

COLECCIÓN

Año XXIX – Volumen 36, Número 1

REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

BUENOS AIRES, ABRIL 2025

REVISTA COLECCIÓN

Director

Joaquín Migliore

Universidad Católica Argentina

Secretario de Redacción

Mauro J. Saiz

Universidad Católica Argentina

Consejo de Redacción

Hugo Dalbosco

Universidad Católica Argentina

María Pollitzer

*Universidad Nacional de San
Martín (Argentina)*

Mario Miceli

Universidad Católica Argentina

Ignacio López

*Universidad Católica Argentina –
CONICET*

Fernando Domínguez Sardou

Universidad Católica Argentina

Azul Fourcade

Universidad Católica Argentina

Consejo Académico

Samuel Amaral

*Universidad Nacional de Tres
de Febrero (Argentina)*

Miryam Colacrai

*Universidad Nacional de
Rosario (Argentina)*

Alcides Costa Vaz

Universidad de Brasilia (Brasil)

Carlos Gervasoni

*Universidad Torcuato Di Tella
(Argentina)*

María Lukac

*Universidad Católica Argentina
– CONICET*

Ana M. Mustapic

*Universidad Torcuato Di Tella –
CONICET (Argentina)*

María Matilde Ollier

*Universidad Nacional de San
Martín (Argentina)*

Vicente Palermo

*Instituto de Investigaciones Gino
Germani - CONICET (Argentina)*

Darío Roldan

*Universidad Torcuato Di Tella –
CONICET (Argentina)*

Javier Zelaznik

*Universidad Torcuato Di Tella
(Argentina)*

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Decano

Roberto Aras

Secretario Académico

Diego Ferreyra

**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

Director

Mario Miceli

Coordinadora de Estudios

María Laura Perera Taricco

Colección

ES UNA PUBLICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE
CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

En las últimas páginas del ejemplar se encuentran las “Indicaciones para el Envío de Colaboraciones”, que detallan las normas para el envío de artículos y ensayos, así como el “Protocolo de Revisión y Evaluación”, que indica el procedimiento de evaluación de los trabajos puestos a consideración de la revista.

Los autores conservan los derechos de autor y garantizan a la revista el derecho de ser la primera publicación del trabajo al igual que licenciado bajo una Creative Commons Attribution License que permite a otros compartir el trabajo con un reconocimiento de la autoría del trabajo y la publicación inicial en esta revista.

El envío de material se realiza exclusivamente a través de la página web e implica la aceptación de la totalidad de las reglas incluidas en el “Protocolo de Revisión y Evaluación” de la revista.

©2003, Escuela de Ciencias Políticas

ISSN 0328-7998 (impreso)

ISSN 1850-003X (en línea)

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Registro de propiedad intelectual en trámite.

Impreso en la Argentina – Printed in Argentina

Avda. Alicia Moreau de Justo 1500

C1107AFB Buenos Aires, Argentina

<http://erevistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC>

COLECCIÓN
Volumen 36, Número 1
(noviembre 2024 - abril 2025)

ÍNDICE

NOVEDADES DE LA REVISTA 9

ARTÍCULOS

VARIABLES EXPLICATIVAS DE LA SATISFACCIÓN CON LA
DEMOCRACIA: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA..... 13

MARCELINO NIETO BRIZIO (Universidad Nacional Autónoma de México, México)

LA INTERVENCIÓN POLÍTICA DE SILVIO FRONDIZI ANTE EL
SURGIMIENTO DEL PERONISMO EN 1945 45

JAVIER DÍAZ (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

ALTHUSIUS Y EL CONCEPTO DE *MAJESTAS*: UNA VISIÓN
PRELIMINAR DE SU IMPACTO EN LAS RELACIONES
INTERNACIONALES 83

GERÓNIMO ROCCA FONTAÍÑA (Universidad Católica Argentina, Argentina)

LAS ESCUELAS DE POLÍTICA EXTERIOR DE LA REPÚBLICA DE
INDIA (1947 - 2019): IDENTIDAD, PODER Y PRAGMATISMO 105

*MARIO GUILLERMO GUERRERO (Universidad Nacional de San Luis / CONICET,
Argentina)*

EL REPARTO DE ALIMENTOS ¿UN DERECHO HUMANO,
BENEFICENCIA O MARXISMO? REPRESENTACIONES SOBRE
EL PROGRAMA ALIMENTARIO NACIONAL (1983-1989)..... 149
FLORENCIA OSUNA (FaHCE – Universidad Nacional de La Plata / CONICET, Argentina)

EL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL Y LA REFORMA
UNIVERSITARIA. UNA MIRADA DESDE EL COMUNISMO
ARGENTINO EN LOS AÑOS TREINTA 187
*GABRIEL OMAR PIRO MITTELMAN (Instituto de Historia Argentina y Americana
“Dr. Emilio Ravignani” – Universidad de Buenos Aires, Argentina)*

LA UNIÓN EUROPEA EN LA TRANSICIÓN GLOBAL: LOS
DESAFÍOS DE SU AGENDA CON AMÉRICA LATINA Y EL
CARIBE 223
*PÉTER RADA (Universidad Metropolitana de Budapest, Hungría), LAURA NYILAS
(Universidad Ludovika de Servicio Público) Y ARIEL GONZÁLEZ LEVAGGI
(Universidad Católica Argentina, Argentina)*

RESEÑAS

POR QUÉ ES TAN DIFÍCIL GOBERNAR ARGENTINA:
Y CÓMO NUESTROS PRESIDENTES Y COALICIONES PODRÍAN
HACERLO MEJOR253
FERNANDO DOMÍNGUEZ SARDOU (Universidad Católica Argentina, Argentina)

INSTRUCCIONES PARA AUTORES.....257

PROTOCOLO DE EVALUACIÓN261

Novedades de la revista

Estimados lectores:

Con alegría podemos compartir con ustedes la noticia de que la revista *Colección* ha sido incluida en el Sistema de Información Científica Redalyc. Este nuevo paso refleja el proceso de mejora y profesionalización que la revista viene recorriendo desde hace ya varios años. Al mismo tiempo, refuerza el compromiso asumido desde hace ya varios números de ofrecer todos nuestros contenidos en una pluralidad de formatos: PDF, HTML, XML y EPUB. Confiamos en poder alcanzar nuevos hitos en este camino de crecimiento y posicionamiento en el medio de las publicaciones académicas.

Más inmediatamente, debemos advertir que en este primer número del volumen 36 de *Colección*, no encontrarán la sección de *dossier* que acostumbramos incluir todos los años. En esta ocasión, dicho apartado será publicado en el segundo número, previsto para el mes de octubre. Por lo tanto, en el presente encontrará diversos artículos independientes dedicados a una variedad de temas de interés para la disciplina.

Como siempre, la revista mantiene su convocatoria permanente a nuevas propuestas de artículos. El envío de las mismas deberá realizarse exclusivamente a través de nuestra página web, en la siguiente dirección:
<http://www.uca.edu.ar/revistacoleccion>

También pueden enviar cualquier consulta o comentario a nuestra dirección de correo electrónico: coleccion@uca.edu.ar

En las últimas páginas de este ejemplar, podrá encontrar las instrucciones para los autores, así como la descripción detallada de nuestro proceso de evaluación.

ARTÍCULOS

VARIABLES EXPLICATIVAS DE LA SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA

Marcelino Nieto Brizio*

Universidad Nacional Autónoma de México

✉ marcelino.nietobrizio@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0494-1572>

Recibido: 30 de junio de 2024

Aceptado: 3 de noviembre de 2024

DOI: 10.46553/colec.36.1.2025.p13-43

Resumen: La (in)satisfacción con la democracia emerge como un indicador de opinión pública que evalúa tanto los valores constitutivos de este sistema de gobierno como el desempeño de la administración en turno, por lo que adquiere relevancia esclarecer cuáles son los factores o elementos que causan dichas percepciones ciudadanas. El apoyo al funcionamiento de la democracia es un elemento primordial en el devenir político de un país o región, además de fungir como escudo ante los embates de diversas amenazas que pongan en tela de juicio el régimen democrático. En ese tenor, el presente artículo expone una revisión de la literatura alrededor de las principales variables explicativas de la satisfacción con la democracia, con la finalidad de organizar la literatura existente y fungir como punto de partida para aquellos investigadores que pretendan continuar analizando dicho objeto de estudio. Los resultados indican que la literatura académica se ha enfocado en analizar los efectos de diversas variables en la (in)satisfacción democrática, siendo la brecha entre ganadores y perdedores en una elección, el uso de medios de comunicación, ciertas actitudes políticas y elementos político-institucionales las más relevantes.

Palabras clave: satisfacción con la democracia; democracia; variables explicativas; revisión de la literatura

* Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Docente de Teoría de la Comunicación y Análisis del Discurso en la Escuela de Periodismo Carlos Septién García, Ciudad de México.

EXPLANATORY VARIABLES OF SATISFACTION WITH DEMOCRACY: A LITERATURE REVIEW

Abstract: (Dis)satisfaction with democracy emerges as an indicator of public opinion that evaluates both the constitutive values of this system of government and the performance of the administration in power, which is why it becomes relevant to clarify which factors or elements cause such citizen perceptions. Support for the functioning of democracy is a fundamental element in the political future of a country or region, in addition to serving as a shield against the attacks of various threats that call into question the democratic regime. In this sense, the article presents a review of the literature around the main explanatory variables of satisfaction with democracy, with the purpose of serving as a starting point for those researchers who intend to continue analyzing this object of study. The results indicate that academic literature has focused on analyzing the effects of various variables on democratic (dis)satisfaction, such as the gap between winners and losers in an election, the use of media, certain political attitudes and political-institutional elements being the most relevant ones.

Keywords: Satisfaction with Democracy; Democracy; Explanatory Variables; Literature Review

I. Introducción

La satisfacción con la democracia (SCD), al igual que la confianza en las instituciones representativas o el apoyo al sistema político, es un elemento primordial que contribuye a la estabilidad y al desarrollo democrático. De lo contrario, cuando existe desconfianza en los procesos electorales, la insatisfacción democrática puede ocasionar inestabilidad o propiciar su declive (Monsiváis, 2021). En ese tenor es que cobra relevancia el estudio alrededor de qué factores y elementos inciden en la satisfacción ciudadana en torno a este sistema de gobierno, siendo el apoyo al funcionamiento de la democracia un elemento primordial en el devenir político de un país o región, además de fungir como escudo ante los embates de diversas amenazas que pongan en tela de juicio el régimen democrático.

Asimismo, la variable satisfacción con la democracia ha sido empleada en un vasto número de investigaciones que han intentado observar qué factores determinan que la ciudadanía esté de acuerdo o en desacuerdo sobre cómo funciona la democracia en su país y, dicha evaluación tiene una relación muy cercana con la legitimidad o el apoyo ciudadano al sistema político que prevalece en un momento determinado. Para dicho análisis cobra relevancia retomar los postulados de Easton (1953) sobre las bases en las que descansa el apoyo al sistema político, siendo el apoyo difuso y el apoyo específico las dimensiones que propone el autor.

El apoyo difuso es tomado como una predisposición de largo plazo constituida por las actitudes favorables que permiten a los ciudadanos aceptar o tolerar políticas o decisiones (outputs) que se oponen a sus intereses. El apoyo específico deriva de la evaluación de los ciudadanos sobre los outputs del sistema: está basado en la actuación y en el corto plazo. (Vairo 2012, 46)

Al respecto, el apoyo al funcionamiento de la democracia ahonda en una dimensión intermedia entre el apoyo difuso y el específico. Por un lado, la satisfacción con la democracia contempla elementos sobre dicho sistema de gobierno como un concepto abstracto y duradero, así como aquellos valores normativos que lo constituyen y por otro, elementos que toman en cuenta la forma en que opera la democracia a corto plazo como los componentes procedimentales de la misma o la calidad de los procesos electorales, entre otros. Es así que la satisfacción ciudadana con el funcionamiento de la democracia tiene un gran interés tanto teórico como empírico en el campo de la ciencia política.

A continuación se propone un recorrido por las investigaciones más relevantes que han estudiado los determinantes de la satisfacción con la democracia como variable dependiente o de resultado. Para tal efecto, la literatura académica revisada se catalogará en cuatro niveles distintos, en primer lugar las consideraciones alrededor de la brecha ganadores/perdedores en una elección. Por otro lado, se ahondará sobre aquellos determinantes provenientes de la dimensión mediática, tomando en cuenta la influencia del uso tanto de medios tradicionales como del Internet en las percepciones sobre la democracia, seguido de los determinantes

individuales, concernientes a aquellas variables provenientes de la cultura política que, de acuerdo con Almond y Verba (1965), se conforman de aquellos conocimientos, evaluaciones y actitudes que los ciudadanos manifiestan sobre diferentes aspectos de la vida y del sistema político en el que se insertan Y, por último, serán revisadas las variables macro que inciden en la SCD como las evaluaciones objetivas de la economía, las características del sistema político o el desempeño institucional, entre otras.

En el terreno empírico, la mayoría de los modelos explicativos sobre satisfacción con la democracia han utilizado dicha variable a partir de la ya tradicional pregunta: “¿qué tan satisfecho está usted con la forma en que la democracia funciona en (...)?” Para responder esta pregunta común en los estudios de opinión, primordialmente se proponen dos formatos, el primero es de corte ordinal y las respuestas son categóricas donde el encuestado puede responder desde “Nada satisfecho” hasta “Muy satisfecho”. Por otro lado, dicha respuesta puede ser tomada en cuenta como una variable numérica donde la escala va del 1 al 10 en el nivel de satisfacción con la democracia.

Una vez tomado esto en cuenta, como principal objetivo del presente texto, se ordenarán y discutirán algunos de los estudios que han propuesto distintos enfoques teóricos y, por ende, diversos modelos explicativos alrededor de la satisfacción con la democracia, vista esta como variable dependiente o de respuesta. Ya sea a nivel local o regional y, en determinados contextos, diversas variables de corte individual, mediático y político-institucional han fungido como fuertes predictores en el apoyo ciudadano hacia el funcionamiento de la democracia.

II. Brecha entre ganadores y perdedores en una elección

Una de las variables imprescindibles en la literatura académica sobre satisfacción con la democracia, que se asocia directamente con los procesos electorales, es la brecha entre ganadores y perdedores en una elección (Anderson y Guillory 1997; Blais y Gélinau 2007; Leemann y Stadlemann 2022; Daoust et al. 2023).

En ese sentido, Blais y Gélinau fungen como los pioneros en fundamentar empíricamente la relación causal entre el resultado de una

elección y la satisfacción con la democracia. Si bien, estudios previos hallaron que quienes habían ganado una elección estaban más satisfechos con la democracia que quienes habían perdido, Blais y Gélinau fueron los primeros en controlar dicho efecto y medir la significancia de la brecha entre ganadores y perdedores en la SCD (2007). La metodología empleada por Blais y Gélinau permitió hallar dicha relación causal al incorporar un grupo de control de no votantes y medir la SCD antes y después de la elección.

Si bien, la diferencia entre aquellos que ganan y pierden una elección y sus efectos sobre la satisfacción democrática ya es un objeto de estudio consolidado, surge el cuestionamiento sobre los mecanismos o explicaciones teóricas que se encuentran detrás de dicho fenómeno. En tanto:

Desde el punto de vista de políticas públicas, los ganadores son más felices porque los partidos que representan sus puntos de vista e intereses están ahora en el gobierno y sus preferencias políticas probablemente sean ejecutadas. Por el contrario, los perdedores confiarán menos en los gobiernos que no representan sus preferencias y, por tanto, serán más críticos alrededor del funcionamiento de la democracia. (Singh et al. 2012, 202)

No obstante, la proximidad ideológica entre los votantes y el gobierno en turno también emerge como una explicación de afinidad política entre ambos actores, independientemente del estatus de ganador o perdedor en una elección (Ezrow y Xezonakis 2011). En ese tenor, existe una amplia probabilidad de haber votado por aquel partido o representante con mayor afinidad ideológica, lo que emerge como un mecanismo causal alternativo al del ganador o perdedor.

