fukuda, J. (2014). Counteracting China's Anti-Access/Area Denial Capabilities. *IIPS Quarterly*, 6 (1).
- Geis, J. (2008). "The Strength of Weakness: Why the Weak Win in Asymmetric Warfare". Paper presented at the MPSA National Annual Conference. United States. Available at [http://www.allacademic.com/meta/p267874\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p267874_index.html). Retrieved on August 13, 2018.
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gompert, D. C., Cevallos, A. S., & Garafola, C. L. (2016). *War with China: Thinking through the unthinkable*. Rand Corporation.
- Grange, D. (2000) Asymmetric Warfare: Old Method, New Concern. *National Strategy Forum Review*. Winter, 1-7.
- Guo-Woei, J. (2004). *China's Development of Asymmetric Warfare and the Security of Taiwan, Republic of China* (Unpublished master's thesis). Naval Postgraduate School.
- Hagt, E., & M. Durnin (2009). China's antiship ballistic missile: developments and missing links. *Naval War College Review*, 62 (4), 87.
- Hansen, S (2014). China's emerging cyberpower: elite discourse and political aspirations. *China's cyberpower: International and domestic priorities. Special Report*. Ed. Lewis, J. & Hansen, S. ASPI. Australian Strategic Policy Institute.
- Heath, T. R., K. Gunness & C. A. Cooper (2016). *The PLA and China's rejuvenation: National security and military strategies, deterrence concepts, and combat capabilities*. RAND Corporation-National Defense Research Institute. Santa Monica, United States.

Lautaro N. Rubbi, Victoria Álvarez Magañini, Lucas Nascimento y Dana Sager

Available at [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR1400/RR1402/RAND\\_RR1402.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1400/RR1402/RAND_RR1402.pdf).

- Herrera, C. A. (2013). *Caracterización de la guerra asimétrica*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Hui, X (2014). Military Developments. Hachigian, N. (Ed.) *Debating China*. New York: Oxford University Press. Pp. 152-175.
- IISS, T. I. (2016). *The Military Balance 2016*. Glasgow, United Kingdom: Routledge. Taylor & Francis Group.
- Jiang, Y. Y. Z. (2007). *Long Distance Operations*. Beijing: Military Science Press.
- Johnson, J. S. (2017). "China's anti-ship missiles threaten a new arms race". *Newsweek.com*. <http://www.newsweek.com/china-missiles-threaten-new-arms-race-us-574590>. Retrieved at 20/03/2018.
- Kunstler, B. (2011). Extreme Asymmetric Warfare of the Future. *World Future Review*, Fall, 2011, 3 (3), 5-16.
- Lambakis, S. J. (2005). "Reconsidering asymmetric warfare". In *Joint Forces Quarterly*, 36, 102-103.
- Leeds, B. A. (2017). The Alliance Treaty Obligations and Provisions (ATOP) project. *International Interactions* 28, 237-260.
- Lele, A. (2014). Asymmetric Warfare: A State vs Non-State Conflict. *OASIS*, 20, 97-111.
- Lewis, J. (2014). "Economic Warfare and Cyberspace. In China's cyberpower: International and domestic priorities. Special Report". Australian Strategic Policy Institute.
- Lewis, J. (2016). "Cyberspace and armed forces. The rationale for offensive cyber capabilities. Strategic Insights". Australian Strategic Policy Institute.
- Li, R., J. Cheng & L. Zhang (2003). *Yiti Xinxi Zuozhan*. Beijing: Military Science Publishing House.
- Lian, Q. & W. Xiangsui (1999). *Unrestricted warfare*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House Arts.
- Long, D. (n.d.). "Countering Asymmetrical Warfare in the 21st Century: A Grand Strategic Vision". Retrieved June 11, 2019, from <http://www.ccc.nps.navy.mil/index.asp>.
- Mack, A. (1975). Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict. *World Politics*, 27 (2), 175-200.
- Marwan, B (2001). La era de las guerras asimétricas. *Le Monde Diplomatique*, 28, 6-7.
- McCarthy, C. J. (2010). "Anti-access/area denial: The evolution of modern warfare". <https://fortunascorner.com/2014/04/21/anti-accessarea-denial-the-evolution-of-modern-warfare/>.
- Mearsheimer, J. (2004). Why China's Rise Will Not Be Peaceful. Chicago University. 17.
- Meigs, M. (2003). Unorthodox Thoughts about Asymmetric Warfare. In *Parameter, Summer*, 33 (2), 4-18.

- Metz, S., & D. V. Johnson (2001). "Asymmetry and US military strategy: Definition, background, and strategic concepts". US Army War College, Strategic Studies, Institute Carlisle Barracks PA.
- Mizokami, K. (2014). Five Chinese weapons of war America should fear. *The National Interest*, May 7, 2014. Available at <https://nationalinterest.org/feature/five-chinese-weapons-war-america-should-fear-10388>.
- Nye, J. (2015). *Is the American Century Over?* Cambridge: Polity Press.
- Pillsbury, M. (2015). *The Hundred – year marathon. China’s secret strategy to replace America as the global superpower*. New York: Henry Holt and Company.
- Pollpeter, K., L. Caprice, F. Robert, E. Francis & P. Alison (2009). *Seizing the Ultimate High Ground: Chinese Military Writings on Space and Counterspace*. Center for Intelligence Research and Analysis, April, 2019.
- Raska, M. (2016). China’s quantum satellite experiments: strategic and military implications. *Nanyang Technological University. RSIS*, 223.
- Rinehart, I. E. (2016). "The Chinese Armed Forces: Overview and Issues for Congress". In CRS Report–Congressional Research Service, 7-5700, <https://fas.org/sgp/crs/row/R44196.pdf>.
- Rumbaugh, W., & K. Horitski (2015). The Chinese missile threat: a rising tide in the Pacific. *MDAA Country Brief*. December, 1-6.
- Sandor, F. (2018). Why Does David Sometimes Defeat Goliath? Effects of Military Culture on the Outcome of Asymmetric Wars. *Florida Political Chronicle*, 26 (1), 48-67.
- Segal, A. (2014). "China’s New small Leading Group on Cybersecurity and Internet Management". *Forbes Asia*, February 27, 2014.
- Segal, A. (2017). How China is preparing for cyberwar. *The Christian Science Monitor* Available at <https://www.csmonitor.com/World/Passcode/Passcode-Voices/2017/0320/How-China-is-preparing-for-cyberwar>.
- Sinai, J. (2017). New trends in asymmetric warfare threats. *Journal of Counterterrorism & Homeland Security International*, 23(3), 14-17.
- SIPRI (2017a). *Trends in International Arms Transfers, 2016*. Stockholm International Peace Research Institute. February, 2017. Available at <https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-in-international-arms-transfers-2016.pdf>.
- SIPRI (2017b). *Trends in World Military Expenditure, 2016* Stockholm International Peace Research Institute. April, 2017. Available at <https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-world-military-expenditure-2016.pdf>.
- Solomon, J. F. (2011). Defending the fleet from China’s anti-ship ballistic missile: Naval deception’s roles in sea-based missile defense. Washington DC: Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown.
- Stahel, A. (2004). Dissymmetric warfare versus asymmetric warfare. *International Transactions in Operational*, 11 (4), 435-446.
- Stepanova, E. (2008). *Terrorism in Asymmetrical Conflict: Ideological and Structural Aspects* (Vol. 23, SIPRI Research Report). New York: Oxford University Press.

Lautaro N. Rubbi, Victoria Álvarez Magañini, Lucas Nascimento y Dana Sager

- STPRC (2015). *China's military strategy. White paper*. The State Council. Available at [http://english.gov.cn/archive/white\\_paper/2015/05/27/content\\_281475115610833.htm](http://english.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm).
- STPRC (2019). *White Paper: China's National Defense in the New Era*. The State Council. Available at [http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content\\_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html).
- Sullivan, P. L. (2007). War Aims and War Outcomes: Why Powerful States Lose Limited Wars. *The Journal of Conflict Resolution*. 51 (3), 496-524.
- Sun, Q. (2016). *The Timeless value of Asymmetric Warfare*. *China National Defense News*. 21 January 2016.
- Thornton, R. (2007). *Asymmetric Warfare Threat and Response in the Twenty-First Century*. Cambridge: Polity Press. Vol. 241.
- Tzu, S. (2002). *El Arte de la Guerra*. Buenos Aires: Longseller.
- US Department of Defense (2017). *2017 Annual Report to Congress on the Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*.
- USCC (2011). *Report to Congress*. Washington DC: Government Printing Office.
- Vargas, E. M. (2014). *Ciberseguridad y Ciberdefensa: ¿Qué implicaciones tienen para la Seguridad Nacional?* Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Wallerstein, I. (2003). *The decline of American power*. New York: The New Press.
- Wang, H. & X. Zhang (Eds.) (2000). *Zhanyi Xue (On Military Campaigns)*. Beijing: National Defense University Press.
- Wortzel, L. M. (2013a). *Testimony Before the House of Representatives Committee on Energy and Commerce Subcommittee on Oversight and Investigations*.
- Wortzel, L. M. (2017). The Chinese Way of Asymmetric War. In Berman, I. (Ed.), *The Logic of Irregular War*. London: Rowman & Littlefield. Pp. 9-36.
- Xiao, T., L. Yaoliang, K. Wuchao, & R. Cai (2015). *The Science of Military Strategy*. Beijing: China National Defense University.
- Xiaosong, S. (2013). The science of military strategy. *Beijing: Military Academic Works*. Academy of Military Science, 214.
- Zakaria, F (2011). *The post American world. Release 2.0*. New York: Norton & Company.

**Keywords**

People's Republic of China — United States — Hegemonic War — Asymmetric War — Non-conventional capabilities

**Palabras clave**

República popular China — Estados Unidos — Guerra Hegemónica — Guerra Asimétrica — Capacidades no convencionales

**Resumen**

Según múltiples analistas, una nueva guerra hegemónica una guerra hegemónica no sólo es posible actualmente, sino también probable. Frente a las crecientes tensiones, es relevante preguntarse cómo se prepara China frente a una hipotética confrontación con los Estados Unidos, dada la notable asimetría en sus capacidades militares convencionales. El presente trabajo avanza en un estudio exploratorio sobre el desarrollo de capacidades militares no convencionales por parte de China entre 2012 y 2017. Basándonos en fuentes documentales, indagamos el desarrollo de nuevas estrategias y armas por parte de China, su posible impacto en un posible conflicto entre ambas superpotencias y la concepción de los académicos chinos y estadounidenses sobre ellas. Concluimos que estos nuevos desarrollos podrían dar a China la posibilidad de equiparar a los Estados Unidos en una guerra asimétrica, rompiendo la asimetría establecida por sus capacidades militares convencionales.

*Reseñas*



## Los orígenes latinoamericanos de Podemos

Manuel Alcántara Sáez y José Manuel Rivas Otero (Dirs.)

Madrid: Tecnos. 2019. 188 páginas.

*Francisco Olucha-Sánchez*

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.14.1.R1>

En los últimos años, la irrupción de actores políticos en el espacio político ha generado un interés en el estudio en diferentes ámbitos de la ciencia política. La formación política Podemos ha conseguido la transformación del sistema de partidos español instaurado desde los años ochenta. Podemos consiguió que parte de su electorado viniese de fuerzas políticas totalmente diferentes a las posiciones ideológicas del partido y de un núcleo importante de abstencionistas (Fernández Albertos, 2015), desbordando la escala izquierda-derecha. Sin embargo, el paso del tiempo de la formación política fue asentando posiciones ideológicas con una clara predisposición ideológica (Marcos-Marne et.al., 2019). De esta forma, Podemos pasó a formar parte de la configuración del sistema de partidos español.

La producción académica sobre el éxito de Podemos ha sido muy variada, pero ningún estudio se ha centrado en la influencia que tuvieron sus miembros fundadores en la conformación exitosa de un partido político en el sistema de partidos español. En *Los orígenes latinoamericanos de Podemos*, dirigido por Manuel Alcántara y José Manuel Rivas, los autores hacen un viaje a las raíces académicas y políticas de los miembros más destacados de Podemos y a su relación con América Latina, en especial allí donde se dieron los procesos políticos de la llamada “marea rosa”

(Panizza, 2009). Como explican los directores en la Introducción, el libro hace un buceo por la producción académica, la militancia política y las experiencias profesionales de los fundadores de este partido, con el objetivo de indagar en los elementos que han aprendido en su formación como académicos y políticos en América Latina. Alcántara y Rivas remarcan que la relación entre España y América Latina siempre ha sido especial, pero se trata de la primera vez en la historia que los miembros de una fuerza política española llevan a la práctica sus conocimientos y experiencia adquiridos en América Latina.

En el primer capítulo del libro, José Manuel Rivas examina las influencias académicas y las fuentes bibliográficas de la producción de los tres principales líderes del Podemos en sus inicios: Pablo Iglesias, Iñigo Errejón y Juan Carlos Monedero. El autor muestra que los pensamientos que permean sus experiencias políticas y, posteriormente, sus trabajos académicos tienen su origen en pensadores latinoamericanos y/o han tenido presente la región latinoamericana como escenario político en sus investigaciones. Además, a través de su lectura se puede apreciar que los tres líderes de Podemos tenían diferentes autores de referencia y, por lo tanto, diferentes perspectivas teórico-políticas que se visibilizarán en la construcción de Podemos como herramienta política.