Otra de las explicaciones teóricas que emergen en la relación ganador/perdedor y la SCD proviene desde la psicología. Cierta literatura especializada sugiere que el hecho de haber ganado en algún ámbito puede potenciar la satisfacción, independientemente de las consideraciones políticas planteadas anteriormente. Al respecto, una victoria puede provocar emociones positivas, mientras una derrota puede propiciar enojo y desilusión (Anderson et al. 2005; Mccauley et al. 1992; Singh et al. 2012). En ese sentido, la satisfacción democrática por parte de quienes ganan en una

elección puede provenir simplemente por estar en el lado ganador, ya sea por las características del líder de la facción política (Blais et al. 2003; Clarke et al. 2004) o alguna otra causa desconocida.

Independientemente de los factores individuales y su efecto en la SCD, existen hallazgos desde el punto de vista institucional y el grado de representación que ofrecen las instituciones políticas en la brecha ganadores/perdedores. Al respecto, Anderson y Guillory (1997), utilizando datos de encuestas levantadas en once democracias europeas, encontraron que la naturaleza de las instituciones representativas media la relación entre aquellos que se encuentran en una minoría o en una mayoría y su grado de satisfacción con la democracia.

Dichos postulados, al ser trasladados al ámbito electoral, respaldan la hipótesis de que aquellos que son minoría en un sistema electoral consensuado están más satisfechos con la democracia que aquellos que se desenvuelven en un sistema mayoritario, en gran medida, porque que los sistemas consensuados se asocian con mayores niveles de justicia percibida y sentimientos de representación (Listhaug et al 2009). No obstante, existen resultados contradictorios que evidencian una mayor satisfacción democrática entre aquellos que ganan la elección y menor satisfacción entre aquellos que la pierden en un sistema mayoritario (Anderson y Guillory 1997; Wells y Kriekhaus 2006), en gran parte debido a que los partidos ganadores enfrentan menos obstáculos al momento de implementar política pública y los perdedores tienen mayor dificultad de incidir en las decisiones políticas, respectivamente (Singh et al. 2012).

Una vez establecida la discusión alrededor de la brecha entre ganadores y perdedores y la SCD, diversos estudios comenzaron a complejizar dicha relación, observando diversas interacciones y contextos en los cuales el efecto de tal condición aumenta o disminuye. Por ejemplo, el esfuerzo de Leeman y Stadlemann (2022) de medir el grado de SCD entre aquellos que tienen mayor participación en un sistema democrático, brindó luz y mostró evidencia contradictoria en referencia a estudios previos como el de Anderson y Guillory (1997), hallando que el sistema de representación no media la SCD. En tanto, el grado de participación en el sistema político sí disminuye la brecha entre quienes pierden y ganan una elección (Leeman y Stadlemann 2022).

El nivel de representación en el contexto electoral también influye en la reducción de la brecha entre ganadores y perdedores con respecto a la SCD. En un intento por esclarecer los factores que podrían reducir la insatisfacción democrática entre quienes apoyan al candidato perdedor, Merkley et al. (2019), por medio de un método experimental, encontraron evidencia similar a estudios previos, en los que los perdedores mostraron menos satisfacción democrática. En ese tenor, dicha insatisfacción disminuye cuando durante campañas electorales, se incluye algún tema de interés para el sector relegado en la discusión política, evidenciando que las instituciones y los sistemas de partidos, al proveer mayor diversidad en la deliberación, podrían suavizar el golpe para quienes pierden una elección (Merkley et al. 2019). Asimismo, la fuerza del poder legislativo disminuye la brecha entre ganadores y perdedores con respecto a la SCD en sistemas presidencialistas (Wang 2021).

A grandes rasgos, la literatura sugiere que entre más tome en cuenta el sistema político a aquellos que se encuentran en una minoría o que pertenecen al bando perdedor en una elección, la brecha de SCD entre ganadores y perdedores se reduce. De igual manera, uno de los elementos relevantes en el análisis de los sistemas democráticos son los ciclos electorales, en los que la etapa de “luna de miel” en los primeros momentos del gobierno determina positivamente las evaluaciones y percepciones sobre el desempeño de la administración entrante.

En ese sentido, la literatura también se ha abocado a observar si la SCD depende del momento en el que es levantada la encuesta. Higashijima y Kerr (2023), con datos del Afrobarómetro, hallaron que la SCD es mayor entre quienes fueron encuestados cerca de las elecciones, mientras que los ciclos electorales en la SCD (representados como una campana de Gauss) son más prominentes entre los ganadores y en contextos de elecciones de baja calidad. En esa dirección, Loveless (2020) provee evidencia en la que se fundamenta que la SCD no desaparece pronto y dura al menos 5 años después de ganar una elección.

Adquiere relevancia establecer si la brecha entre ganadores y perdedores se manifiesta de la misma forma en elecciones nacionales y subnacionales. Debido a que los gobiernos subnacionales han incrementado y adquirido mayor poder a lo largo del mundo, Daoust et al. (2023) estudiaron dichas diferencias utilizando datos de Canadá, España y Alemania. Los resultados

arrojaron que la brecha entre ganadores y perdedores alrededor de la SCD en elecciones regionales es más pequeña que en elecciones nacionales. Sin embargo, existe heterogeneidad en los efectos del resultado electoral para quienes consideran que el gobierno regional influye en la calidad de vida de los ciudadanos (Daoust et al. 2023).

En suma, si bien la brecha entre ganadores y perdedores incide directamente en el grado de satisfacción democrática, existen diversas explicaciones teóricas así como matices individuales, institucionales o sistémicos que condicionan el efecto de dicha brecha sobre la aceptación del régimen.

III. Uso de medios de comunicación y SCD

Uno de los principales elementos en la formación de opinión pública así como en la configuración de las actitudes políticas es el consumo mediático (Lipmann 1922; McCombs y Shaw 1972). En ese sentido, existe vasta literatura proveniente tanto de la sociología como de la ciencia política que ha analizado los factores y las variables que inciden en el comportamiento político. Además, los estudios en comunicación han observado los cambios en las tecnologías de la información y la comunicación y sus efectos en la opinión pública, sin embargo, el debate sobre los efectos de los medios masivos de comunicación sigue abierto. Por un lado, están quienes mencionan que los medios únicamente refuerzan las predisposiciones políticas de quienes se exponen a ellos (Lazarsfeld et al., 1948; Zaller 1992) y por otro, quienes sí observan efectos en las actitudes y el comportamiento político (Matthews y Prothro 1966; McCombs y Shaw 1972)

La literatura académica continúa preocupada por dicha encrucijada, analizando los efectos de los medios de comunicación en diversos indicadores de opinión pública. Por tanto, el campo de la comunicación política ha realizado el esfuerzo de observar cómo los medios de comunicación han incidido en la satisfacción democrática y, al ser parte fundamental de la esfera pública, los medios de comunicación han atraído el interés del campo académico con el fin de observar los efectos de los mismos en la formación de actitudes ciudadanas alrededor de la democracia. Si bien los estudios en comunicación han optado primordialmente por

técnicas cualitativas, para fines del presente capítulo se analizará la literatura cuantitativa que ha explorado la relación entre consumo mediático y SCD.

Partiendo de las teorías del malestar mediático (impacto negativo de los medios en las actitudes de la ciudadanía), y del círculo virtuoso (efecto positivo y beneficioso de los medios sobre la implicación en la política), Avery (2009) halló que la influencia de los medios sobre la confianza política (positiva o negativa) depende de factores como la fuente de noticias y el nivel preexistente de confianza política en los encuestados. Si bien Avery no toma la SCD como variable dependiente, la confianza política es un elemento democrático clave para comprender el apoyo de la ciudadanía hacia el régimen. A través del uso de diversas encuestas tipo panel, el autor concluyó que:

Aquellos con bajos niveles de confianza política no se vuelven más o menos confiados después de la exposición a las noticias, independientemente de la fuente de las mismas. Sin embargo, aquellos con mayores niveles de confianza política se vuelven más confiados después de la exposición a los periódicos y menos confiados después de la exposición a las noticias televisivas. (Avery 2009, 410)

Dichos resultados podrían deberse a las características de cada medio de comunicación, siendo la televisión una plataforma con mayor tendencia a la espectacularización y al escándalo político, mientras el diario impreso contiene elementos de mayor sobriedad y formalidad en el tratamiento informativo.

Por otro lado, existen estudios que han medido los efectos de los medios de comunicación sobre la satisfacción democrática en contextos específicos. Un ejemplo de ello es el estudio de Desmet et al. (2015), que explora los efectos de la comunicación mediática e interpersonal sobre las evaluaciones ciudadanas alrededor de la democracia en Europa. En tanto, quienes fueron expuestos a noticias positivas (negativas) tienden a tener una mejor (peor) percepción sobre la democracia, sin embargo, al igual que los resultados de Peters (2003), las noticias positivas tienen un efecto mayor que las negativas entre los encuestados. Desmet et al. (2015) también se interesaron en medir los efectos de la comunicación interpersonal, la cual igualmente incrementó

o disminuyó la SCD según el tono positivo o negativo en la conversación y, al poner a interactuar el uso de medios con la comunicación interpersonal, únicamente en contextos donde se dio información mediática positiva, la conversación entre pares positiva reforzó el efecto y la negativa lo neutralizó.

Cabe resaltar que al analizar la relación entre consumo mediático y las evaluaciones democráticas, existen hallazgos diversos en función del tipo de medio y del interés en la política. En ese tenor, Wen-Chun (2017) señala lo siguiente:

en concordancia con la teoría del círculo virtuoso, existen asociaciones significativamente positivas entre leer un periódico, escuchar la radio y utilizar Internet para obtener información y el interés en la política. Los ciudadanos que están más interesados en la política también tienden a estar más satisfechos con la democracia. Por el contrario, de acuerdo con la teoría del malestar mediático, nuestros resultados también muestran que leer un periódico, escuchar la radio y utilizar Internet para obtener información política están relacionados negativamente con la satisfacción con la democracia. (Wen-Chun 2018, 999)

Contrariamente a los resultados propuestos por Avery (2009), quienes consumen información por radio, prensa e internet tienden a estar menos satisfechos con la democracia, a diferencia de quienes obtienen información política por televisión, ellos reportan estar más satisfechos con el funcionamiento de la democracia. En tanto, al mediar el consumo mediático con el interés en la política, los resultados son distintos. Quienes consumen información por radio, internet y prensa y están más interesados en política, tienen mayor satisfacción con la democracia. Sin embargo, los efectos directos negativos sobre la SCD son mayores que los mediados (Wen-Chun 2018). Asimismo, los hallazgos que relacionan el consumo mediático y el deterioro democrático en la percepción ciudadana también han sido arrojados en contextos locales, como lo que reportan Pietsch y Martin (2011) en Australia, quienes atribuyen el fenómeno a la negativa cobertura noticiosa.

Por otro lado, existen investigaciones que miden los efectos de los medios de comunicación en la SCD según el sistema mediático que impera

en cada país. En tanto, el efecto de ver noticias televisivas en las actitudes democráticas depende del sistema de medios, siendo los sistemas de medios públicos los que refuerzan las actitudes democráticas y los sistemas mediáticos orientados al mercado los que debilitan los valores democráticos (Goidel et al. 2017). Cabe aclarar que dicho resultado se basa en encuestas aplicadas en Estados Unidos, Alemania, Suecia y Países Bajos, naciones que poseen distintos sistemas de medios (Hallin y Mancini 2004). Además, los datos pertenecen a un año exclusivamente, lo que podría sugerir que dichos hallazgos se deben a situaciones contingentes.

Como suele ocurrir en las ciencias sociales y específicamente en el campo de la comunicación, los cambios en el ecosistema mediático orientan a la comunidad académica a indagar sobre los fenómenos que emanan de la interacción entre la ciudadanía y los nuevos medios. En ese sentido, el surgimiento y la consolidación del Internet como un espacio en el que confluyen diversos mensajes políticos ha llamado la atención de quienes analizan el comportamiento político y, uno de los estudios pioneros que indagó sobre el uso de Internet y la satisfacción democrática fue el realizado por Snow (2012).

Partiendo de los enfoques teóricos de *mirror holding* y *window opening*, en el que el primero plantea que el acceso a Internet permite a los ciudadanos observar el desempeño de su propio gobierno y el segundo habilita a los ciudadanos a evaluar el desempeño de otros gobiernos en comparación al suyo, Snow (2012) corrobora la influencia clara y consistente de Internet en la satisfacción democrática. A tono con el enfoque teórico utilizado, mientras que el uso de Internet se correlaciona con una mayor satisfacción en las democracias avanzadas, se asocia con una satisfacción deprimida en naciones con prácticas democráticas débiles.

En la misma línea, el uso de redes sociodigitales, plataformas en las que primordialmente se da el consumo de información política, se correlaciona con mayores niveles de satisfacción con la democracia cuando la democracia del país es más robusta y, a medida que se produce un retroceso democrático en el país, el uso de las redes sociales se correlaciona con una menor satisfacción con la democracia (Placek 2023). Dichos hallazgos dialogan con los obtenidos por Snow, sugiriendo que la información adquirida en redes sociodigitales refuerza la imagen de las democracias

consolidadas mientras deteriora aquellas que ya se encuentran en un estado de mayor desgaste.

Al ser el ciberespacio un lugar donde cohabitan diversos formatos en los que se puede adquirir información política, los medios tradicionales aún tienen protagonismo y poder en este entorno y, a pesar de que la consolidación de las redes sociodigitales ha posibilitado la participación de los usuarios en la esfera pública, diversas élites económicas y políticas, primordialmente, mantienen un flujo informativo *top-down* (Hindman 2009). En ese tenor, la mayoría de la información política es difundida por la élite, preservando intereses propios y apoyando al sistema político establecido. Esto, de acuerdo con Ceron y Memoli (2016) influye positivamente en el juicio de los ciudadanos sobre la capacidad de respuesta democrática y la satisfacción con la democracia. “En tanto, ser usuario de internet no aumenta la SCD, sin embargo, consumir noticias de medios tradicionales en Internet sí. Por otro lado, consumir noticias en redes sociales disminuye la SCD” (Ceron y Memoli 2016).

Al observar los resultados de Ceron y Memoli se puede inferir que los efectos de los medios tradicionales sobre las evaluaciones democráticas son similares tanto en la comunicación análoga, como ya lo habían advertido Avery (2009) y Desmet et al. (2015), como en el ciberespacio, donde los medios tradicionales aún mantienen una presencia importante.

Al llevar el análisis al uso exclusivo de redes sociodigitales y las evaluaciones sobre la democracia, adquiere relevancia observar el papel de las llamadas cámaras de eco o burbujas informativas, dinámicas comunicativas en las que usuarios de redes sociodigitales tienden a exponerse a contenidos que refuerzan su posición ideológica (Cinelli et al. 2021). Al respecto, en el contexto de la victoria de Donald Trump en las elecciones del 2016, Justwan et al. (2018) midieron el efecto de las cámaras de eco en la SCD mostrando hallazgos sugerentes al tomar en cuenta la brecha entre ganadores y perdedores en una elección.

En primer lugar, a tono con la literatura existente sobre ganar o perder en una elección, los internautas demócratas resultaron estar menos satisfechos con el funcionamiento de la democracia que los republicanos. Por otro lado, aquellos republicanos que están inmersos en una cámara de eco en redes sociodigitales tienden a tener mayor SCD que aquellos que no están en cámaras de eco, experimentando un efecto de amplificación

positiva (Justwan et al., 2018). Al contrario, el efecto de amplificación negativa sobre los demócratas no se sostuvo estadísticamente.

Respecto a la relación entre uso de medios de comunicación y las evaluaciones alrededor de la democracia, los hallazgos son mixtos. Si bien existen estudios que desde diversos enfoques teóricos sugieren efectos positivos en el consumo de medios como la radio, el periódico o el Internet, en contextos distintos o sistemas de medios diferentes pueden observarse resultados contradictorios. No obstante, en el terreno del ciberespacio, ser usuario de internet no incrementa la SCD, al menos que sean expuestos a medios tradicionales en su versión digital.

IV. Determinantes de actitudes políticas

Cabe señalar que desde la dimensión individual (de actitudes políticas) las percepciones sobre el desempeño gubernamental, el funcionamiento de la economía, la calidad de la democracia en términos procedimentales y la brecha entre ganadores y perdedores (discutido en un apartado propio), han sido los determinantes más relevantes (Blais y Gélinau 2007; Ferland 2020; Cutler et al. 2023; Daoust et al. 2023).