En el siguiente capítulo, Agustín Haro aborda estas perspectivas para hacer un análisis del discurso de Podemos desde sus inicios hasta las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015. El autor escoge diferentes discursos en momentos claves desde el nacimiento del partido (la Asamblea denominada Vistalegre I) hasta las elecciones generales de 2015. Durante este tiempo se perfila la evolución discursiva de Podemos aplicando las fórmulas políticas aprendidas en sus experiencias latinoamericanas y la reivindicación de conceptos esenciales en la construcción política del partido como “patria” o “pueblo”.

En el tercer capítulo, Gemma Ubasart-González y Salvador Martí i Puig reconstruyen la historia de vida de los diferentes miembros del cuerpo ejecutivo más alto del partido en sus inicios, el Consejo de Coordinación de Podemos. Los autores describen el contexto en el que se politizan los miembros de la organización al igual que su influencia militante en el ámbito académico. Ubasart-González y Martí i Puig destacan que los movimientos estudiantiles de finales de los años noventa y principios del siglo XXI, su experiencia laboral en América Latina y el escenario post 15-M incidirán en su producción académica.

Por otro lado, el capítulo 4, escrito por Antolín Sánchez Jorge, combina el contexto político y socioeconómico de América Latina con las experiencias de asesoramiento político de los líderes de Podemos. De esta manera, el autor contextualiza el surgimiento de Podemos como un partido-movimiento que tiene como objetivo una búsqueda de la transversalidad que supere la tipología de los partidos tradicionales y la división entre izquierda y derecha. Sánchez

Jorge concluye que los líderes de Podemos se desmarcan, también, de la izquierda ortodoxa.

El último capítulo de la primera parte del libro, escrito por Rubén Martínez Dalmau, aborda el origen y el desarrollo de la Fundación CEPS, y cómo se fue fraguando la relación de asesoramiento de los académicos españoles con los gobiernos latinoamericanos, especialmente en los procesos constituyentes. El papel que jugó la fundación CEPS en estos procesos fue, en la perspectiva del autor, la de interactuar con diversos actores políticos (partidos, movimientos sociales y personas a título individual). Además, los miembros de la Fundación CEPS fueron observadores de primera línea de los cambios políticos que se produjeron en América Latina en la primera década del siglo XXI.

La segunda parte del libro está basada en estudios de caso de los países en los cuales los principales líderes de Podemos han tenido sus experiencias políticas y académicas. En el primer capítulo de esta sección (capítulo 6), Julián Martínez Ramos se centra en los movimientos sociales y en Ecuador, en donde se produjeron algunos de los contratos de asesoramiento en la reforma del Estado con la colaboración de miembros de Podemos. Al analizar el caso ecuatoriano, el autor remarca la falta de transparencia en su búsqueda de los documentos pertinentes.

En el último capítulo, Esther del Campo y Jorge Resina de la Fuente analizan el caso de Bolivia, cuyo proceso político es, según los autores, el más influyente en términos políticos y académicos en los líderes de Podemos. Especialmente en Iñigo Errejón, quien elabora su tesis doctoral sobre la hegemonía a través del discurso del el Mo-

vimiento Al Socialismo (MAS). Asimismo, del Campo y Resina de la Fuente indican que Álvaro García Linera, vicepresidente de Bolivia durante todo el gobierno del MAS, es uno de los intelectuales que más influencia tienen en los líderes de Podemos. La construcción del pueblo a través de la diversidad de la lucha de los movimientos sociales, el momento destituyente y el posterior proceso constituyente son algunas de las ideas políticas que los dirigentes de Podemos adquirirán de su experiencia política en Bolivia.

Las conclusiones a cargo de Manuel Alcántara suponen un punto de inflexión sobre líneas de investigación a futuro. En primer lugar, Alcántara señala que los líderes de Podemos son parte de esa escuela de cuadros políticos que se han formado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid de la que forman parte algunos ilustres políticos españoles y latinoamericanos. En segundo lugar, el autor pone en valor la tradición académica latinoamericana como un insumo fundamental -más allá de otras influencias- del que se nutrieron los líderes de Podemos.

Para concluir, puede afirmarse que el libro versa en gran medida sobre la influencia de los diversos actores y procesos políticos latinoamericanos en la construcción de Podemos. A pesar de que se citan diversas obras e intelectuales que influyen en los líderes de Podemos, todos los autores destacan a Ernesto Laclau y Chantal Mouffe por dos premisas políticas que se llevan a cabo en la construcción de Podemos. La primera es la ruptura del eje izquierda y

derecha al tratar de imponer el eje arriba-abajo (élite versus pueblo) y la construcción de un pueblo (Laclau, 2005). La segunda remite a la resignificación de conceptos claves para llegar a diferentes sectores de la población (Laclau y Mouffe, 1987). Los autores señalan las influencias teórico-políticas enmarcadas en un espectro académico concreto en la confección de Podemos, que más tarde cristalizarán en diferentes corrientes políticas internas. Por lo tanto, las futuras investigaciones sobre Podemos tendrán un valioso material en este libro, ya que podrán encontrar las diversas influencias políticas e intelectuales latinoamericanas, en las cuales se han basado sus fundadores a la hora de construir dicha formación política.

#### Referencias bibliográficas

- Fernández Albertos, J. (2015). *Los votantes de Podemos*. Madrid: Catarata.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. y C. Mouffe. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.
- Marcos-Marne, H., C. Plaza-Colodro, y T. Freyburg (2019). Who votes for new parties? Economic voting, political ideology and populist attitudes. *West European Politics*, 43 (1), 1-21.
- Panizza, F. (2009). Nuevas izquierdas y democracia en América Latina, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 85/86, 75-88.

## Elecciones Latinoamericanas. Selección y Cambio de voto

**Richard Nadeau, Éric Bélanger, Michael S. Lewis-Beck,  
Mathieu Turgeon, François Gélinau, María Celeste Ratto**

Bruselas: Peter Lang. 2019. 266 páginas.

*Tomás Ciocci Pardo*

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.14.1.R2>

Una parte importante de la literatura que explica el comportamiento electoral distingue dos tipos de factores: los factores de largo plazo y los factores de corto plazo. Los primeros son estructurales y estables, como las características sociodemográficas de un ciudadano, su ideología y su identificación partidaria. Los segundos son menos estables, como la opinión sobre asuntos públicos generales o cuestiones más concretas como el desempeño de la economía. Dentro de esta línea de trabajos, conocidos como la Escuela de Michigan, se encuentra el libro de Nadeau et al. Los autores utilizan datos del Barómetro de las Américas (2008, 2010 y 2012) para analizar las principales relaciones causales dentro del “embudo de la causalidad” en 18 países de América Latina, con el objetivo de aportar al entendimiento de las elecciones en contextos de fragilidad democrática e institucional. ¿Qué es el embudo de causalidad? Un esquema de relaciones causales entre los determinantes del voto en donde la base del embudo son los factores de largo plazo, luego vienen los factores de corto plazo, y la punta del embudo representa el voto, siendo el clásico trabajo de Angus Campbell *The American Voter* (1960) el mayor de los exponentes de este tipo de abordajes.

¿Cómo votan los latinoamericanos?

Los autores reconocen que la literatura se ha dedicado al asunto, aunque la mayoría de los trabajos ponga el foco

en factores o procesos específicos como el clientelismo, la calidad institucional, la corrupción o la economía. La carencia de una teoría integral del comportamiento electoral adaptada al contexto latinoamericano es el principal motivo de la investigación. Si bien América Latina tiene dos características distintivas como la extrema desigualdad y la diversidad étnico-lingüística, los autores no creen que los votantes latinoamericanos sean esencialmente diferentes de sus pares en democracias desarrolladas, por lo que intentan hacer viajar el “el embudo de la causalidad”.

Esfuerzos anteriores, afirman los autores, arrojaron resultados satisfactorios en la aplicación del modelo de Michigan en otros contextos, como por ejemplo en Gran Bretaña, Francia o Irlanda, o incluso en regiones enteras como los países escandinavos. Su objetivo es aplicar el modelo de Michigan para entender las generalidades en todos los países de América Latina, y las diferencias entre los casos. El libro estudia el apoyo al partido de gobierno, a partir de la pregunta sobre a quién votaría en el encuestado “si la elección presidencial se celebrara mañana”, y considera cuatro grupos de factores: la estructura social (edad, género, religión, región y raza/etnia), la clase y los bienes materiales (bienes materiales, educación, desempleo, propiedad y clientelismo), los anclajes políticos (identificación partidaria e ideológica) y los temas de interés

(la intervención estatal, el autoritarismo, la corrupción, los derechos democráticos, el crimen y la economía). El último grupo representa los factores de corto plazo mientras que los tres anteriores los factores de largo plazo.

El primero de los resultados del libro indica que las características demográficas de los votantes explican muy poco sobre la selección del voto en general (teniendo en cuenta el ajuste de los modelos), aunque hay algunos efectos marcados. Los votantes mayores y blancos, las mujeres, los católicos y los asistentes a la iglesia tienden a votar en favor del candidato del partido y de gobierno si es de derecha (las mujeres en América Latina imitan la conducta de las mujeres del mundo desarrollado previo a la emancipación laboral y educativa). Los votantes blancos son más propensos a votar en favor de partidos de derecha que los votantes mestizos y mulatos, quienes por su parte son también más propensos a votar por un candidato de derecha que los negros o indígenas.

En segundo lugar, la estructura de clase (estatus de empleo y educación) y los bienes materiales (ingresos y la propiedad) tienen un efecto modesto sobre el voto. El factor clase está relacionado en buena parte a la emergencia política de gobiernos redistributivos, la cual ha sido capaz de politizar los temas de clase y movilizar el apoyo de los desempleados y de los pobres, aunque no se encuentra un efecto consistente del clientelismo.

El tercer resultado marca una clara predominancia de las variables de anclaje por sobre los dos conjuntos de variables anteriores. El efecto de la identificación partidaria, por su parte, es más fuerte y sistemático en la selección del voto, en comparación con la ideo-

logía (la única excepción es Chile, en donde el factor posicionamiento ideológico explica mucho de la variación en el voto). Aun así, el efecto de la variable identificación partidaria es más bajo en esta región que en las democracias desarrolladas. Por último, la economía nacional, el crimen, la corrupción y la democracia, tienen un impacto más fuerte como temas de interés que la intervención estatal en la economía y el autoritarismo. Los temas importan y mucho en América Latina, siendo fundamental su inclusión para mejorar las medidas de ajuste de los modelos estadísticos.

En términos más generales, el poder explicativo del modelo Michigan para los países de América Latina es similar a lo que ha sido observado en las democracias emergentes de Europa Oriental, pero más bajo que en las democracias desarrolladas. Esto se debe al débil efecto (en comparación con estas últimas) de las variables sociopsicológicas, tales como la identificación partidaria e ideológica, factores vinculados a los años de historia democrática faltos de desarrollo en la región.

El libro aporta tres conclusiones importantes. La primera de ellas es que el modelo de Michigan puede viajar. La principal diferencia en su aplicación respecto de los países desarrollados tiene que ver con factores que van madurando y se van afianzando con los años de democracia continuada. Teniendo en cuenta esto, podría esperarse una mayor convergencia para el futuro, a partir de un aumento del vínculo entre etiquetas partidarias y votantes, como así también de un ordenamiento ideológico más estable en las elites y votantes.

Segundo, se muestra la especificidad de América Latina en relación con el modelo de Michigan. Los factores

explicativos del voto pueden variar en fuerza de un país o un continente a otro. Vemos que, dentro de este marco teórico, el comportamiento electoral de Latinoamérica tiene sus propias fortalezas, incluyendo la importancia de la raza/etnia y la religión sobre la selección del voto, la mayor relevancia de la identificación partidaria en comparación con la ideología, y la prominencia de temas de interés tales como la corrupción, la economía y el respeto por los derechos democráticos.

Tercero, se muestra la especificidad de ciertos grupos en función de las características de los países. El efecto de la raza/etnia es más pronunciado en aquellos países con mayor proporción de población negra o indígena, la conexión entre la riqueza y apoyo a la derecha es más fuerte en países que han implementado políticas redistributivas, y el efecto de la identificación partidaria es más débil en países con sistemas de partidos más fragmentados.

El libro resulta de vital importancia para la literatura. En primer lugar,

porque combina un fuerte encuadre teórico aplicado en democracias desarrolladas con diseños estadísticos que contemplan el contexto de aplicación de esos modelos. En segundo lugar, porque utiliza datos sistematizados a escala regional y con significancia estadística nacional, lo que permite no solo ver la aplicación del embudo de la causalidad sino también la variación de su aplicación. Por último, porque muestra cómo, en un contexto de fragilidad institucional, las teorías generadas en países desarrollados funcionan de una forma aceptable. Esto indica que el votante latino tiene un comportamiento parecido al de sus pares en democracias desarrolladas, dependiendo las diferencias del tiempo y la maduración de los sistemas políticos. El libro es un ejemplar único en su intento por aportar evidencia explicativa de los determinantes del voto en América Latina, siendo fundamental su lectura en cursos de grado y posgrado sobre opinión pública y comportamiento electoral en la región.

## La representación política de las mujeres en México

Flavia Freidenberg (Ed.)

Ciudad de México: IJ-UNAM e INE. 2018. 300 páginas.