En ese sentido, diferentes estudios han hallado que tanto la percepción de la situación económica como la evaluación del desempeño gubernamental en diversos *issues* políticos incrementan la satisfacción con la democracia (Kölln y Aarts 2021). También, adquiere relevancia señalar que los estudios que trabajan con la subjetividad de la ciudadanía principalmente emplean de insumo las encuestas de opinión, datos que por su estatus constitutivo sufren de inconsistencias debido a que usualmente los resultados varían entre encuestas y proyectos (Valgarosson y Devine 2021). Al respecto, la metodología, las preguntas realizadas, las empresas que realizan el ejercicio o el momento en el que son levantadas interfieren en la confiabilidad de dicho insumo. No obstante, continúa siendo la principal herramienta para quienes indagan sobre la cultura política y la subjetividad a nivel agregado.

En tanto, quienes trabajan desde esta dimensión han hecho hincapié en las percepciones personales como principales determinantes alrededor de las evaluaciones democráticas. “Los juicios de los ciudadanos sobre la

democracia están impulsados principalmente por los resultados de las políticas y la experiencia vivida y no mucho por la variación institucional o sus consecuencias políticas” (Cutler et al. 2023, 1). Si bien la satisfacción con la democracia es un indicador de apoyo a la democracia que ha sido utilizado frecuentemente en la literatura, empíricamente se ha hallado que más que una evaluación hacia los principios democráticos funge más como un elemento que mide el nivel de apoyo sobre la forma en la que funciona la democracia en la práctica (Linde y Ekman 2003).

Así pues, una de las variables más importantes que explican el nivel de apoyo a la democracia es la percepción sobre la calidad en los procesos electorales. Es decir, aquellos que consideran que las elecciones fueron justas y se desarrollaron con integridad poseen mayor satisfacción con la democracia que quienes perciben manipulación electoral (Monsiváis 2021). Asimismo, utilizando variables interactivas en el modelo, Monsiváis halló que tal satisfacción varía en función del interés en la política, siendo quienes muestran mayor interés y perciben irregularidades electorales los que más insatisfechos están con el funcionamiento de la democracia.

Por otro lado, la función representativa de las diversas instituciones que constituyen las democracias modernas se erige como uno de los pilares del autogobierno. Es por eso que las evaluaciones democráticas de la ciudadanía, invariablemente, tendrían que estar asociadas al grado de representación que percibe dicha población en contextos y latitudes específicas. En ese sentido, uno de los determinantes de la SCD que ha propuesto la literatura desde la dimensión institucional es la congruencia, ya sea ideológica o política, entre los ciudadanos y quienes detentan el poder (Myunghee 2009; Reher 2016; Ferland 2020).

Por su parte, Aarts y Thomassen (2008) analizaron en un nivel micro la relación que existe entre las percepciones ciudadanas en términos de representación y de rendición de cuentas sobre la satisfacción democrática. Para tal análisis, los autores utilizaron 36 elecciones en 35 países diferentes durante los años 2001-2006, hallando que la SCD depende, en primer lugar, de la percepción sobre la función representativa del sistema político y en un grado menor de la rendición de cuentas (Aarts y Thomassen 2008). Los hallazgos obtenidos permiten observar con mayor profundidad la relación entre las percepciones alrededor de los aspectos representativos del sistema político y las evaluaciones democráticas.

Con la intención de trascender la idea simplista de que la satisfacción democrática la determina el resultado electoral, Myunghee (2009) propuso la congruencia ideológica como determinante de la SCD. Controlando por variables de desempeño gubernamental, instituciones políticas y actitudes políticas Myunghee halló que en democracias consolidadas de la década de los 90, a medida que la congruencia entre la proximidad ideológica del votante y las posiciones políticas de los representantes incrementa, la SCD es mayor. Dicho mecanismo complejiza la relación entre ganadores y perdedores al proponer que tal correlación, más que por haber ganado o perdido una elección, se debe mayormente a un sentido de representación política.

Dicho estudio abrió una puerta sobre el nivel de representación percibido y la satisfacción con el funcionamiento de la democracia y, continuando en dicha dimensión de análisis, diversas investigaciones comenzaron a vislumbrar la relación entre la congruencia entre ciudadanos y representantes, y cómo ésta afecta en las evaluaciones democráticas. Al respecto, la ciencia política también ha explorado la congruencia de prioridades entre ciudadanos y élites políticas y su efecto en la SCD. En otras palabras, el hecho de que gobernados y gobernantes compartan preocupaciones, tendría que representar cierto agrado con el régimen imperante. Por tanto, Reher (2016) mostró evidencia de que, en efecto, a mayor congruencia de prioridades, mayor SCD. Asimismo, esta relación es más fuerte en países con mayores niveles de democracia y mejores gobiernos, al igual que en democracias más longevas. Dichos hallazgos, podrían tener relación con la capacidad de responsividad o *responsiveness* por parte de la élite política (Reher 2016).

Si bien el grado de representatividad de los servidores públicos está directamente relacionado con las evaluaciones ciudadanas sobre el régimen, tal congruencia tendría que venir acompañada no solamente de aspectos ideológicos o prioridades políticas (Myunghee 2009; Reher 2016) sino también de políticas públicas que coincidan con las preferencias de los ciudadanos (Delgado 2015). Al respecto, Ferland (2020) denominó la relación entre preferencias ciudadanas y políticas públicas que representen sus intereses como congruencia política, la cual tiene mayor efecto sobre la satisfacción democrática que la congruencia ideológica hallada anteriormente por Myunghee (2009). Lo que la evidencia empírica arroja es

que a pesar de que la congruencia entre votantes y las posiciones políticas de los servidores públicos es un fuerte predictor de satisfacción democrática, el efecto se potencializa cuando existen posibilidades reales de incidir en la vida pública.

Para que tales políticas públicas puedan llevarse a cabo, el partido político o servidor público debe tener posibilidades reales de incidir en la vida pública a través de políticas que satisfagan al votante. Por tanto, se habla de capacidad instrumental como una variable moderadora entre la congruencia ideológica propuesta por Myunghee (2009) y la SCD. Combinando un análisis de datos de encuestas transnacionales con un diseño conjunto experimental, Hobolt et al. (2020) sostienen que los ciudadanos que poseen congruencia en puntos de vista con partidos políticos que tienen altas posibilidades de incidir en el gobierno están más satisfechos con la democracia, mientras que la congruencia ideológica o política sin capacidad instrumental no tiene tal efecto (Hobolt et al. 2020).

Por otro lado, uno de los indicadores más socorridos por los estudios de opinión es la confianza institucional y cómo es que ésta afecta en la SCD. Dicha variable ha sido tomada en cuenta con recurrencia debido a su importancia en la legitimidad del régimen ya que, la confianza en las instituciones políticas “es un aspecto crucial para la democracia, en tanto que la confianza vincula a los ciudadanos con las instituciones que los representan y la confianza dota a las instituciones de valor, legitimidad y estabilidad” (Rifã 2017).

Al tomar en cuenta que la satisfacción con el funcionamiento de la democracia es primordialmente, un indicador de apoyo específico al régimen en términos de Easton, las evaluaciones subjetivas sobre el desempeño institucional y la confianza política jugarán un papel determinante en la SCD. Al respecto, las evaluaciones sobre el funcionamiento de la economía, la percepción de corrupción política, así como percepciones de bienestar social tendrán efectos en el apoyo al sistema democrático (Vargas y González 2013; Lühiste 2013; Magalhães 2016; De Simone et al. 2022; Lugo et al. 2022). Igualmente, en términos de Cutler et al. (2023), las evaluaciones sobre el funcionamiento de la democracia dependen más de los outputs políticos que de la variación institucional, por lo que diversas evaluaciones subjetivas sobre el

desempeño gubernamental emergen como variables relevantes en la dimensión micro-individual.

Si bien en párrafos posteriores se analizarán las variables macro como el desempeño económico de los países y su relación con la SCD, emergiendo como una de las variables determinantes en los modelos sobre satisfacción democrática, las evaluaciones subjetivas sobre el funcionamiento de la economía también tienen un poder explicativo robusto. Dicho hallazgo, aunque ha sido constante a lo largo de distintas latitudes, momentos en el tiempo y metodologías empleadas, tiene matices que merece la pena analizarlos. Al respecto, Lühiste (2014) indagó sobre la calidad de la protección social y la satisfacción democrática en 24 países de Europa, dando como resultado una asociación importante entre ambas variables.

Es importante tomar en cuenta que en este estudio, la protección social, en gran medida, se comprende como el bienestar y la prosperidad económica percibida y, a pesar de que la relación entre las variables propuestas por Lühiste es positiva, la fuerza de dicha asociación depende del estatus económico autopercebido y de la posición ideológica del encuestado. El poder explicativo de la percepción sobre la protección social del Estado en la SCD se potencia entre menor sea la autopercepción de estatus socioeconómico y la orientación ideológica tienda a posicionarse más a la izquierda. En contraste con los hallazgos de Lühiste, Vargas y González (2013), por medio de un modelo multinivel, indagaron sobre los factores micro que inciden en la satisfacción democrática en 17 países de América Latina, siendo la evaluación de la economía, el respeto de los derechos y libertades, el nivel educativo y el género las variables más significativas (Vargas y González 2013).

En Europa, Magalhães (2016) también midió los efectos de las evaluaciones sobre el funcionamiento de la economía en la SCD. A pesar de que diversos estudios ya habían mostrado evidencia sólida sobre la incidencia de la percepción económica en el apoyo al régimen, estudios como el de Magalhães o el de Lühiste proponen interacciones entre variables con el fin de observar el efecto moderador de las mismas. En ese sentido, Magalhães establece que las evaluaciones sobre el funcionamiento de la economía tienen menor efecto en la SCD cuando existe mayor percepción de justicia procedimental en los procesos democráticos (2016). En otras palabras, “las evaluaciones económicas importan pero no de la

misma forma en todos los contextos y en toda la gente, con la justicia procedimental jugando un rol moderador importante” (Magalhães 2016).

Tomando el continente europeo como zona geográfica de estudio, De Simone et al. (2022) también hallaron una fuerte relación entre las evaluaciones subjetivas sobre la economía y el apoyo al régimen democrático. Al igual que estudios previos (Magalhães 2016; Loveless 2020), cuando la ciudadanía tiene percepciones positivas (negativas) sobre el funcionamiento de la economía, ésta tendrá mayor (menor) SCD. No obstante, De Simone et al. (2020), en el contexto de pandemia por Covid-19, analizaron el efecto de las expectativas económicas (a futuro) sobre el apoyo al régimen democrático, mostrando hallazgos importantes al mediar dicha relación con el nivel socioeconómico de la ciudadanía. A tono con Nadeau et al. (2019), dichos resultados indican que la magnitud del efecto de las expectativas económicas sobre la SCD varía según la posición en la pirámide social, siendo aquellos que se encuentran en los extremos quienes mayor efecto tienen entre las variables en cuestión (De Simone et al., 2020).

A pesar de que la investigación basada en encuestas tiene como objetivo llegar a generalizaciones en el tiempo y el espacio, también existen diversos estudios que han dado cuenta de los determinantes del apoyo al régimen democrático a nivel local, contribuyendo a la literatura desde este frente. En Latinoamérica, existen estudios provenientes de Chile (Sepúlveda y Garrido 2022) y México (Monsiváis 2019; Lugo et al. 2022) que exploran las variables que explican el grado de SCD en estas latitudes.

Al ser México uno de los países que han alcanzado niveles altos de insatisfacción con la democracia, Monsiváis (2019) emprendió la tarea de indagar sobre los determinantes de tal descontento. Utilizando datos del Barómetro de las Américas durante el periodo 2014-2017, Monsiváis establece, a diferencia de otros estudios (Magalhães 2016; Loveless 2020), que la insatisfacción política se explica sólo en parte por una percepción desfavorable de la situación económica y de los derechos públicos, siendo la percepción de la legalidad, la calidad procedimental de la democracia y el desempeño del gobierno variables con mayor poder explicativo (Monsiváis 2019). Dichos hallazgos evidencian que, al menos en México, la percepción del desempeño tanto del sistema político como del gobierno en turno son determinantes en la valoración sobre el funcionamiento de la democracia.

Igualmente, con base en un análisis del caso de México, Monsiváis (2021) examinó, a partir de los datos de la Encuesta Mundial de Valores levantados entre enero y mayo del 2018, la relación entre integridad electoral, interés en la política y SCD. Si bien Magalhães (2016) y Monsiváis (2019) ya habían señalado que la percepción sobre la calidad de la democracia en términos procedimentales tiene poder explicativo, Monsiváis (2021) calculó dicho efecto mediado por el interés en la política. Los hallazgos indican que, al igual que estudios previos, la percepción de manipulación electoral disminuye la satisfacción democrática, no obstante, el efecto negativo incrementa entre aquellos que están más interesados en la política (Monsiváis 2021).

Cobra pertinencia mencionar que los estudios que toman a México como caso se realizaron antes de la elección del 2018, la cual representó un punto de inflexión en la vida pública del país. Ya con el nuevo gobierno en funciones, Lugo et al. (2022), por medio de un análisis de regresión logística ordinal y, utilizando datos de la Encuesta nacional de cultura cívica (Encuci 2020), hallaron que “la percepción de la corrupción, la confianza institucional (en los burócratas y el presidente en turno) y la inclusión social determinan las probabilidades de sentirse muy satisfecho con la democracia” (Lugo et al. 2022).

Al respecto, dichos resultados dialogan con diversas variables propuestas en estudios previos, siendo la confianza institucional una de las principales variables explicativas de la SCD a nivel subjetivo, como ya lo habían señalado Kölln y Aarts (2021). Por su parte, la inclusión social en términos de representación política también ya había sido señalada como una variable importante en la satisfacción democrática (Reher 2016; Ferland 2020) y, por último, la percepción de corrupción, como un elemento de desempeño y confianza en el régimen, en consonancia con los hallazgos de Wagner et al. (2009) y Ęrgun et al. (2019), también emerge como un elemento determinante.

Otro país donde existen estudios de caso sobre los determinantes de la SCD en Latinoamérica es Chile. En ese respecto, Sepúlveda y Garrido (2022), utilizando datos de Latinobarómetro 2020 mediante técnicas de regresión logística, indagaron los efectos de un conjunto de predictores sobre la satisfacción democrática. Dichos resultados muestran que la satisfacción con la democracia está principalmente condicionada por el

desempeño y la confianza en el régimen político, aunque también la satisfacción con el funcionamiento de la economía y la confianza interpersonal tienen significancia estadística (Sepúlveda y Garrido 2022).

En suma, la dimensión micro en el estudio, primordialmente cuantitativo, del apoyo al régimen democrático, ha sido abordada desde distintas zonas geográficas y diversas aproximaciones metodológicas, siendo la investigación basada en encuestas aquella que ha dado cuenta de los diversos predictores que inciden en la satisfacción con el funcionamiento de la democracia. Cabe aclarar que en los estudios revisados, la variable dependiente ha sido operacionalizada desde el ya conocido indicador “satisfacción con la democracia”, el cual está compuesto por una respuesta ordinal que va del “nada satisfecho” al “muy satisfecho”, por lo que, esencialmente, se han utilizado modelos de regresión logística para medir la probabilidad de que diversas variables incidan en dicha evaluación. Asimismo, la literatura académica también ha recurrido a modelos de regresión lineal para observar dichos efectos.

Desde la dimensión micro, que principalmente toma como insumo las evaluaciones subjetivas de los ciudadanos ya sea a lo largo del tiempo o en un momento determinado, al revisar la literatura académica emergen variables desde diversos frentes que se posicionan como determinantes en las evaluaciones sobre el funcionamiento de la democracia. Estas se dividen entre aquellas de corte individual, cuyas características priorizan tanto el resultado electoral próximo, como la clasificación sociodemográfica o la posición ideológica, igualmente aquellas sobre consumo de medios, las cuales también tienen efectos mixtos sobre la variable de respuesta en cuestión, además, variables de actitudes políticas, que, generalmente, expresan el nivel de representación percibido o las evaluaciones sobre el funcionamiento tanto del sistema como del gobierno, entre otros factores que tienen poder explicativo sobre la SCD.