Karolina M. Gilas

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.14.1.R3>

El estudio de la representación política de las mujeres es uno de los grandes temas que, en las últimas décadas, ha transformado la ciencia política y nuestro entendimiento de los fenómenos representativos. Cuando quedó evidenciado que el reconocimiento de los derechos políticos y de la igualdad jurídica entre los hombres y las mujeres no se tradujo en la inclusión plena de la mitad de la población en la vida pública y en el ejercicio del poder político, el estudio de los factores que determinan los alcances de esa participación se ha convertido en un importante campo de investigación (Waylen *et al.*, 2013). Entre estos estudios son particularmente importantes aquellos que, desde diversos ámbitos del neoinstitucionalismo, la política comparada y los estudios subnacionales, aportaron evidencias empíricas para identificar los obstáculos para la representación política de las mujeres y los mecanismos que permitieron su avance (Waylen *et al.*, 2013; Lovenduski, 1998).

En esta línea se ubica el libro editado por Flavia Freidenberg, dedicado al estudio de la representación política de las mujeres en México. Detrás de esta publicación se encuentra un enorme esfuerzo de sistematización de los datos sobre quienes han ocupado escaños en el Congreso federal y en los congresos de las entidades federativas entre 1990 y 2016. Estos datos, recopilados en el marco del proyecto #MujeresPolíticas,

inaccesibles en ninguna otra fuente, ofrecen un panorama amplio, profundo y detallado sobre el largo y sinuoso camino que fue para las mujeres romper los techos y eliminar las barreras que les impedían acceder a los espacios de representación en México.

A partir de los datos generados, las investigadoras e investigadores del proyecto —Ninfa Hernández, Georgina Flores-Ivich, Valeria Ordoñez, María Cristina Osornio, Raymundo Alva Huitrón, Rodrigo Salazar Elena y la propia Freidenberg— realizaron análisis de los factores que, en los diversos contextos de la política mexicana nacional y subnacional, facilitan o dificultan el acceso de las mujeres a la representación descriptiva.

La aplicación del Índice de Fortaleza del Diseño Electoral de Género (IFDEG) para las 32 entidades federativas y para el Congreso federal, realizada por Freidenberg y Alva Huitrón, les permite concluir acerca de la importancia del diseño de las cuotas de género. Su hallazgo principal es que la homologación de la regulación de la paridad, con la cual las normas federales permearon al ámbito estatal, ha permitido fortalecer las condiciones favorables para la representación femenina. Al mismo tiempo, su trabajo apunta a que aún persisten importantes obstáculos para la participación política de las mujeres, en particular el uso frecuente de estrategias que pretenden evitar el cumplimiento

de las cuotas por parte de los partidos políticos.

Hernández Trejo, quien evalúa la representación descriptiva de las mujeres en los congresos estatales, evidencia las diferencias en la implementación de las cuotas y de la paridad entre las entidades federativas. Su trabajo apunta a que, más allá de las cuotas y su efectividad, la representación política depende en gran medida de los aspectos no formales, como la voluntad de los partidos y la cultura política dominante.

En su capítulo, Flores-Ivich y Freidenberg exploran los factores detrás de las diferencias entre los niveles de representación descriptiva femenina en los congresos de las entidades federativas. Su trabajo muestra el impacto determinante de la fortaleza del diseño de las cuotas para el éxito electoral de las mujeres, aunque también esbozan conclusiones tentativas sobre el impacto de las características personales de las candidatas y del papel de las autoridades electorales.

Por su parte, Ordoñez Ghio y Flores-Ivich analizan los resultados de la implementación de una regla novedosa, aprobada en México con la reforma de 2014, que prohíbe a los partidos políticos postular las candidaturas de un solo género en aquellos distritos en los que hubiese obtenido los porcentajes de votación más baja (los llamados “distritos perdedores”). Los datos empíricos evidencian que la medida es compleja en su implementación y que, en ciertas condiciones, resulta poco efectiva para evitar la tendencia partidista de postular a las mujeres en posiciones o distritos con pocas posibilidades de victoria.

El capítulo de Freidenberg estudia la manera en la que los partidos políticos han reaccionado a la nueva dinámi-

ca política y en qué medida estos promueven y obstaculizan la igualdad de género al interior de sus organizaciones y en el acceso al poder. Para ello, propone una herramienta para la evaluación de la igualdad sustantiva al interior de los partidos. Sus hallazgos apuntan a la persistencia de numerosos obstáculos relacionados con los procesos internos, con la distribución de los recursos, con un bajo compromiso por la igualdad y con frecuentes casos de violencia contra las mujeres.

Salazar Elena y Osornio Guerrero analizan la complejidad generada por la conjugación de tres normas aparentemente contradictorias: la obligación de la postulación paritaria, la democracia interna y la posibilidad de reelección. Su trabajo propone evitar las tensiones transitando hacia un modelo de escaños reservados o de listas cerradas.

Alva Huitrón amplía el análisis de los obstáculos existentes al acceso de las mujeres a los cargos legislativos desde la perspectiva de los recursos de campaña de los que disponen. Su capítulo demuestra que los partidos no impulsan una estrategia a favor de fortalecimiento del liderazgo femenino, y apunta a que sería necesario construir condiciones de igualdad económica entre las campañas de las candidaturas femeninas y masculinas.

Finalmente, Freidenberg y Osornio Guerrero cierran el volumen apuntando a la violencia política en razón de género como una consecuencia no prevista y no deseada del incremento del número de las mujeres en los cargos legislativos.

*La Representación Política de las Mujeres en México* es un libro fundamental para comprender la ruta mexicana hacia la paridad de género y el largo y sinuoso camino que permitió construir

## Reseñas

las condiciones adecuadas para promover el acceso de las mujeres a los cargos legislativos. Es una crónica detallada de la evolución y de las condiciones actuales de la participación política de las mujeres mexicanas y, al mismo tiempo, un extraordinario análisis que da cuenta de los obstáculos culturales, partidistas, político-institucionales y estructurales que obstaculizan, aún hoy, el desarrollo de las actividades políticas por parte de las mujeres. Estos obstáculos suponen, al mismo tiempo, dos agendas. La primera es una agenda de investigación futura, necesaria para estudiar la evolución de estas trabas y la efectividad de las medidas implementadas

para su eliminación. La segunda es una agenda de políticas públicas que se requieren para que estos obstáculos se conviertan en una cosa del pasado y para que nada vuelva a impedir la plena participación de las mujeres en la política.

### Referencias bibliográficas

- Lovenduski, J. (1998). Gendering research in political science. En *Annual Review of Political Science*, 1: 333–35.
- Waylen, G., K. Celis, J. Kantola, y L. S. Weldon (Eds.) (2013). *The Oxford Handbook of Gender and Politics*. Oxford: Oxford University Press.