Una vez revisada la literatura que ha contribuido a entender la SCD desde una perspectiva micro, en seguida se revisarán aquellos estudios que han abordado el fenómeno desde una dimensión macro, utilizando métodos cuantitativos para explicar la satisfacción democrática no desde la subjetividad de muestras representativas, sino desde evaluaciones objetivas sobre elementos contextuales como el crecimiento económico, los niveles

de desigualdad, el grado de polarización política o las características del sistema político, entre otras.

V. Determinantes político-institucionales

El estudio de los determinantes político institucionales ha priorizado el método comparado, ya sea a nivel regional o las variaciones temporales de la satisfacción con la democracia en un determinado país. A diferencia de los estudios que se preocupan por los determinantes individuales, los cuales trabajan con encuestas de opinión o evaluaciones subjetivas, quienes se enfocan en los determinantes macro, primordialmente, utilizan indicadores objetivos del sistema político como el sistema de partidos, el tipo de democracia o el desempeño económico por medio de indicadores como el producto interno bruto o los índices de desigualdad, entre otros.

Al igual que en los estudios a nivel micro, los factores económicos también emergen como fuertes predictores de la SCD en la dimensión macro. En ese sentido, utilizando una metodología robusta de 572 encuestas en 28 países europeos de 1973 a 2013, Quaranta y Martini (2016) establecen que entre mayor es la deuda, el desempleo o la inflación las probabilidades de que exista insatisfacción con la democracia aumenta, mientras que a mayor crecimiento económico, habrá mayor satisfacción democrática. Los modelos propuestos en esta investigación apoyan el argumento de que de 1973 al 2013 “las condiciones económicas objetivas fueron impulsores de la SCD en los Estados miembros de la Unión Europea” (Quaranta y Martini 2016, 173).

Si bien Quaranta y Martini fundamentaron empíricamente la importancia del desempeño económico en el apoyo al régimen, Christman (2018), por medio de una metodología de series de tiempo con datos panel de 61 democracias entre 1980 y 2014, observó los efectos de indicadores macroeconómicos en las evaluaciones democráticas mediados por la calidad de la democracia. Los hallazgos establecen que, por separado, tanto el desempeño económico como la calidad democrática de los países se encuentran significativamente relacionados con la SCD, no obstante, los efectos de los indicadores económicos sobre la SCD a lo largo del tiempo

se intensifican en aquellos países con mayores niveles de democracia y, por el contrario, se debilita en aquellos con niveles bajos (Christmann 2018).

Antes de revisar las variables concernientes a las características del sistema político, un elemento que no ha sido olvidado por la literatura es la edad del régimen democrático y el efecto de esta sobre la evaluación de la democracia, obteniendo resultados mixtos (Aarts y Thomassen 2008; Ęrgun et al. 2019). Utilizando datos de 40 elecciones diferentes en 38 países entre el 2001 y el 2006, Aarts y Thomassen hallaron una relación positiva entre la edad del régimen y el apoyo al funcionamiento de la democracia.

No obstante, en Latinoamérica, Ęrgun et al. (2019) encontraron resultados contradictorios, en el sentido de que a mayor edad de la democracia, menor la satisfacción con el funcionamiento de la misma. “Una satisfacción cada vez menor con la democracia podría tener implicaciones preocupantes como una erosión del apoyo a la democracia” (Ęrgun et al. 2019, 355). En tanto, a pesar de que la edad del régimen se puede considerar una característica del sistema político, a continuación observaremos las variables que han influido en la SCD como el sistema de partidos, el nivel de federalismo, el nivel de polarización, entre otras.

Como señalan Linde y Ekman “la satisfacción con la democracia no es un indicador de legitimidad del sistema, más bien es un indicador de apoyo al desempeño de un régimen democrático” (2003, 391). En tanto, el buen funcionamiento de la economía (como ya se analizó anteriormente) o la presencia de instituciones de calidad emergerán como elementos que inciden en la evaluación ciudadana sobre el régimen democrático. Al respecto, Wagner et al. (2009) mostraron evidencia de que en Europa occidental, la presencia de instituciones eficaces aumenta el apoyo ciudadano a la democracia y, controlando por diversas variables se halló que un mejor Estado de derecho, menor corrupción, una economía fuerte, menos regulación de la participación política y mejores pesos y contrapesos se encuentran asociados con mayores niveles de SCD (Wagner et al. 2009).

En relación con la división de poderes, parte elemental de la democracia, la literatura académica ha indagado sobre el poder presidencial y la capacidad del mismo de incidir en la vida pública. Dicho en otras palabras, la autonomía y el respeto a la división de poderes promueve mayor satisfacción democrática. Al respecto, Singh y Carlin encontraron que en Latinoamérica:

La preferencia y satisfacción por la democracia es mayor donde los presidentes tienen poderes legislativos moderados. Por otro lado, es menor donde el presidente domina la política pública o tiene mayor poder legislativo. La ciudadanía experimenta mayor satisfacción en contextos donde existen figuras mediadoras en el proceso de creación de leyes, apealando a ideas fundacionales de la democracia como los pesos y contrapesos. (Singh y Carlin 2015, 3)

En una región donde priman los regímenes presidencialistas, los liderazgos carismáticos, el populismo y demás características que van en contraflujo con las ideas democráticas, los hallazgos de Singh y Carlin dan certezas de que América Latina aún contempla valores de la democracia liberal en la evaluación sobre el régimen imperante.

Por otro lado, utilizando datos de Latinobarómetro 2015 Ęrgun et al. (2019) indagaron sobre la relación entre las reglas y características del sistema político y sus efectos en la SCD. Por medio de modelos logísticos ordinales hallaron, en sintonía con Aarts y Thomassen (2008) que aquellos países que conforman su legislatura por medio de representación proporcional tienen mayor satisfacción democrática que aquellos que poseen otras reglas electorales. En tanto, el formato de elección presidencial tiene un efecto menor en la variable de resultado, mientras que la obligatoriedad en el voto o el nivel de federalismo no tienen relación significativa con la SCD (Ęrgun et al., 2019). Dichos hallazgos sugieren que poseer un congreso más representativo podría incrementar la SCD en América Latina.

Por último, el sistema de partidos en una democracia emerge como uno de los elementos más importantes del sistema político, ya que permite cierta estabilidad en la competencia electoral a partir de estructuras de representación definidas y, en el mejor de los casos, legítimas, que gobiernan una vez que se realizan los procesos electorales. En ese sentido, la literatura académica ha señalado que una gama de partidos más amplia y más diversa incide en el nivel de satisfacción democrática. No obstante, Dassoneville y McAllister (2019), utilizando datos del Comparative Study of Electoral System Project y algunas medidas sobre la forma de elección de partidos, hallaron que un conjunto de opciones partidistas más amplio no incrementa la SCD. En otras palabras:

tener una gama más amplia de partidos para elegir, poder elegir entre partidos que son más distantes ideológicamente y tener un conjunto de opciones de partidos que sean más representativos de las preferencias ciudadanas no están asociados con niveles más altos de SCD. (Dassoneville y McAllister 2019, 50)

Una característica de los sistemas de partidos es la polarización ideológica entre estructuras partidistas y, si bien se ha tendido a destacar su efecto negativo en términos de calidad de la democracia, Barreda (2020) muestra evidencia de que la polarización partidista en América Latina contribuye a la satisfacción con el funcionamiento de la democracia. Dichos hallazgos dialogan con los de Dassoneville y McAllister (2019), evidenciando la utilidad de disponer de partidos que claramente estén diferenciados en términos ideológicos y programáticos. Además, sugieren la necesidad de reconsiderar los efectos negativos de la polarización política en la democracia.

Por último, como se señala en párrafos anteriores, la brecha entre ganadores y perdedores emerge como un predictor potente de satisfacción democrática (Anderson y Guillory 1997; Blais y Gélinau 2007; Leemann y Stadlemann 2022; Daoust et al. 2023). No obstante, dichos hallazgos se han planteado desde una dimensión micro del fenómeno, observando los efectos de ganar o perder una elección en países específicos o en periodos electorales convencionales. Con el fin de llevar al nivel macro dichos hallazgos, Nemcok explora “el efecto moderador de los partidos y las características relacionadas con los partidos sobre los cambios en la satisfacción de los votantes con la democracia” (2020, 59). Por medio de una metodología innovadora utilizando 17 encuestas de 12 países en los cuales se dio un reemplazo de gobierno durante el periodo de estudio el autor establece que:

el efecto de perder necesita algún tiempo para desarrollarse completamente hasta que resulte en una disminución en el nivel de satisfacción. Con base en estos hallazgos, la investigación concluye que cuando se trata de las características de los partidos, es principalmente el estatus de gobierno/oposición lo que determina el grado de satisfacción de los votantes con la democracia. (Nemcok 2020, 59)

VI. Conclusión

A modo de conclusión, la SCD es una variable en la cual inciden diversos factores de corte individual, de actitudes políticas, institucionales, mediáticos y contextuales. Si bien los hallazgos alrededor de la SCD no son estables a lo largo de diferentes proyectos y encuestas, existen mecanismos causales que sí se sostienen, posicionándola como un indicador de opinión pública consolidado en la literatura académica sobre el desempeño del régimen.

Por un lado, a nivel individual, el estatus de ganador/perdedor en una elección, y sus matices, emerge como una variable determinante en la SCD, al igual que diversas variables de actitudes políticas como la confianza en las instituciones, la percepción de integridad electoral, la percepción económica, el desempeño gubernamental o el nivel autopercebido de representación política. Por otro lado, las evaluaciones sobre la democracia están relacionadas con el consumo de diversos medios de comunicación, arrojando hallazgos mixtos de acuerdo con la plataforma de consumo y el sistema mediático que impere en la región analizada. No obstante, los efectos positivos en el consumo de medios tradicionales sobre la SCD son consistentes. Asimismo, la comunicación interpersonal emerge como una variable potente de SCD. Dichos efectos provocados por la comunicación suelen potenciarse en función del interés por la política.

Por último, los elementos políticos e institucionales que afectan mayormente la SCD son las evaluaciones objetivas sobre el funcionamiento de la economía y algunas características del sistema político como el tipo de elección en las legislaturas, el sistema de partidos o el nivel de polarización experimentado según las élites políticas. Asimismo, una variable que influye en la SCD es la antigüedad o la edad del régimen. Por un lado, en democracias consolidadas, a mayor edad de la democracia, mayor satisfacción con la misma, a diferencia de dicha relación en democracias emergentes, donde se vislumbra una relación negativa.

Es así que el análisis sobre la satisfacción con el funcionamiento de la democracia tiene un largo historial en las ciencias políticas y sociales, disciplinas que han arrojado diversos tipos de hallazgos alrededor de las variables que inciden en las evaluaciones sobre esta forma de gobierno. Sin embargo, el desarrollo del mundo sociopolítico y el advenimiento de nuevas

dinámicas y actores sociales demandan tanto la constante reinención del objeto de estudio como la revisión de nuevas aproximaciones metodológicas, con el fin de explicar de mejor forma los factores que mejoran o, en su defecto, minan las evaluaciones sobre el funcionamiento de la democracia.

Referencias

- Aarts, Kees y Thomassen Jacques. 2008. "Satisfaction with democracy: Do institutions matter?". *Electoral Studies* 27(1): 5-18.
- Anderson, Christopher y Guillory, Christine. 1997. "Political Institutions and Satisfaction with Democracy. A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems". *The American Political Science Review* 91(1): 66-81.
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney. 1963. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Avery, James. 2009. "Videomalaise or Virtuous Circle? The Influence of the News Media on Political Trust". *The International Journal of Press/Politics* 14 (4): 410-433.
- Blais, André, Gidengil, Elisabeth, Dobrzynska, Agnieszka, Nevitte, Niel, y Nadeau, Richard. 2003. "Does the local candidate matter? Candidate effects in the Canadian election of 2000". *Canadian Journal of Political Science* 36 (3): 657-664.
- Blais, André y Gélinau, Francois. 2007. "Winning, Losing and Satisfaction with Democracy". *Political Studies* 55: 425-444.
- Ceron, Andrea y Memoli, Vincenzo. 2015. "Flames and Debates: Do Social Media Affect Satisfaction with Democracy?" *Social Indicators Research* 126 (1): 225-240.
- Christmann, Pablo. 2018. "Economic performance, quality of democracy and satisfaction with democracy". *Electoral Studies* 53: 79-89.
- Cinelli, Mateo; De Francisci, Gianmarco; Galleazi, Alessandro; Quattrocioni, Walter y Starnini, Michele. 2021. "The echo chamber effect on social media". *Proceedings of the National Academy of Sciences* 118 (9).

- Clarke, Harold; Kornberg, Allan y Stewart, Marianne. 2004. "Referendum voting as political choice: the case of Quebec". *British Journal of Political Science* 34 (2): 345-355.
- Cutler, Fred; Neusser, Andrea y Nyblade, Benjamin. 2023. "Satisfaction with Democracy. The Impact of Institutions, Contexts and Attitudes". *Canadian Journal of Political Science* 56: 1-25
- Daoust, Jean; Ridge, Hannah y Mongrain, Pilippe. 2023. "Electoral outcomes and satisfaction with democracy A comparison of regional and national elections". *Electoral Studies* 84:1-9
- Dassonneville, Ruth., y McAllister, Ian. 2019. "The party choice set and satisfaction with democracy". *West European Politics* 43: 49-73.
- De Simone, Elina; Cicatiello, Lorenzo; Gaeta, Giuseppe y Pinto, Mauro. 2022. "Expectations About Future Economic Prospects and Satisfaction with Democracy: Evidence from European Countries during the COVID-19 Crisis". *Social Indicators Research* 159 (3): 1017-1033.
- Delgado, Irene. 2015. "Instituciones y satisfacción con la democracia. Un estudio comparado de los vínculos representativos en Latinoamérica". *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 9: 129-157.
- Desmet, Pieterjan. y van Spanje, Joost y de Vreese, Claes. 2015. "Discussing the democratic deficit: Effects of media and interpersonal communication on satisfaction with democracy in the European Union". *International Journal of Communication* 9: 3177-3198.
- Easton, David. 1953. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. Nueva York: Alfred Knopf.
- Ergun, Selim; Rivas, Fernanda y Rossi, Máximo. 2019. "Satisfaction with democracy in Latin America: Do the characteristics of the political system matter?" *Revista Desarrollo y Sociedad* 83 (9): 353-383.
- Ezrow, Lawrence y Xezonakis, Georgios. 2011. "Citizen satisfaction with democracy and parties' policy offerings". *Comparative Political Studies* 44 (9): 1152-1178.
- Ferland, Benjamin. 2020. "Policy congruence and its impact on satisfaction with democracy". *Electoral Studies* 69.
- Goidel, Kirby; Gaddie, Keith y Ehrl, Marco. 2017. "Watching the News and Support for Democracy: Why Media Systems Matter". *Social Science Quarterly* 98: 836-855.

- Guy Peters, Brainard. 2003. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa: México.
- Hallin, Daniel. y Mancini, Paolo. 2012. *Comparing Media Systems Beyond the Western World*, Cambridge University Press, UK
- Higashijima, Masaaki y Kerr, Nicholas. 2023. “When Does the Honeymoon End Electoral Cycles of Satisfaction With Democracy”. *Africa Political Psychology* 44 (4): 709-728
- Hindman, Matthew. 2009. *The Myth of Digital Democracy*. Princeton University Press.
- Hobolt, Sara; Hoerner, Julian y Rodon, Toni. 2021. “Having a say or getting your way? Political choice and satisfaction with democracy”. *European Journal of Political Research* 60: 854-873.
- Justwan, Florian; Baumgaertner, Bert; Carlisle, Juliet; Clark, April y Clark, Michael. 2018. “Social media echo chambers and satisfaction with democracy among Democrats and Republicans in the aftermath of the 2016 US elections”. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 28 (4): 424-442.
- Kim, Myunghee. 2009. “Cross-National Analyses of Satisfaction with Democracy and Ideological Congruence”. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 19 (1): 49-72.
- Kölln, Ann-Kristin y Aarts, Kees. 2021. “What explains the dynamics of citizens’ satisfaction with democracy An integrated framework for panel data”. *Electoral Studies* 61.
- Lazarsfeld, Paul; Berelson, Bernard y Gaudet, Hazel. 1944. *The People's Choice. How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*. Columbia University Press.
- Leemann, Lucas y Stadleemann, Isabelle. 2022. “Satisfaction With Democracy When Government by the People Brings Electoral Losers and Winners Together”. *Comparative Political Studies*, Volume 55, Issue 1, January, pp. 93-121
- Linde, Jonas y Ekman, Joakim. 2003. “Satisfaction with democracy A note on a frequently used indicator in comparative politics”. *European Journal of Political Research* 42: 391-408.
- Listhaug, Ola; Aardal, Bernt y Ellis, Ingunn. 2009. “Institutional variation and political support: an analysis of case data from 29 countries”. En

- The Comparative Study of Electoral Systems.*, editado por H.-D. Klingemann. Oxford: Oxford University Press: 85-108.
- Loveless, Matthew. 2020. "When You Win, Nothing Hurts The Durability of Electoral Salience on Individuals' Satisfaction with Democracy". *Political Studies* 69 (3): 1-21.
- Lugo, Bernabé; Cruz, Israel y Fernández, Lorena. 2022. "Satisfacción con la democracia en tiempos de la Cuarta Transformación". *Política y Cultura* 57: 57-81.
- Lühiste, Kadri. 2014. "Social Protection and Satisfaction with Democracy: a Multi-level Analysis". *Political Studies* 62 (4): 784-803.
- Magalhães, Pedro. 2016. "Economic Evaluations, Procedural Fairness, and Satisfaction with Democracy". *Political Research Quarterly* 69 (3): 522-534.
- Matthews, Donald y Prothro, James. 1996. *Negroes and the New Southern Politics*. Harcourt, Brace & World, Inc.
- McCombs, Maxwell y Shaw, Donald. 1972. "The Agenda-Setting Function of Mass Media". *The Public Opinion Quarterly* 36 (2): 176-187.
- Merkley, Eric; Cutler, Fred; Quirk, Paul y Nyblade, Benjamin. 2019. "Having Their Say Authority, Voice, and Satisfaction with Democracy". *The Journal of Politics* 81 (3).
- Monsiváis, Alejandro. 2019. "La insatisfacción con la democracia en México (2014-2017)". *Perfiles latinoamericanos* 27 (53).
- Monsiváis, Alejandro. 2021. "Integridad electoral, interés en la política y satisfacción con la democracia en México". *Foro Internacional* 61 (4): 881-923.
- Nemčok, Miroslav. 2020. "The Effect of Parties on Voters' Satisfaction with Democracy". *Politics and Governance* 8 (3): 59-70.
- Pietsch, Juliet y Martin, Aaron. 2011. "Media use and its effect on trust in politicians, parties and democracy". *Australasian Parliamentary Review*. Vol. 26(1): 131-141.
- Placeck, Matthew. 2023. "Social Media, Quality of Democracy, and Citizen Satisfaction with Democracy in Central and Eastern Europe". *Journal of Information Technology y Politics* 21(1): 6-22.
- Quaranta, Mario y Martini, Sergio. 2016. "Does the economy really matter for satisfaction with democracy? Longitudinal and cross-country evidence from the European Union". *Electoral Studies* 42: 164-174.

- Reher, Stefanie. 2015. "Explaining cross-national variation in the relationship between priority congruence and satisfaction with democracy". *European Journal of Political Research* 54 (1): 160-181.
- Sepúlveda, Ignacio y Garrido, Luis. 2022. "Satisfacción con la democracia y legitimidad en Chile". *Revista de Sociología* 37 (2): 1-15.
- Singh, Shane, Karakoç, Ekrem y Blais, André. 2012. "Differentiating winners: How elections affect satisfaction with democracy". *Electoral Studies* 31 (1): 201-211.
- Singh, Shane y Carlin, Ryan. 2015. "Happy Medium, Happy Citizens: Presidential Power and Democratic Regime Support": *Political Research Quarterly* 68 (1): 3-17.
- Snow, Catie. 2014. *Democracy's Double-Edged Sword. How Internet Use Changes Citizens' Views of Their Government*. Johns Hopkins University Press.
- Valgarðsson, Victor and Devine, Daniel. 2021. "What Satisfaction with Democracy? A Global Analysis of Satisfaction with Democracy Measures". *Political Research Quarterly* 75 (3): 576-590
- Vairo, Daniela. 2012. "'El consenso de los perdedores' y la legitimidad de la democracia en América del Sur". *Política y gobierno* 19 (1): 41-69.
- Vargas, Delfino y González, José. 2013. "Los determinantes de la satisfacción con la democracia, desde el enfoque de un modelo multinivel". *EconoQuantum* 10 (2): 55-75.
- Wagner, Alexander; Schneider, Friedrich y Halla, Martin. 2009. "The quality of institutions and satisfaction with democracy in Western Europe -- A panel analysis". *European Journal of Political Economy* 25 (1): 30-41
- Wang, Yi. 2021. "Legislative strength and democratic satisfaction in presidential democracies". *Electoral Studies* 71.
- Wells, Jason y Kriekhaus, Jonathan. 2006. "Does national context influence democratic satisfaction? A multi-level analysis". *Political Research Quarterly* 59 (4): 569-578.
- Wen-Chun, Chang. 2018. "Media Use and Satisfaction with Democracy: Testing the Role of Political Interest". *Social Indicators Research: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement*, Springer 140 (3): 999-1016.

Zaller, John. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.

LA INTERVENCIÓN POLÍTICA DE SILVIO FRONDIZI ANTE EL SURGIMIENTO DEL PERONISMO EN 1945

Javier Díaz*

Universidad de Buenos Aires

✉ javierdiazbuenosaires@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-6393-7488>

Recibido: 5 de septiembre de 2024

Aceptado: 10 de febrero de 2025

DOI: 10.46553/colec.36.1.2025.p45-81

Resumen: En este artículo reconstruimos y analizamos la intervención política que Silvio Frondizi desarrolló a lo largo de 1945, en el contexto del repliegue de la dictadura militar instaurada en 1943, el crecimiento de la “oposición democrática” y la emergencia del peronismo. Con este objetivo describimos, en primer lugar, su trayectoria previa y las redes académicas e intelectuales a través de las cuales desplegó su carrera. A continuación nos enfocamos en determinar las coordenadas ideológicas de su filosofía política, tal como fue desarrollada en sus escritos. Finalmente analizamos la actividad que llevó a cabo en 1945, la cual implicó su primera intervención estrictamente política. Nuestra hipótesis es que su actuación a lo largo de todo este año, si bien no careció de peculiaridades, se inscribió dentro de la llamada “oposición democrática” que se enfrentó tanto a la dictadura militar liderada por Edelmiro Farrell como al movimiento encabezado por Juan Domingo Perón.

Palabras clave: intelectuales; democracia; peronismo; liberalismo; radicalismo; socialismo.

* Doctor en Historia por la Universidad de Buenos Aires y Doctor en Ciencias Políticas por Cergy Paris Université. Ha sido becario doctoral del CONICET y obtenido becas para realizar actividades académicas en México e Italia. Pertenece al Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”, al Centro de Estudios Históricos de los Trabajadores y las Izquierdas (CEHTI) y al Comité Editor de la revista *Archivos*.

SILVIO FRONDISI'S POLITICAL INTERVENTION TOWARDS THE EMERGENCE OF PERONISM IN 1945

Abstract: In this article we reconstruct and analyze the political intervention that Silvio Frondizi developed throughout 1945, in the context of the retreat of the military dictatorship established in 1943, the growth of the “democratic opposition” and the emergence of Peronism. With this objective, we describe, first of all, his previous career and the academic and intellectual networks through which he developed his career. Next, we focus on determining the ideological coordinates of his political philosophy, as it was displayed in his writings. Finally, we analyze the activity he carried out in 1945, which involved his first strictly political intervention. Our hypothesis is that his actions throughout this year, although not without their peculiarities, were part of the so-called “democratic opposition” that confronted both the military dictatorship headed by Edelmiro Farrell and the movement led by Juan Domingo Perón.

Key words: Intellectuals; Democracy; Peronism; Liberalism; Radicalism; Socialism.

I. Introducción

Silvio Frondizi (1907-1974) fue un abogado y profesor universitario que desarrolló una actividad política, militante e intelectual en la Argentina de las décadas centrales del siglo XX, llegando a adquirir renombre internacional. Su trayectoria comenzó dentro de las coordenadas del pensamiento demócrata-liberal e incluyó su paso por diferentes instituciones (la Universidad Nacional de Tucumán, el Instituto Argentino de Filosofía Jurídica y Social, el Colegio Libre de Estudios Superiores) y la publicación, a mediados de 1945, de su libro *El Estado Moderno*. Esta etapa fue sucedida por una gradual transición al marxismo desde 1946. A partir de este momento Frondizi se fue alejando del espíritu de la Unión

Democrática (alianza electoral que enfrentó la candidatura presidencial de Juan Domingo Perón) y fue identificándose con el socialismo revolucionario. En el período siguiente fue el principal dirigente del grupo Praxis, que en 1957 adoptó el nombre de Movimiento Izquierda Revolucionaria-Praxis (MIR-P), una organización política marxista que actuó en los años cincuenta y primeros sesenta bajo su dirección.

Luego de la crisis y disolución del MIR-P en 1964, Frondizi continuó con su trabajo como abogado y profesor universitario, pero su militancia política activa se vio interrumpida durante varios años. Será en el contexto del declive de la dictadura militar iniciada en 1966 y del proceso de insurrecciones populares abierto por el Cordobazo (1969), cuando volverá a tener una participación directa en la lucha política. En 1972, concretamente, asumirá como director de la revista *Nuevo Hombre*, una iniciativa del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) que funcionará como instrumento de vinculación con las organizaciones del resto de la izquierda y del “peronismo revolucionario”. En las elecciones del 11 de marzo de 1973 se presentará como candidato a senador por el Frente de Izquierda Popular (FIP), cuya fórmula presidencial estaba encabezada por Jorge Abelardo Ramos. Durante el último año y medio de su vida Frondizi mantendrá un vínculo con el PRT e integrará la dirección nacional del Frente Antiimperialista y por el Socialismo (FAS), constituido por organizaciones marxistas y del “peronismo revolucionario” (Silva Mariños 2017; Cormick 2023, 211-221). El 27 de septiembre de 1974, finalmente, será secuestrado y asesinado salvajemente por la Alianza Anticomunista Argentina (AAA), creada y sostenida por el tercer gobierno peronista.

La actividad política de Silvio Frondizi se desplegó fundamentalmente en la Argentina de los años cincuenta, sesenta y setenta. En este artículo, sin embargo, nos remontaremos a la primera etapa de su biografía, signada por el ideario liberal, que es la que menos atención historiográfica ha recibido. De hecho, a excepción de unas pocas páginas del libro de Tarcus (1996), ninguno de los investigadores que abordaron la trayectoria de Frondizi se ocupó del período anterior a su conversión al marxismo. Lejos de un mero antecedente, que como tal podría ser resumido en unas pocas líneas, hallamos que su primera intervención política, desplegada en el marco de la tradición liberal, encierra la clave de bóveda para desentrañar la naturaleza

de su itinerario posterior. En este artículo nos ocuparemos pues de reconstruir y analizar las primeras iniciativas políticas de quien se convertirá en un importante intelectual y militante de izquierda a lo largo de su trayectoria.

Con este objetivo describiremos, en primer lugar, las instituciones en las que transcurrió su itinerario y las redes académicas e intelectuales a través de las cuales desplegó su carrera. A continuación nos referiremos brevemente al contenido de su primer libro, *El Estado Moderno*, cuya redacción finalizó en 1944, y al de una reseña bibliográfica escrita ese mismo año. Procederemos, finalmente, a analizar sus escritos de 1945, los cuales implicaron su primera intervención estrictamente política dentro de un contexto nacional signado por la emergencia del peronismo. Nuestra hipótesis es que su actuación a lo largo de todo este año crucial, si bien no careció de peculiaridades, se inscribió dentro de la llamada “oposición democrática” que se enfrentó tanto a la dictadura militar instaurada por la Revolución de Junio de 1943 como al emergente movimiento encabezado por el coronel Perón.

II. El período formativo de un intelectual liberal

Silvio Frondizi nació el 19 de enero de 1907 en Paso de los Libres, provincia de Corrientes, en una familia de buena posición económica. Era el decimosegundo de catorce hermanos. Los dos menores serían importantes figuras públicas de la Argentina: Arturo Frondizi ejercerá como presidente de la nación entre 1958 y 1962, Risieri Frondizi como rector de la Universidad de Buenos Aires (UBA) durante los mismos años. Silvio Frondizi tenía cinco años cuando su familia se mudó a Concepción del Uruguay, provincia de Entre Ríos. Junto con Arturo Frondizi, casi dos años menor, se trasladó en 1923 a la Capital Federal, donde ambos finalizaron el bachillerato en el Colegio Nacional Mariano Moreno. Los dos hermanos rindieron, a fines de 1926, el examen de ingreso a la Facultad de Derecho de la UBA. Pero el mayor se dedicó en primer lugar a sus estudios en el Instituto Nacional del Profesorado Secundario, donde a los veintitrés años

se recibió de Profesor de Historia. A los veinticinco años se graduó de abogado y a los veintinueve obtuvo el título de doctor en jurisprudencia.¹

Las actividades de Silvio Frondizi estuvieron íntimamente ligadas desde la infancia a las de Arturo Frondizi: ambos se mudaron juntos a la Capital Federal y estudiaron Derecho en la UBA. El menor de los dos, tras el golpe de Estado contra Hipólito Yrigoyen, ingresó a la Unión Cívica Radical (UCR), a la cual pertenecían también sus dos hermanos mayores, Julio y Orestes Frondizi (Soler 1959, 2-3). El futuro presidente de la nación fue, en mayo de 1931, uno de los fundadores de la Juventud Radical de Izquierda (JRI), una agrupación constituida por profesores y estudiantes de la Facultad de Derecho de la UBA (Giménez 2013, 71), cuyo programa bregaba por que la UCR se orientara...

(...) en el *orden político*, hacia el afianzamiento de la democracia y del régimen republicano federal; en el orden *económico-social* hacia la desaparición del privilegio y a la subordinación del interés privado a las necesidades colectivas (...). (cit. en Giménez 2013, 72, *itálicas en el original*)

Más adelante volveremos sobre este núcleo programático de la JRI. Desde mediados de la década del treinta Arturo Frondizi fue, dentro del radicalismo, uno de los principales impulsores de los frentes populares y de la solidaridad con la Segunda República española; contribuyó también, junto a figuras de los partidos demócrata-progresista, socialista y comunista, a fundar la Liga Argentina por los Derechos del Hombre (Salas 1990, 41; Giménez 2013, 78). En una serie de conferencias que pronunció en 1935 defendió la idea de que la democracia debía dotarse de un contenido igualitario (Cruz Machado 1957, 42).

¹ Dictamen de la Comisión de Enseñanza dirigido al Consejo Directivo y firmado por Radamés A. Altieri, Lorenzo Luzuriaga y Eugenio Pucciarelli (Tucumán, 28 de noviembre de 1940), en Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Departamento de Archivos, Fondo Risieri Frondizi [en adelante, AR-BNMM-ARCH-RF], Unidad de Conservación [en adelante, UC] n° 9, carpeta n° 2; *curriculum vitae*, s/f (circa 1964) [en adelante, CV], en Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Departamento de Archivos, Fondo Centro de Estudios Nacionales, Subfondo Silvio Frondizi [en adelante, AR-BNMM-ARCH-CEN-SF], UC n° 28, pp. 2, 7-8.