## Les origines du populisme : enquête sur un schisme politique et social

**Yann Algan, Elizabeth Beasley, Daniel Cohen y Martial Foucault**  
París: Seuil et la République des Idées. 2019. 218 páginas.

*Agustín De Marco*

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.14.1.R4>

“Un fantasma recorre Occidente: el populismo”. Los autores no escatiman epítetos al momento de dar cuenta de la prosperidad de dicho fenómeno en Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Austria, Polonia y Hungría, entre otros países. Sostienen, a su vez, que ya sea de izquierda o derecha, el aumento de fuerzas “antisistema” se halla íntimamente ligado al deterioro de las condiciones vida de las clases medias y populares, golpeadas por la inseguridad económica y la profundización de las desigualdades, particularmente luego de la crisis económica que azotó Europa en el año 2008.

Ante este nuevo escenario económico-cultural, tanto la izquierda como la derecha asisten a un desmoronamiento de su programática por causa del alza populista. De este modo, explican, el eje izquierda-derecha se actualiza a partir de una nueva configuración del electorado, allí donde la oposición tradicional terminó por ser indiferente a la geografía social.

A causa de ello, y a los fines de evitar toda ambigüedad, los autores utilizan dos expresiones distintas: la “izquierda radical” y la “derecha populista”, dos fuerzas unidas en su crítica al sistema, aunque profundamente opuestas en términos de valores y de plataformas políticas y económicas. Las dos se nutren de los programas tradicionales de la izquierda y la derecha, respectivamente. Redundan en su caracte-

rización de la “izquierda radical” y la “derecha populista” en tanto fuerzas antisistema opuestas al Estado y a las élites, reservando el término “populista” a esta última, la cual agrupa la facción autoritaria y antiinmigrantes de dicho electorado.

El Capítulo I, “Tres crisis”, enmarca la subida del populismo en un contexto de crisis política, económica y cultural. La primera de estas crisis abreva en la desconfianza hacia las instituciones políticas nacionales y supranacionales, lo cual lleva a los votantes a agruparse en torno a las fuerzas “antisistema”: la izquierda radical y la derecha populista. Esta crisis halla su eco en el fuerte resentimiento de las clases populares hacia los desajustes económicos, así como en la incapacidad de sus gobernantes para dar una solución a dichas problemáticas. Tanto las transformaciones económicas a largo plazo, como el shock brutal de la crisis financiera son esenciales para comprender el aumento de las fuerzas antisistema. Esta progresión de la radicalidad política traduce la pérdida de confianza de las poblaciones más vulnerables a los riesgos económicos en la capacidad del “sistema” para protegerlos. La crisis cultural viene dada por la hostilidad de la “derecha populista” hacia los inmigrantes, su fascinación por los valores autoritarios y un conservadurismo social de tenor nacionalista. Los autores se refieren a la avanzada antiliberal en

términos de valores y de derechos sociales como “la sorpresa política más espectacular del período reciente”. Tiene lugar, así, una paradoja central que ocupa a una sociedad que se creía más tolerante y, de repente, se ve tentada por valores profundamente antiliberales.

El Capítulo II, “La elección presidencial francesa de 2017”, expone el caso francés como un punto culminante en la crisis del eje izquierda-derecha, el cual dominó el tablero político desde finales de la segunda guerra mundial. Tanto Macron como Le Pen sacaron provecho de una situación atípica: por primera vez desde la creación de la V República, ninguno de los partidos tradicionales de la izquierda y de la derecha logró llevar un candidato a segunda vuelta. A diferencia de Le Pen, cuyo ascenso había sido previsto por las encuestas, la aparición en escena de Emmanuel Macron fue totalmente imprevisible: sin partido ni pasado político, logró crear un bloque de centro, arrastrando un enorme caudal de votos de la centroizquierda. Los autores aseguran, así, que el eje izquierda-derecha se actualiza en función de la contienda de 2017 bajo el rótulo de “ganadores-perdedores”, que opone a Le Pen contra Macron, respectivamente.

El Capítulo III, “Individuos y clases sociales”, indaga acerca del rol de las clases sociales, así como su evolución en el curso de los últimos decenios. Los autores entienden que las características individuales de los electores (ingresos, educación, confianza y bienestar) explican mejor el voto que las categorías socio-profesionales a las cuales pertenecen. Los autores abordan una serie de aspectos específicos (confianza, tradiciones religiosas y familiares) con el fin de analizar la formación de las ideologías de los electores, y su

pertenencia política. Concluyen que la pertenencia a las grandes ideologías viene a ser reemplazada por representaciones políticas donde la subjetividad juega un rol más importante.

En el Capítulo IV, denominado “Tres grandes ideologías”, a partir de una distinción entre clivajes económicos y clivajes culturales, los autores dan cuenta de cuatro tipos de electores diferentes: electores liberales tanto en el plano socioeconómico como en el cultural (que apoyaron a Macron); conservadores en ambos aspectos (que dieron su apoyo a Le Pen); liberales en el plano cultural, no así en términos socioeconómicos (terreno de la izquierda tradicional); y conservadores en el plano cultural y liberales en términos económicos (derecha tradicional). Esto revela las tensiones internas entre los movimientos tradicionales que se suponían homogéneos. Abordan, así, el modo en el cual posturas contrarias se reactualizan dando lugar a nuevos paradigmas, todo ello a la luz de las ideologías culturales, que estipulan las relaciones con los Otros, de las ideologías económicas, que acarrearán fundamentalmente las cuestiones acerca de la redistribución y el grado de intervención estatal, y de las instituciones políticas, que determinan la relación entre el Estado y las instituciones democráticas.

El Capítulo V, “El elector emocional”, parte de la consideración de que las ideologías determinan los valores a partir de los cuales los votantes fijan su elección. Los autores afirman que el elector en tanto “ciudadano sentimental” se encuentra atravesado por un conjunto de emociones. En tanto el miedo rehúye hacia el conservadurismo, solo la “cólera”, afirman, favorece las posturas más radicales. De allí que aquellos electores con pocos estudios, jóvenes,

empobrecidos y desclasados que bien podrían optar por la abstención, se inclinan hacia la derecha populista. Esta actitud viene a ser matizada por la confianza interpersonal. Estar “enojado” con el sistema y disponer de un gran capital de confianza en las posibilidades de cambio orienta el voto hacia la izquierda radical; en tanto que la desconfianza en el “otro” resulta una mejor combinación emotivo-subjetiva para votar a favor de la “derecha populista”.

En el Capítulo VI, “De Marchais à Le Pen”, los autores sostienen que el quiebre dado entre las elecciones de 2012 y 2017 no es producto únicamente de las circunstancias personalísimas de tal o cual candidato, sino también de otro quiebre de mayor importancia, aquel del voto comunista. Las clases populares perdieron la fuerza política que les confería la sociedad industrial, transformándose paulatinamente en clases “infelices”, constituidas por individuos aislados, presos de una sagaz desconfianza hacia la sociedad en su conjunto.