A partir de 1938, sin embargo, la trayectoria de Silvio Frondizi se unió estrechamente a la de Risieri Frondizi, a través de quien pudo obtener las cátedras de Historia Universal I y II y de Historia de las Instituciones en la Universidad Nacional de Tucumán (UNT). Esta casa de estudios constituía entonces, bajo el rectorado de Julio Prebisch, un bastión del reformismo (es decir, del movimiento consustanciado con la Reforma Universitaria iniciada en Córdoba en 1918) y estaba atravesando su “época de oro”, signada por la presencia de profesores provenientes de otras ciudades o del extranjero. La gestión reformista, en particular, invitó y recibió a numerosos españoles e italianos exiliados de sus países de origen, gobernados entonces por regímenes dictatoriales y represivos como el fascista de Benito Mussolini y el falangista de Francisco Franco. En buena medida gracias a esta política, la UNT alcanzó durante aquellos años un alto nivel educativo y académico y su influencia se irradió sobre el conjunto de las provincias del noroeste argentino. Se trataba entonces de una de las seis universidades existentes en el país, junto a las de Buenos Aires, La Plata, Córdoba, Litoral y Cuyo. Risieri Frondizi fue una figura central de la gestión universitaria, primero como director del Departamento de Filosofía y Letras (1938-39) y luego como miembro del Consejo Superior de la UNT (1940-1944). En 1940, por su parte, Silvio Frondizi fue electo como consejero directivo de la recientemente creada Facultad de Filosofía y Letras (Vanella 2008; Buchbinder y Graciano 2023: 153).

La dictadura militar surgida del golpe de Estado del 4 de junio de 1943 interrumpió estas ascendentes carreras académicas. El presidente de facto Pedro Pablo Ramírez nombró como ministro de Justicia e Instrucción Pública al coronel Elbio Carlos Anaya, jefe de la guarnición militar de Campo de Mayo. Alberto Baldrich fue designado interventor de la provincia de Tucumán. También fueron intervenidas, a fines de julio, las universidades de Cuyo y del Litoral; al frente de esta última Jordán Bruno Genta procedió a la expulsión masiva de estudiantes, medida revertida tras una huelga por tiempo indeterminado de la Federación Universitaria. El 14 de octubre el coronel Anaya fue reemplazado en el ministerio por Gustavo Martínez Zuviría, un integrista católico y antisemita, partidario del franquismo español, conocido en el campo cultural por el seudónimo de Hugo Wast. Fue en este contexto, precisamente el 15 de octubre, cuando más de ciento cincuenta intelectuales, encabezados por Bernardo Houssay,

publicaron en los principales diarios del país un manifiesto bajo el lema de “Democracia Efectiva y Solidaridad Americana”. Con el fin de conseguir “la unión” y “la tranquilidad” de los argentinos, los firmantes sintetizaban su reclamo en estos términos:

Democracia efectiva por medio de la fiel aplicación de todas las prescripciones de la Constitución Nacional y solidaridad americana por el leal cumplimiento de los compromisos internacionales firmados por los representantes del país. La Argentina no puede ni debe vivir al margen de su Constitución y aislada o alejada de los pueblos hermanos de América y de los que en el mundo luchan por la democracia. (AA. VV. 1945, 5)

Los intelectuales exigían, en resumen, el retorno al régimen constitucional en el orden interno y, en el plano internacional, la declaración de la guerra al Eje por parte de Argentina y el alineamiento con el bando aliado en la Segunda Guerra Mundial. Dos días después el gobierno declaró cesantes de sus cargos en universidades e instituciones estatales a cincuenta y cuatro de los firmantes; muchos otros colegas presentaron su renuncia en solidaridad. Se trataba del mayor acto de cesantías colectivas en el sistema universitario hasta entonces. Frente a esta situación Silvio Frondizi y Félix Cernuschi, también profesor en la UNT, enviaron conjuntamente una nota “solidarizándose con los términos del manifiesto” y protestando contra los despidos (AA.VV. 1945, 30). Ambos fueron cesanteados por esta declaración y separados de todos sus cargos el 15 de noviembre, a pesar de que habían ganado sus cátedras por concursos todavía vigentes. Frondizi respondió con su renuncia al Consejo Directivo de la facultad (su mandato vencía el año siguiente). Para entonces ya habían sido intervenidas también las universidades de Buenos Aires y Córdoba. El gobierno dispuso, en el mismo sentido, la disolución de la Federación Universitaria Argentina (FUA) y de todas las organizaciones estudiantiles que la integraban. El 24 de diciembre la UNT fue intervenida por el Poder Ejecutivo Nacional, que designó a su cargo al abogado nacionalista y católico Santiago de Estrada.

Una semana más tarde el gobierno estableció la enseñanza obligatoria del catolicismo en todas las escuelas del país.²

Fue así que Silvio Frondizi regresó a la ciudad de Buenos Aires, donde continuó con su desempeño laboral e intelectual a partir de 1944. Este mismo año comenzó a ejercer por primera vez como abogado, instalándose en el estudio jurídico que pasó a compartir con Arturo Frondizi³. No tardó tampoco en comenzar a dar clases en la sede porteña del Colegio Libre de Estudios Superiores (CLES), del cual participaban sus dos hermanos menores, Risieri y Arturo Frondizi. Este último, de hecho, dirigía la revista del instituto, *Cursos y Conferencias*, e integraba el Consejo Directivo.

El CLES era una institución de enseñanza no estatal paralela a la universidad que se constituyó, durante la década del treinta, en un lugar importante de reunión entre intelectuales, políticos y empresarios. El instituto se financiaba con las cuotas que pagaban los asistentes pero también con las donaciones de los socios, entre los cuales no faltaban banqueros y grandes empresarios. El CLES inició a partir de 1940 una fuerte expansión nacional con la apertura de diversas filiales que se sumaron a las ya existentes en la Capital Federal y Rosario. La primera mitad de la década del cuarenta fue para este instituto su época dorada, en la que llegó a contar con más de 7500 alumnos anuales (Neiburg 1998, 140-166).

Cuando Silvio Frondizi ingresó como docente, a mediados de 1944, el CLES contaba ya con una propuesta temáticamente diversificada, pero inscripta claramente en la tradición ideológica liberal y en la cultura política antifascista. Los profesores que integraban las cátedras estaban vinculados casi invariablemente a la UCR, al Partido Demócrata Progresista (PDP) o al Partido Socialista (PS), no faltando tampoco quienes mantenían algún vínculo con el Partido Comunista (PC). En un contexto internacional signado por la guerra entre la “democracia” y el “totalitarismo”, todos esos

² Carta de Félix Cernuschi a José Santos Gollán (Montevideo, 11 de marzo de 1949), en el Centro de Documentación e Investigación de la Cultura de Izquierdas, Fondo de Archivo 04-Silvio Frondizi [en adelante, Cedinci-FA-04]; CV, p. 5; Ciria y Sanguinetti 1968, 113-116; Vanella 2008, 230-233, 240; Califa 2014, 30-35; Buchbinder y Graciano 2023, 159-163.

³ Cartas de Arturo Frondizi a Risieri Frondizi (Villa Devoto, 16 de noviembre de 1944; Buenos Aires, 11 de agosto de 1945), en AR-BNMM-ARCH-RF, UC n° 3, carpeta n° 1.

partidos políticos visualizaban al gobierno de facto como una versión local del nazi-fascismo (Bisso 2005; Pasolini 2013).

La participación de Silvio Frondizi comenzó dentro de la Cátedra Alberdi de Estudios Jurídicos y Políticos, con el dictado de un seminario sobre el “Desarrollo del pensamiento político moderno”, que dio a partir del 28 de julio de 1944 y que aparentemente duró tres meses⁴. El curso se transformó el año siguiente en un seminario anual con el título “Estado Actual del Problema Político”, el cual dictó desde mayo de 1945.⁵ La revista del Colegio Libre, a los dos meses del inicio de este segundo seminario, oficializó la incorporación de Silvio Frondizi como miembro estable de la Cátedra Alberdi⁶. El autor de *El Estado Moderno*, además, creó y dirigió desde 1945 el Centro de Estudios Políticos del CLES.

El abogado, como puede comprobarse, continuó inserto en Buenos Aires en las redes intelectuales e ideológicas del profesorado universitario liberal-democrático, reformista y aliadófilo. En marzo de 1945 una asamblea de docentes cesanteados emitió un pronunciamiento, que contó con la firma de Silvio Frondizi, refrendando las declaraciones sobre “democracia efectiva y solidaridad americana” (cuya “realización total es un deber patriótico”), vertidas por el manifiesto de octubre de 1943⁷. Lejos del liberalismo clásico, el itinerario de Silvio Frondizi se inscribió en el marco de una serie de redes académicas e intelectuales, tejidas en torno al reformismo universitario y al movimiento antifascista, que configuraron una sociabilidad compartida por radicales, demócrata-progresistas, socialistas e incluso algunos comunistas. Fue en este contexto específico en el que, de manera similar a su hermano Arturo Frondizi, definió un pensamiento orientado a la búsqueda de una

⁴ *Cursos y Conferencias*, año XIII, vol. XXV, n° 148 (julio de 1944), p. 251 y n° 149 (agosto de 1944), p. 335; vol. XXVI, n° 151 (octubre de 1944), p. 65 y n° 152 (noviembre de 1944), p. 135.

⁵ *Cursos y Conferencias*, año XIV, vol. XXVII, n° 158 (mayo de 1945), p. 140; n° 159 (junio de 1945), p. 213; n° 161-162 (agosto-septiembre de 1945), p. 394.

⁶ *Cursos y Conferencias*, año XIV, vol. XXVII, n° 160 (julio de 1945), portada.

⁷ “Formularon una declaración los firmantes del manifiesto de 1943”, en *La Prensa*, Buenos Aires, año LXXVI, n° 27.387 (13/03/1945), p. 10; “Declaración de los profesores dejados cesantes en 1943”, en *Opinión Argentina. Vox Populi, Vox Dei* [en adelante, *Opinión Argentina*], Buenos Aires, año II, n° 13 (abril-mayo de 1945), p. 31. Entre los firmantes, además de Silvio Frondizi, se encontraban Bernardo Houssay, Luis Reissig, Américo Ghioldi, Juan José Díaz Arana y Horacio Thedy.

síntesis o integración entre el liberalismo, la democracia y una serie de nociones que podríamos llamar socialdemocráticas o laboristas.

III. Las coordenadas ideológicas de su filosofía política

Desde sus últimos años en la Facultad de Derecho, el interés de Silvio Frondizi estuvo colocado en estudiar la filosofía jurídica y política. A los veintiocho años de edad, como adscripto al Seminario de Ciencias Jurídicas y Sociales de la facultad porteña, publicó una reseña del libro *La situación presente de la filosofía jurídica*, del catedrático español José Medina Echavarría, de quien tomó dos ideas clave que a partir de entonces fueron centrales en su pensamiento. Por un lado la de que su época se caracterizaba por una “crisis total”, que como tal no se circunscribía al plano de la economía o de la política sino que abarcaba todas las dimensiones de la existencia humana (cultural, moral, etc.); el segundo concepto, derivado del primero, sostenía el deber de los intelectuales de colaborar con la solución (Frondizi 1935).

El abogado se inclinó a partir de entonces a investigar la historia del pensamiento jurídico. Su tesis doctoral se ocupó del análisis crítico e histórico del pensamiento político de John Locke (Frondizi 1942). En ella manifestó una identificación con la crítica democrática y socialdemocrática tanto del capitalismo como de la teoría formulada por el autor inglés del siglo XVII, tomando así distancia del liberalismo clásico.

Finalmente su primer libro, *El Estado Moderno*, estuvo dedicado a reconstruir los fundamentos históricos y filosóficos del Estado Moderno para tratar de pensar su crisis. Las dos clases sociales antagónicas, sostenía, tenían responsabilidades compartidas a la hora de explicar la crisis contemporánea y eran ambas, a la vez, víctimas de ésta. Por un lado, naturalmente, los patrones usaban a obreros y obreras en forma discrecional, los reemplazaban a voluntad y los trataban como carne de cañón.

Por el otro lado, tenemos al obrero que vende en el respectivo mercado su trabajo como cualquier otra mercancía y que, sin ningún interés económico en la empresa, trata de obtener un elevado jornal sin tener en cuenta las posibilidades del capital al cual, quiera o no, está asociado (...).

El comportamiento de los obreros queda al descubierto en mil detalles; de todos ellos extraemos unos pocos, tales como los actos de *sabotage*, las huelgas, en fin, la incomprensión que demuestran frente a una crisis general que afecta a todos –patronos y obreros–, al exigir, sin querer comprender la realidad de la situación, mejoras, que de ser concedidas, acarrearían gravísimos trastornos. (Frondizi 1944a, 134, *itálicas en el original*)

La propuesta del autor giraba en torno a la necesidad de elaborar una síntesis entre liberalismo y democracia sobre la base de una oposición a la idea de revolución social:

Por último, otra solución, que es la nuestra, sostiene que *la crisis de la burguesía liberal es solamente parcial (...)*; tiene la gran virtud, entre otras, de ajustarse a la realidad histórica *del Occidente*, realidad que es evolutiva y no catastrófica (...). Esta solución es la democrática o democrático-liberal, como puede también llamarse. (Frondizi 1944a, 159, *itálicas nuestras*)

Específicamente, tal como percibió Ignacio López (2019, 92), el abogado defendía la idea de que la intervención estatal en el terreno económico era necesaria para preservar a la democracia liberal de la crisis del capitalismo. En particular defendía, contra el pensamiento “burgués-liberal”, un concepto democrático-liberal; contra la conjunción de autoritarismo político y liberalismo económico, la combinación entre liberalismo político y colectivismo económico; contra la semi-democracia burguesa, lo que podríamos llamar una “democracia popular” y en el radicalismo renovador o intransigente, en el que se destacaba Arturo Frondizi, se denominaba “democracia social” o “democracia económica”. En términos generales, por lo tanto, el libro puede ser leído como una versión académica del discurso sostenido desde hacía más de una década por el “radicalismo social moderno”, aquel conjunto de sectores de la UCR que impugnaban la “moderación” del oficialismo partidario y que se inspiraban en diversas medidas en el ideario del alemán Adolph Wagner y de los franceses René Waldeck-Rousseau, Léon Bourgeois y Léon Duguit (Piñeiro 1993; Persello 2011, 95). Esta concepción convergía con la que defendía el PS argentino y con la que en Europa sostenían en forma

contemporánea, hacía por lo menos quince años, los principales exponentes del Partido Socialdemócrata Alemán, como Rudolf Hilferding, así como los de otras organizaciones afines como el Labour Party británico. *El Estado Moderno*, en síntesis, ofrecía el fundamento filosófico y teórico de una integración o conciliación entre las ideas demócrata-liberales y las que podríamos llamar socialdemocráticas o laboristas, y por ende también – menos directamente– de un frente popular (o unión democrática) entre radicales y socialistas.

La recepción de esta obra confirma que la posición de Frondizi expresaba la de todo un sector de la intelectualidad liberal de los años cuarenta, particularmente de aquel que participaba del CLES. En la revista de este instituto, *Cursos y Conferencias* (que dirigía Arturo Frondizi), vio la luz una reseña elogiosa del libro (Tate 1945, 314). El secretario de la filial tucumana del CLES, por su parte, colocó a *El Estado Moderno* –y a un texto contemporáneo de Gino Germani– en la línea de autores como Karl Mannheim, Barbara Wootton y Harold Laski, en cuanto defensores del intervencionismo estatal y de la planificación económica como base de la libertad (Figuroa Román 1946, 136-137).

Más en general, Silvio Frondizi no sólo se consustanció con el punto de vista demócrata-liberal sino también con el ideario de diversos referentes del socialismo liberal, tales como el laborista inglés Harold Laski, el italiano Carlo Rosselli y, en el ámbito local, Alejandro Korn y sus discípulos, entre quienes se hallaba su hermano Risieri Frondizi y buena parte de sus colegas de la gestión reformista de la UNT y del CLES de Buenos Aires.

Poco después de finalizar la redacción de *El Estado Moderno*, y al mismo tiempo que ingresaba como docente al CLES, Silvio Frondizi publicó en la revista de este instituto una reseña del libro *Benedetto Croce: filósofo de la libertad*, del exiliado italiano Renato Treves, profesor en las facultades de Derecho y de Filosofía y Letras de la UNT y miembro, al igual que Frondizi, del Instituto Argentino de Filosofía Jurídica y Social. El abogado argentino consideraba que la obra de su colega era “oportuna y acertada”, teniendo en cuenta que Croce “puede ser llamado, con justicia, filósofo de la libertad”; la ideología de este último, definida por su discípulo como “nuevo liberalismo”, lo había llevado, por un lado, a separar conceptualmente la doctrina liberal de los intereses burgueses, pero por el otro a atacar a la democracia, considerada como “religión de la cantidad” (Frondizi 1944b,

237). *El Estado Moderno* había reproducido aquella distinción entre burguesía y liberalismo, pero al mismo tiempo había postulado una síntesis entre liberalismo y democracia, posible a través del colectivismo económico. Desarrollando esta última idea, la reseña incluyó la primera reivindicación por parte de Frondizi del “socialismo”, corriente política que, según los italianos, había...

(...) degradado la lucha política en lucha económica. Para nosotros, por el contrario, el socialismo al hacer tal cosa no habría hecho más que perfeccionar el problema político con el otro apoyo fundamental –además del moral–: el económico. Es que, maestro y discípulo –dejando a salvo el respeto que tenemos por el primero y el afecto que sentimos por el segundo– no han podido (...) librarse del *intelectualismo* que domina el pensamiento político de ambos. (Frondizi 1944b, 237-238, las itálicas corresponden a negritas en el original)

La inclinación por el socialismo iba así de la mano con una aproximación a la noción de praxis. El intelectualismo será desde entonces rechazado y combatido por Frondizi a lo largo de toda su trayectoria.⁸

Corresponde aclarar que el concepto de “colectivismo” utilizado por Frondizi remitía a la planificación económica estatal, por oposición al *laissez faire* característico del liberalismo individualista clásico, y no implicaba la abolición de la propiedad privada sino la regulación de la misma por parte del Estado en el marco de un régimen mixto. En su tesis doctoral, por ejemplo, había explicado que Locke carecía de la distinción entre bienes de producción y de uso que le hubiera permitido concebir una limitación a la propiedad, y aprovechaba para insinuar su propia opinión al respecto:

⁸ La crítica del intelectualismo no implicaba una influencia del marxismo, aunque fuera un punto en común con éste. Por la misma época, de hecho, Risieri Frondizi publicaba su libro *El punto de partida del filosofar*, donde desarrollaba una crítica del intelectualismo característico de la fenomenología de Edmund Husserl y sostenía que la filosofía era esencialmente una guía para la acción (Risieri Frondizi 1945, 45 y 88-89).

De la propiedad ilimitada al comunismo integral hay un buen trecho, que admite soluciones intermedias. ¿Por qué no darle una solución diferente, por un lado, a la propiedad de uso y, por el otro, a la de circulación y producción? (Frondizi 1942, 160)

IV. La intervención política de Silvio Frondizi ante el surgimiento del peronismo

La dictadura militar instaurada por la Revolución de Junio, como es sabido, siguió dos líneas de acción paralelas. Por un lado las restricciones y prohibiciones a las actividades políticas, la implantación del estado de sitio, las intervenciones de las universidades y la introducción del catolicismo en la educación pública constituyeron los dispositivos centrales de un régimen represivo marcadamente autoritario y antidemocrático. Por otro lado, sin embargo, Juan Domingo Perón impulsó, desde la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, una política de satisfacción de diversas demandas del movimiento obrero que le granjeó el apoyo de sectores crecientes de la clase trabajadora y le permitió organizar sindicatos “paralelos”, apoyados por el Estado. En el contexto de la guerra entre las potencias “democráticas” y los países “totalitarios”, la movilización opositora se desarrolló embanderada en el discurso antifascista y fue coordinada fundamentalmente por Acción Argentina, una organización en la que convergieron figuras de la élite cultural como Victoria Ocampo, Alejandro Ceballos y Bernardo Houssay junto con representantes de la UCR, el PS y los partidos Demócrata Progresista y Demócrata Nacional (del Campo 1983, 119-193; Bisso 2005, 67-252; García Sebastiani 2005, 34-48; Doyon 2006, 63-139; Torre 2011, 77-132).

El año 1945 se caracterizó por la exacerbación de las pasiones políticas y el crecimiento de la actividad antigubernamental, sobre todo de parte del movimiento estudiantil. Frente a las derrotas alemanas y ante la presión diplomática estadounidense, el presidente Edelmiro Farrell decidió declarar formalmente la guerra al Eje. En un clima de movilizaciones y de retroceso del gobierno, la oposición comenzó a discutir la formación de una coalición “democrática” que defendiera el retorno al régimen constitucional y parlamentario. La conducción nacional de la UCR, concretamente, se

disponía a formar parte de una alianza más amplia junto con fuerzas políticas con las que históricamente había estado enfrentada. En este contexto, específicamente el 4 de abril de 1945, los sectores renovadores e intransigentes del radicalismo lograron conformar una agrupación nacional unificada, cuya plataforma fundacional fue conocida como “Declaración de Avellaneda”. Este documento planteaba que, en el marco de la reinstauración de la democracia, era necesario avanzar también en el plano del nacionalismo económico y de la justicia social, recogiendo así lo que muchas de las agrupaciones venían planteando desde hacía más de una década (García Sebastiani 2005, 48-51; Giménez 2011, 84).

El rol más destacado en la lucha antidictatorial fue jugado por el movimiento estudiantil. A lo largo y ancho del país, en efecto, se extendieron las movilizaciones y ocupaciones de colegios y facultades. La mayor manifestación opositora fue la llamada Marcha por la Constitución y la Libertad, que condujo al gobierno a acelerar los preparativos para reinstaurar el régimen parlamentario. Como producto de este retroceso del oficialismo fue detenido y encarcelado el coronel Perón, provocando la respuesta de la clase obrera que, con la huelga general del 17 de octubre y la movilización a Plaza de Mayo, modificó drásticamente la situación política. A partir de entonces el Ejecutivo convocó a elecciones y el escenario se polarizó entre la candidatura de Perón y la alianza que, con el nombre de Unión Democrática, se formó para enfrentarlo (Ciria y Sanguinetti 1968, 117-121; Portantiero 1971, 242-249; del Campo 1983, 195-221; Doyon 2006, 141-186; Torre 2011, 133-177; Califa 2014, 29-44).

Se ha afirmado que la conciencia “crítica” que Frondizi tenía de las contradicciones del liberalismo lo habría puesto “a resguardo de cualquier postura de (...) apoyo a la ‘oposición democrática’ en el proceso de gestación del peronismo” (Tarcus 1996, 48). En el contexto polarizado de 1945, específicamente, el autoritarismo de la dictadura...

(...) no lo lleva a acercarse a la ‘oposición democrática’, aunque comparta con ella, en apariencia, todo un mundo de ideas y valores. Por el contrario, su diagnóstico *teórico* de la caducidad del liberalismo (...) hallará entonces su correlato *práctico*. (...) Silvio Frondizi se rebela contra ambos extremos del conflicto. (Tarcus 1996, 79, *itálicas en el original*)

Las fuentes nos obligan a contradecir este juicio apresurado, basado en una interpretación forzada de tres de los cuatro artículos del 45, seleccionados por su propio autor para incluir en una compilación de trabajos suyos (Tarcus 1996, 79-80; Bonet 2015, 43-44) y derivado en realidad de aceptar acriticamente la versión que Frondizi presentaba en los años cincuenta de su actuación durante la década anterior⁹.

Hemos visto ya que la única caducidad que diagnosticaba *El Estado Moderno* era la del liberalismo burgués, mientras que auguraba larga vida al liberalismo democrático. Este libro había sido concluido en 1944, aunque no vio la luz sino en junio del año siguiente. Dos meses después, en agosto de 1945, Frondizi redactó un breve escrito al que tituló *Actualidad de los Estudios Políticos*. La importancia del mismo obedece a que fue difundido por su autor, durante toda la segunda mitad del año, con gran entusiasmo: por un lado como separata, con el sello conjunto de la Cátedra Alberdi y el Centro de Estudios Políticos pertenecientes al CLES; por el otro en la revista de esta institución, *Cursos y Conferencias*, en su número de agosto-septiembre; finalmente en la edición de noviembre de *Opinión Argentina*. El artículo era además una variación, con ligeras modificaciones, del prólogo de Frondizi (1945b) al libro *Tendencias Actuales del Estado*, del mexicano Jesús Reyes Heróles (1945), que apareció en noviembre del mismo año en Buenos Aires¹⁰.

⁹ La compilación de textos de Frondizi (1958) estaba hecha en función de respaldar la construcción retrospectiva de su trayectoria que él mismo había presentado en el segundo tomo de *La Realidad Argentina* (Frondizi 1956a, 110-118), redactado en 1954. Esta operación propagandística continuó en trabajos posteriores: “El grupo Praxis aclara noticias inexactas” (5 de abril de 1955), en *CESA*, año 3, s/nº (febrero-marzo [abril] de 1955), p. 8; Frondizi 1955, 1; el prólogo anónimo a la compilación referida (1958, 5); “El peronismo y Praxis” y “La Unión Democrática y Praxis”, ambos en *Revolución*, año V, nº 31 (diciembre de 1959), p. 4; la carta de Silvio Frondizi al director de *Mayoría* (Buenos Aires, 17 de diciembre de 1959), p. 2, en Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Departamento de Archivos, Fondo Darío Alessandro [AR-BNMM-ARCH-DA], UC nº 19 y la nota de los editores a *La Revolución Cubana* (Frondizi 1960).

¹⁰ El joven mexicano residía entonces en la Argentina, donde fue discípulo del profesor del CLES; la Comisión Nacional de Cultura de este país le había otorgado una beca gracias a la cual cursó estudios de posgrado en las Universidades de Buenos Aires y La Plata (Reyes Heróles 1948, solapa). Véase también la carta de Jesús Reyes Heróles a Silvio Frondizi (México D.F., 13 de diciembre de 1948), en Cedinci-FA-04. Según la

En aquel texto el profesor consideraba que la crisis que atravesaba la humanidad tenía su correlato en la Argentina, donde tanto el pueblo como los partidos carecían de la “cultura política” necesaria para afrontar el problema. Esta situación representaba...

(...) un grave peligro para el porvenir de la nación, porque *compromete su estabilidad política* (...). De aquí que la *educación cívica de nuestro pueblo* sea la tarea primaria y fundamental que ha de encararse, si es que se desea *una convivencia ordenada y pacífica* (...). (Frondizi 1945c, 2, itálicas nuestras)

Estas líneas evidencian que su pensamiento todavía se situaba, como en *El Estado Moderno*, en las antípodas de la idea de revolución social¹¹. Veremos más adelante que, tras los episodios del 17 de octubre, comenzará a virar gradualmente en este punto. Ahora bien, ¿en qué sentido debía ser educado el soberano?

En efecto, al Occidente no le falta cierta inteligencia sobre la solución (...): podríamos decir que flota en el ambiente y que constituye el substratum de muchos trabajos sobre la materia. Dicha solución, que recibe el nombre de democracia o democracia liberal, descansa sobre una serie de principios cuya comprobación histórica y fundamentación filosófica ya ha sido realizada. Falta, es verdad, el esfuerzo profundo y definitivo que la reduzca a sistema y la haga racionalmente comprensible. Dicho esfuerzo debe ser realizado, y con premura (...). (Frondizi 1945c, 3-4)

No hay entonces cambios respecto de *El Estado Moderno*: la superación de la concepción burguesa-liberal, posible a través de una labor pedagógica, estaba representada todavía por la democracia liberal. Es cierto que de esta

carta de Silvio Frondizi a Jesús Reyes Heróles (Buenos Aires, 25 de febrero de 1953), en AR-BNMM-ARCH-CEN-SF, UC n° 2, es probable que el mexicano haya cursado el seminario que el autor de *El Estado Moderno* dictó en el CLES.

¹¹ Una posición similar sostenía contemporánea y públicamente Arturo Frondizi cuando se manifestaba de acuerdo con “el propósito de alcanzar, a través del partido, la pacificación de los argentinos”. Véase: “Habla el Dr. Arturo Frondizi”, en *Noticias Gráficas*, año XV, n° 5116 (23 de julio de 1945), 5ª ed., p. 7.

última Frondizi no alcanzaba a ofrecer ejemplos concretos, mientras aceptaba que la Unión Soviética constituía “la primera y más profunda tentativa realizada hasta la fecha para encontrar una solución a la crisis contemporánea” (Frondizi 1945c, 3). La experiencia rusa, agregaba en el prólogo al libro de Reyes Heróles, “tanto en su aspecto positivo como negativo, debe ser tenida muy en cuenta por el Occidente” (Frondizi 1945b, IX, *itálicas nuestras*). La democracia liberal occidental, desde su punto de vista, debía hacer suyo el aspecto positivo del socialismo: la planificación económica¹². Su posición fue expresada en una concisa fórmula con que supo sintetizar su pensamiento político, al identificarse con...

(...) la concepción de una democracia, con un fundamento económico socialista y una finalidad espiritual liberal. (...) este tipo de sociedad al que llamamos democracia liberal, en contraposición a la burguesía liberal (...), no es un postulado teórico, sino el resultado de la acción de las fuerzas progresistas de la sociedad moderna (...). (Frondizi 1946b, 30-31)¹³

Durante la segunda mitad de 1945, como puede comprobarse, el autor de *El Estado Moderno* continuaba comprometido con la causa de la democracia liberal. Este compromiso se expresó no sólo en el plano teórico sino especialmente a lo largo de una serie de artículos estrictamente políticos, relativos a la coyuntura nacional. El primero de éstos, publicado en junio, constituía un llamado a la militancia universitaria, cuyo discurso estaba centrado en la defensa de la institucionalidad democrática contra el

¹² Podemos afirmar, atendiendo al conjunto del pensamiento político de Frondizi, que en su visión el ejemplo soviético debía tener la función que de hecho cumplió en opinión de Eric Hobsbawm, según quien “el resultado más perdurable de la revolución de octubre” de 1917 fue el de haber salvado al capitalismo, “al proporcionarle el incentivo –el temor– para reformarse desde dentro al terminar la segunda guerra mundial y al dar difusión al concepto de planificación económica, suministrando al mismo tiempo algunos de los procedimientos necesarios para su reforma” (1994, 17).

¹³ Este artículo vio la luz en marzo de 1947, dentro del tomo correspondiente al año anterior de la *Revista del Colegio de Abogados de Rosario*. Aunque el texto no está fechado consideramos, atendiendo a su contenido, que debe haber sido escrito no antes de 1945 (pues se remite a *El Estado Moderno*) y no más allá del verano de 1946, es decir antes de *La Crisis Política Argentina* (a partir del cual Frondizi ya no utiliza la expresión “democracia liberal” en un sentido reivindicativo).

totalitarismo, para que incorporara a su prédica reivindicaciones sociales y económicas.

(...) terminada la guerra mundial, han quedado nuevamente frente a frente las fuerzas antagónicas que representan a dos formas de cultura, a dos concepciones del mundo, las que pueden resumirse en dos expresiones: burguesía y democracia. (...) Frente a la posición burguesa, se levanta la concepción de la democracia, que no pretende, como lo intentan hacer las fuerzas regresivas, negar los valores de la burguesía. No, lo que pretende es barrer de la senda de su perfeccionamiento a aquellos factores que impiden la universalización de los beneficios de la cultura moderna. Para conseguirla, se debe principiar por universalizar los beneficios económicos, porque éstos son el fundamento de aquélla. (Frondizi 1945a, 7)

El significado que tenían en este discurso las nociones de burguesía y democracia no difería, todavía, del que tenían en *El Estado Moderno*. Lo prueba, en primer lugar, el artículo publicado tres meses después, titulado “La Unidad Democrática”:

El problema político actual gira alrededor de la alternativa capitalismo, ya sea que éste se presente como semi-democracia o como totalitarismo, y democracia. (...) la forma democrática –única verdadera salida para la crisis del estado burgués-liberal– debe basarse en un concepto colectivista de la economía; es decir, en una economía realizada por y para el pueblo. (Frondizi 1945d, 9)

Para ilustrar su punto Frondizi ponía el ejemplo de Gran Bretaña, donde “las dos fuerzas ideológicas”, es decir los conservadores y el partido laborista encabezados respectivamente por Winston Churchill y Clement Attlee, “llegaron a la ruptura” tras haber sostenido un gobierno de coalición durante cinco años (Frondizi 1945d, 9). El modelo a seguir era todavía, a sus ojos, el de la organización socialdemócrata que había cerrado filas, durante la guerra, con el capital imperialista de su propio país y de los EE.UU. El apoyo al Labour Party británico, entre cuyos principales exponentes se hallaba Harold Laski, era compartido por dirigentes del

radicalismo intransigente como Arturo Frondizi y Moisés Lebensohn y estaba lejos, por lo tanto, de implicar un distanciamiento respecto del punto de vista demócrata-liberal. Arturo Frondizi, en particular, declaró en una entrevista que...