El Capítulo VII, “Les Gilets Jaunes”, analiza la aparición de los “Chalecos Amarillos” en la escena política en otoño de 2018, a causa del aumento en el precio de los combustibles autorizados por el gobierno de Emmanuel Macron. La continuidad del movimiento, así como su composición social, animan a los autores a llevar a cabo un análisis de sus fortalezas y debilidades en vistas a comprender tanto la ideología antisistema como la recomposición del espectro político propiciada por la elección de Macron. La geografía de las protestas demuestra que no se trata únicamente de aquellos grupos pertenecientes a la “derecha populista”, sino que se registra la presencia en igual magnitud de la “izquierda radical”, unidos por la

caída de su poder adquisitivo. Ambos grupos descubren que, después de todo, su “padecimiento individual” es un “sufrimiento colectivo”. A la luz de su análisis, los autores se preguntan: ¿es posible que dicho movimiento anuncie la formación de un frente antisistema? Tomando en cuenta la relación interpersonal que define a una y otra facción en base al binomio confianza-desconfianza, deducen que una alianza semejante difícilmente daría lugar a una programática extendida en el tiempo.

El Capítulo VIII, “Los populismos en Europa y Estados Unidos”, analiza el modo en que, tanto en el continente europeo como en Estados Unidos ha habido un avance de las fuerzas antisistema, similar al caso francés. Los autores deducen que, salvo raras excepciones (Alemania), se encuentra el mismo esquema que en Francia, donde la radicalidad de las fuerzas antisistema se halla íntimamente ligada al malestar expuesto por sus reclamos. Las diversas investigaciones dan cuenta de una “inquietante degradación” de la confianza en el gobierno, el parlamento y la justicia en la mayor parte de las democracias occidentales en el curso de los últimos años. Esta degradación se ha visto acelerada por la crisis financiera, particularmente en Europa, donde los estados han sido incapaces de coordinar políticas económicas ambiciosas y han optado por políticas de austeridad, prolongando así los efectos dramáticos de la crisis.

De la posibilidad de creer en la capacidad de las autoridades públicas para regular los riesgos económicos y ambientales depende en gran parte la aptitud de las sociedades modernas para sobrellevar sus inquietudes y proporcionar respuestas. La inseguridad económica, exacerbada por la crisis financiera, la mundialización y la revolución

## Reseñas

tecnológica, ha acercado a los electores a los partidos “antisistema”.

El alza de las fuerzas antisistema decantó en dos flancos totalmente distintos del espectro político. Cada uno de estos campos ha roto los amarres que lo unían a sus antiguos aliados creando un sismo político que ha revolucionado la fisonomía de las pertenencias políticas. A pesar de un desdén compartido hacia las élites, las dos vertientes de protesta antisistema se apoyan en valores fundamentalmente opuestos.

La confianza interpersonal se revela como uno de los indicadores esen-

ciales que permiten comprender la lógica de dicha divergencia programática. La confianza estructura aquello que designan implícitamente las ideologías: una manera de concebir el “vivir en conjunto”.

Los autores concluyen que construir instituciones inclusivas, así como reinventar la vida política gracias a nuevas alianzas que reabran el debate democrático en lugar de cerrarlo en una oposición vana entre “la democracia y sus enemigos”, es la tarea que el malestar que se expresa en el voto populista vuelve indispensable emprender.

## Una grieta de doscientos años. Conflictos y debates constituyentes en la Argentina (1816-1827)

Julio Saguir

Buenos Aires: Prometeo Libros, 2020. 385 páginas.

Sebastián G. Cortesi

DOI: <https://doi.org/10.46468/rsaap.14.1.R5>

El proceso de organización nacional está plagado de constituciones fallidas. Julio Saguir ha consagrado su trayectoria como investigador a explicar este atolladero institucional a partir de las herramientas provistas por el análisis estratégico. En esta ocasión, el autor extiende su diálogo intelectual con Adam Przeworski, Jon Elster y Bernard Manin a los Congresos Constituyentes (unitarios) de 1816-1819 y 1824-1827. El lector es invitado a adoptar el punto de vista de los actores. ¿Por qué las provincias rechazaron ambos textos? ¿Pueden redactarse constituciones exitosas en contextos atravesados por el conflicto? Son las preguntas que estructuran el análisis de las posiciones y los argumentos vertidos durante los debates constituyentes.

Si bien se trata de un trabajo de análisis político, es necesario reconocer que el libro sintoniza con las percepciones del estado del arte historiográfico. Lejos de ser eclipsado por una "fórmula operativa", el diseño institucional reviste una importancia fundamental. Los debates constituyentes no son parroquiales ni se inscriben dentro de una trama teleológica; por el contrario, son objetos contingentes signados por una complejidad asimilable a la de la Convención de Filadelfia.

La obra se divide en dos secciones. Saguir dedica los tres primeros capítulos a someter el objeto a las categorías del *rational choice institutionalism*. El autor

muestra que los congresales se reunieron para producir un bien colectivo e instrumental: una constitución capaz de organizar una unidad política nacional libre de los fantasmas del despotismo. La experiencia del gobierno republicano enseñó a los constituyentes que el despotismo puede ser una relación vertical entre gobernantes y gobernados, o bien horizontal en términos de un poder omnímodo o, más preocupante aún, una provincia hegemónica. Para exorcizar dichos fantasmas, los actores coinciden con Montesquieu en la necesidad de un régimen mixto.

Este es el punto de partida de un dilema del prisionero. El problema, señala Saguir, reside en que ningún modelo normativo es capaz de producir un equilibrio institucional. La gama de opciones disponibles, desde el federalismo descentralizado hasta el unitarismo acérrimo, no puede organizar satisfactoriamente los intereses contrapuestos de las provincias. Para elevar aún más la dificultad del juego, Saguir echa luz sobre la asimetría entre los actores y la naturaleza de sus preferencias. Buenos Aires es el único jugador capaz de costear la solución constitucional, mas solamente se dispondrá a hacerlo bajo una modalidad centralista. Las provincias, especialmente Córdoba, Mendoza y Santa Fe, estiman que el costo de la hegemonía bonaerense supera los beneficios de la unión. Como consecuencia, estas acaban adoptando soluciones

subóptimas –secesión provincial o regional– con la esperanza de reiniciar el juego.

Planteado el tablero, la segunda mitad del libro pone el juego en funcionamiento. Los capítulos 4 y 5 ilustran la dinámica de la interacción estratégica a partir del análisis de los argumentos y los dispositivos institucionales vinculados a la representación nacional. El autor sugiere que los constituyentes concibieron al Senado como la piedra angular del equilibrio institucional. De inspiración burkeana, la cámara alta debía discernir el bien común a partir de la deliberación de los intereses provinciales y, además, estaba llamada a acoger a los más conspicuos representantes de los intereses económicos. No obstante, Saguir no ofrece una descripción parcial de la racionalidad constituyente. Además de un “principio de distinción”, los congresales percibieron la necesidad de una cámara baja democrática y dieron por tierra con el legado colonial de representación por fueros (eclesiástico, militar y universitario).

A continuación, el autor propone dos perspectivas analíticas que merecen ser destacadas. Por un lado, Saguir incurre en una comparación permanente entre ambas asambleas a los efectos de demostrarle al lector que se encuentra ante un juego de repetición. Es decir, el arreglo institucional 1824-1827 no puede comprenderse sin considerar cómo los actores evaluaron los escollos que condujeron a Cepeda. Adicionalmente, la comparación permite distinguir dos niveles dentro del juego: el diseño normativo y la estrategia de implementación del mismo. Nuevamente, el constituyente recoge los beneficios de la experiencia. Los actores de la década del veinte insistieron en una

propuesta unitaria (atenuada por concesiones políticas y fiscales) convencidos de que una estrategia de “unidad por convención” resolvería el juego. Inspirados en el ejemplo de Rhode Island, la facción centralista especuló con que, en el mediano plazo, las provincias díscolas finalmente comprenderían que los beneficios de la unión superaban con creces los costos de la secesión. Hasta entonces, la prioridad de la política nacional consistía en organizar el Estado para así acelerar la materialización de los beneficios colectivos.

El capítulo final recoge los frutos que el autor ha sembrado con solvencia a lo largo de la obra. Una vez analizado el desenlace de ambos juegos, Saguir despliega su hipótesis principal. El primer intento constituyente se dio en el marco de un sistema centralizado de organización política de los pueblos (provincias), heredado del régimen virreinal. En cambio, el segundo ensayo tuvo lugar en una especie de estado de naturaleza donde las provincias gozaban de plena autonomía e independencia. A pesar de la notable diferencia entre ambos contextos político-institucionales, ningún congreso logró consumir la unión. Difícilmente podría hallarse mejor material para aplicar el “diseño basado en los casos más diferentes”. Saguir sostiene que la preferencia provincial por el autogobierno es el factor explicativo común. En otras palabras, el equilibrio institucional únicamente puede materializarse bajo un ordenamiento federal.

Compártase o no la lectura, Saguir logra documentar que los actores conocían la estructura del conflicto y estaban al tanto de sus posibles soluciones; es decir, no había un problema de percepción. La sucesión de fracasos sugiere que el problema era intrínseco, que

los elencos constituyentes se hallaban inmersos en un juego imposible. Esta provocativa hipótesis explicaría por qué la unión argentina (1853-1860) fue el resultado de las armas de Pavón y no un *outcome* racional.

*Una grieta de doscientos años* es un sugerente ejercicio de análisis político.

Los argumentos desplegados interesan a politólogos e historiadores por igual. La mixtura interdisciplinaria de preguntas y perspectivas invita a entablar un diálogo entre dichos argumentos y los estudios que versan sobre la construcción del Estado y el federalismo en la Argentina.

## COLABORACIONES

1. Debe enviarse el manuscrito en su versión electrónica (PDF o Word) a revista@saap.org.ar.
2. Se enviará una versión con nombre y otra anonimizada (sin nombres, afiliación institucional o citas que identifiquen a los autores del artículo) para su evaluación externa.
3. Los artículos no deben exceder las 11 000 palabras; las notas y avances de investigación no deben superar las 6000 palabras; y las reseñas bibliográficas no deben exceder las 1300 palabras.
4. En la versión con nombre, toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional del/los autor/es y su dirección electrónica, debe consignarse a continuación del título.
5. Las referencias bibliográficas deberán seguir el formato APA ([https://es.wikipedia.org/wiki/Estilo\\_APA](https://es.wikipedia.org/wiki/Estilo_APA)). Citas al interior del texto deben indicar el nombre y año de publicación.

### Ejemplo:

La democracia y el capitalismo basan su poder en la igualdad y la ganancia, respectivamente (Quiroga, 2005).

«En efecto, la democracia y el capitalismo establecen diferentes sistemas de poder, basados en valores casi opuestos: la igualdad y la ganancia» (Quiroga, 2005, p. 157).

6. Todos los trabajos deberán ser acompañados de un resumen en castellano y otro en inglés, de hasta 150 palabras cada uno, y de 5 palabras clave, también en ambos idiomas.
7. Formato general:
  - Tipografía: Times New Roman.
  - Tamaño: 12.
  - Interlineado: 2,0.
  - Tamaño de hoja: A4.

· Márgenes: Normal (superior e inferior = 2,5 cm; izquierda y derecha = 3 cm).

· Tablas:

o Deben figurar en escalas de grises con el formato de tablas académico.

Ejemplo:

**Tabla 1**

Argentina. Matrícula escolar en escuelas públicas de gestión privada por nivel educativo, años 1998-2010 (en porcentaje sobre el total de la matrícula escolar)

Año	Nivel educativo			Total
	Inicial	Primario	Secundario	
1998	28,9	20,8	27,1	24,1
1999	28,2	20,2	26,6	23,5
2000	28,2	20,6	26,9	23,9
2001	28,3	20,5	27,0	23,9
2002	27,7	20,4	26,9	23,8
2003	28,1	20,6	27,0	24,0
2004	29,3	21,1	27,6	24,6
2005	30,3	22,0	27,9	25,4
2006	30,7	22,2	28,0	25,6
2007	31,0	23,0	28,2	26,0
2008	31,8	23,9	28,2	26,7
2009	32,4	24,4	28,2	27,0
2010	32,2	24,9	27,8	27,1
Variación 2002-1998 (pp)	-1,2	-0,4	-0,1	-0,3
Variación 2010-2003 (pp)	4,5	4,5	0,8	3,3

Fuente: elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación de la Nación.

o Deben estar numeradas en forma correlativa. Tabla 1, Tabla 2, Tabla x, etc.

o Debe estar indicada cuál es la fuente de la misma.

· Gráficos:

o Deben figurar en blanco y negro.

o Deben ser editables (no imágenes).

o Deben estar numerados en forma correlativa (Gráfico 1, Gráfico 2, Gráfico x, etc.)

o Debe estar indicada cuál es la fuente de los mismos.

8. Los trabajos de los autores serán sometidos a referato anónimo.

La *Revista SAAP* aparece en los siguientes catálogos y bases de datos:

- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Dialnet
- EBSCO
- International Bibliography of Social Sciences (IBSS)
- Latindex
- Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (CONICET)
- ProQuest
- Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (REDALYC)
- SciELO Argentina
- Ulrich