(...) si los laboristas son capaces de terminar definitivamente con el predominio de las clases conservadoras inglesas, será un hecho auspicioso para las democracias del mundo (...). Durante el desarrollo de la contienda todas las aspiraciones estaban resumidas en ganar la guerra, y por ello Churchill pudo ser el conductor unánimemente aceptado por el pueblo inglés. Pero cuando el mismo Churchill se declara al servicio de las clases conservadoras, anunciando que se disponía a volver al régimen económico-social de preguerra, el pueblo le quitó la bandera de sus manos (...). Yo espero que esta lección la aprovechen los políticos argentinos que, insensibles a las exigencias de las grandes masas, aspiran a volver a las horas tranquilas del reinado de la oligarquía. Conviene que se sepa de una buena vez que ha terminado la función de las tituladas clases dirigentes, sin olvidar, desde luego, que con la caída del prusianismo también terminó la función rectora de las camarillas militares.¹⁴

¹⁴ En la misma nota Moisés Lebensohn, dirigente de la juventud radical de la provincia de Buenos Aires, sostenía que el triunfo laborista “muestra a una Europa decidida a realizar el ideal de una democracia en que las libertades políticas y civiles coexistan y se afiancen en una economía planificada (...). Las fuerzas conservadoras quisieron restringir los objetivos de la guerra (...) al mantenimiento de la libertad política, posponiendo toda reivindicación económica y social. Las fuerzas progresistas no aceptaron el planteo (...). En Inglaterra, precisamente, el debate libróse con gran claridad. Y fue el conductor teórico del laborismo, Harold Laski, quien con mayor energía desbarató los esfuerzos de un orden social superado. (...) Como allí, aquí quienes intentan la supervivencia de los viejos moldes, procuran soslayar y postergar toda revisión crítica constructiva”. Véanse: “De la victoria del laborismo dan su opinión” y “Política Criolla”, en *Noticias Gráficas*, año XV, n° 5121 (28 de julio de 1945), 5ª ed., pp. 8-9. El día anterior el mismo diario había dado amplio espacio a saludar efusivamente el triunfo del laborismo y a reproducir las declaraciones de Laski; cf. *Noticias Gráficas*, n° 5120 (27 de julio de 1945), 5ª ed., pp. 10-11. “Ya te imaginarás también la alegría nuestra por el triunfo laborista”, le comentó al pasar Arturo Frondizi en una carta a Risieri Frondizi (Buenos Aires, 11 de agosto de 1945), en AR-BNMM-ARCH-RF, UC n° 3, carpeta n° 1. El clima político que rodeó al triunfo del laborismo británico ha sido retratado por Ken Loach en el documental *The Spirit of '45* (2013).

Los dos hermanos, pues, llamaban simultáneamente a leer las elecciones del Reino Unido según la misma clave de oposición tanto a la dictadura militar argentina como a los partidos que habían gobernado durante la “Década Infame”. Los conceptos de capitalismo y colectivismo expresados por Silvio Frondizi, en síntesis, tenían la connotación propia de buena parte del discurso político de la época: si el primero designaba a un régimen *político* en el que los empresarios dominaban e imponían su voluntad directa y despóticamente, el segundo refería a la consideración del bien común por encima de los intereses particulares de una minoría. Su programa seguía siendo pues el que la Juventud Radical de Izquierda, como vimos, había esbozado en 1931.

El objetivo político central de este artículo, sintetizado por su título, era sin embargo apoyar la formación de “la unidad democrática” tratando, al mismo tiempo, de establecer condiciones para la misma. La unidad...

(...) puede ser únicamente ideológica; es decir, entre fuerzas afines. Toda otra conjunción de fuerzas heterogéneas, basada en una necesidad circunstancial, tiene (...) carácter momentáneo y se disuelve tan pronto como desaparece el motivo externo que mantuvo unidas dichas fuerzas. (Frondizi 1945d, 9)¹⁵

Estas alusiones imprecisas significaban una intervención en el debate que atravesaba a la alianza opositora en formación. El PS y el PC, en efecto, promovían abiertamente una unión lo más amplia posible en defensa de la “democracia”. Es decir que, a ojos de Silvio Frondizi, proponían adoptar aquella postura política que el laborismo británico ya había dejado atrás. El partido de Vittorio Codovilla, de hecho, llamaba públicamente a los conservadores a unirse a la coalición. Pero el sector intransigente del radicalismo, en el que actuaba Arturo Frondizi, defendía la postulación de una fórmula “anti-colaboracionista”, exclusivamente partidaria. Contra el ala derecha de la UCR, la fracción de izquierda de esta organización se

¹⁵ La revista en la que apareció esta nota incluyó, a partir de ese mismo número, artículos con títulos similares o idénticos apoyando la formación de la coalición contra la candidatura de Perón. Cf. Rodolfo A. Fitte, “Unión Democrática”, en *Opinión Argentina*, n° 15 (septiembre de 1945), pp. 7, 9 y 22; Carlos J. Silvestre, “La Unidad Democrática”, en *Opinión Argentina*, año II, n° 16 (noviembre de 1945), p. 14.

encontraba dando una batalla interna por evitar negociar un frente electoral con el Partido Demócrata Nacional, protagonista de la Concordancia que había gobernado, mediante el fraude y la proscripción, durante la “década infame” y hasta el golpe de 1943 (García Sebastiani 2005, 56-63). En este contexto Silvio Frondizi proponía, en sintonía con el radicalismo intransigente, una unidad exclusivamente “democrática”, sin componendas con fuerzas conservadoras. Veremos que, meses después, aportará un poco más de precisión en torno a este punto.

Modificada drásticamente la situación política tras la jornada del 17 de octubre, el pronóstico de la victoria de Perón llevó a Frondizi a insistir con los planteos que venía sosteniendo, pero ahora imbuidos de una noción contraria respecto del *método* para su consecución. En un artículo que publicó a fines de noviembre, en efecto, consideró que el progreso histórico se había producido, dependiendo de la época, de manera evolutiva o revolucionaria, “dos formas distintas, pero que se complementan armónicamente” (Frondizi 1945e, 15). La Argentina, así como el mundo en general, se hallaba en aquel entonces en un período crítico; al obrar con “métodos revolucionarios” y “por medios ilegales”, el gobierno militar se ponía, a diferencia de “las fuerzas tradicionales”, a la altura del momento histórico.

Planteadas así la antítesis de fuerzas no es difícil determinar qué bando tiene más posibilidades de resultar triunfante. En un período *catastrófico* de la historia de un país, la mentalidad *revolucionaria* (...) lleva todas las de ganar sobre la mentalidad evolutiva y legalista. Tal es la verdad que deben comprender los que enfrentan al coronel Perón. Nos hacemos cargo de la dificultad que existe para que hombres y fuerzas se despojen de nociones y métodos que han practicado durante cuarenta años, pero la gravedad de la situación actual lo exige, so pena de perder la batalla, que es del país y del progreso. (Frondizi 1945e, 16; *itálicas nuestras*)

Las mayores posibilidades que tenía Perón configuraban una situación grave; quienes enfrentaban al candidato oficialista eran aquellos cuyo triunfo sería el del país y el progreso. Así pues, la crítica se inscribía dentro de un apoyo general al bando opositor. Este último debía modificar su manera de pensar y de actuar, despojándose de las

ideas evolutivas y legalistas como aquellas que Frondizi había suscrito hasta hacía pocas semanas. Su inclinación hacia el método revolucionario derivaba pues de comprobar, contradiciendo a *El Estado Moderno*, el carácter “catastrófico” del capitalismo. Pero además la dictadura había puesto al descubierto, a juicio suyo por motivos demagógicos, una serie de “problemas económico-sociales”.

Y no es que los partidos de izquierda hayan desconocido esos problemas, pero atemorizados por la aparición de las formas totalitarias (...) sacrificaron, en buena parte, la lucha progresista que nos impone el momento histórico presente. Aprovechando esta situación, la dictadura pretende arrebatarnos la bandera social que en ningún instante debimos abandonar. En otras palabras, la lucha contra la dictadura no nos debe hacer olvidar la lucha contra toda fuerza retrógrada, porque lo fundamental no es solamente que la dictadura desaparezca, sino que el país no vuelva al estado anterior completamente repugnante. Para refutar esta tesis, se nos ha preguntado: ¿No constituye un apoyo a la dictadura el dividir las fuerzas? Respondemos con una pregunta: ¿No constituye un apoyo a la dictadura el aliarse con fuerzas retrógradas y en esta forma desprestigiar, ante la masa, a las fuerzas progresistas del país? (Frondizi 1945e, 17)

Se ha querido inferir de estas líneas que Frondizi “ya habla de las izquierdas en primera persona del plural” (Tarcus 1996, 80), afirmación doblemente inexacta. Primero en un sentido literal, pues la referencia a los *partidos de izquierda* era en tercera persona, lo que no podía ser de otra manera por parte de alguien que no sólo no pertenecía a ninguno de ellos sino que, como veremos a continuación, estaba en ese mismo momento organizando una agrupación “independiente”. Pero, en un sentido más general, la primera persona utilizada por el profesor refería a las que denominaba indistintamente como *fuerzas progresistas* o de izquierda, las cuales debían evitar, a su juicio, no la unidad en torno a los principios democráticos, sino una alianza con las fuerzas *retrógradas*, es decir aquellas que habían gobernado mediante el fraude en el período anterior al golpe de 1943. El giro en el panorama nacional, en síntesis, lo condujo a refrendar sus posiciones previas (apoyo a la oposición “democrática”, necesidad de que ésta levante reivindicaciones sociales y evite una alianza con la derecha)

mediante una novedosa defensa de la importancia de adoptar una “mentalidad revolucionaria”. El correlato práctico de esta actitud fue la decisión de iniciar una actividad militante a través de la creación de una organización política.

En efecto, impulsado por el cambio de la situación y por su valoración negativa del desempeño opositor, el profesor decidió crear una agrupación con el fin de intervenir en el convulsionado escenario político. Según recordó años más tarde:

El Movimiento nació en 1945 en los cursos de Ciencias Políticas dictadas [sic] por el que habla, en el Colegio Libre de Estudios Superiores (...). En dichos cursos aparecieron los primeros colaboradores (...). Bautizamos nuestro incipiente movimiento con el nombre de Acción Democrática Independiente (A.D.I.), que publicaba un periódico con el nombre de El Ciudadano; tiempo después y ya en la lucha teórico-práctica revolucionaria le denominamos con el nombre definitivo de Grupo Praxis (...) (Fronzizi 1959, XXIX-XXX).

Estas palabras indican claramente que las trayectorias de ADI y del profesor del CLES, si no fueron una y la misma, en ningún momento se bifurcaron o separaron. Tras las elecciones que dieron el triunfo a la fórmula Juan Domingo Perón-Hortensio Quijano y mientras permaneció en aquella institución liberal de educación superior, Fronzizi no dejó de editar textos (1946a y 1947) bajo el sello de ADI. Aunque no hemos podido determinar la composición de esta pequeña organización, es probable que hayan pertenecido a ella Marcos Kaplan, que ya en 1944 –siendo todavía estudiante secundario– cursó en el Colegio Libre el seminario de Fronzizi (1956b, 11), y Eugenio Werden (seud.), quien contribuyó en 1945 con colaboraciones escritas para la revista del instituto, *Cursos y Conferencias*. El nombre de la agrupación, por lo demás, era análogo al de la mayoría de las que participaban del movimiento de apoyo a la Unión Democrática¹⁶.

¹⁶ Es el caso, por ejemplo, de la Acción Democrática de Ingenieros Agrimensores y Técnicos o de la Agrupación Química de Acción Democrática; cf. *Cursos y Conferencias*, año XIV, vol. XXVIII, n° 167 (febrero de 1946), pp. 301-315. Risieri Fronzizi, igual que sus hermanos, también intervino decididamente en la contienda política e integró la Junta Provisional de Coordinación Democrática de la provincia de

En su declaración fundacional, que vio la luz en la edición de noviembre de *Opinión Argentina*, el nuevo agrupamiento explicaba su carácter “independiente” al definir su tarea como una “lucha cívica, pero no proselitismo partidario”. El manifiesto consistía fundamentalmente en un reclamo para que la coalición opositora en formación se pusiera de acuerdo en un programa escrito que permitiera, por un lado, distinguirla del “personalismo” de la candidatura peronista y, por el otro, incluir y reclutar al activismo “independiente” que no pertenecía a ninguno de los partidos de la alianza. Pedía, en pocas palabras, garantías a cambio de su apoyo. La letra del comunicado confirma, además, que la unidad “ideológica” exigida por Frondizi era en torno a los principios democráticos.

En efecto, el momento actual se caracteriza por la lucha en defensa de principios. Esa lucha tiende a la conquista de la democracia (...). En otras palabras, ya no es posible delegar la responsabilidad del propio destino a la acción de un hombre o un grupo de hombres, cuando ella no está sostenida y explicada por un programa orgánico (...) para que sea la opinión pública la que dirija la actuación de los políticos y no éstos quienes utilicen a aquélla para la satisfacción de sus intereses y ambiciones.¹⁷

Señalemos sólo al pasar que la vocación programática, ligada a la exigencia de revertir el “personalismo”, formaba parte tanto de la tradición reformista universitaria como de la de la UCR; la Juventud Radical de Izquierda, en particular, había dado muestras de ello (Giménez 2013, 73). Más importante es constatar que esta propuesta de ADI y la tesis de Frondizi de septiembre fueron reivindicadas conjuntamente como propias por la redacción de *Opinión Argentina*:

En nuestro número anterior dijimos que la unidad debía hacerse en base a una corriente de principios democráticos auténticos y la conjunción de

Tucumán, que incluía a los militantes comunistas Fernando Nadra y Atahualpa Yupanqui, entre otros. Véanse los volantes y recortes periodísticos en AR-BNMM-ARCH-RF, UC n° 11, carpeta n° 4.

¹⁷ “Hombres y programas. Contra el personalismo sólo valen los principios”, en *Opinión Argentina*, n° 16 (noviembre de 1945), p. 2. Reproducida en *Boletín de Acción Democrática Independiente*, Buenos Aires, año I, n° 1 (10/12/1945), p. 2.

fuerzas ideológicamente afines. (...) Pues bien, con la unidad democrática tal como se prepara se salva la unidad del pueblo (...). Ahora hay que hacer de esa unidad un éxito completo. Unir al pueblo en torno a un programa que consulte sus anhelos (...)¹⁸

Examinemos también el periódico *El Ciudadano*, cuyo primer (y, hasta donde conocemos, único) número vio la luz el 10 de diciembre de 1945, es decir un mes y medio después del 17 de octubre y convocadas ya las elecciones presidenciales. Si el epígrafe de la primera plana llamaba a “defender la Patria y la Constitución”, el artículo que hacía las veces de editorial explicaba por qué toda la publicación estaría dirigida a atacar exclusivamente la candidatura de Perón:

A través de las distintas páginas de EL CIUDADANO el lector podrá encontrar más de un motivo y caso concreto que lo ilustrarán por qué el Coronel es un fracasado, y por qué el error más grande que podría cometer el pueblo sería entregarle el poder a un hombre que lo utilizaría a su antojo, sin ninguna garantía para el pueblo. El Coronel, antes de ser “democrático”, ha sido un ferviente admirador del nazi-fascismo, habiendo aprendido al lado de Mussolini, en los años que estuvo en Italia, toda la técnica fascista que ha ensayado en nuestro país (...). Si como gobernante, el Coronel ha fracasado, como político ha resultado más demagogo, más inescrupuloso y más politiquero que los mismos políticos fraudulentos que la revolución ha venido a sacar. (...) No nos engañemos, ciudadano, el país, lejos de necesitar a Perón para salvarse, debe sacarlo del camino (...).¹⁹

Todas las notas del periódico, que sería superfluo citar, expresan la misma identificación de la dictadura y la candidatura oficialista con los fascismos europeos. La conclusión constante era la necesidad de derrotar a Perón en las elecciones, un llamado tácito a votar por la fórmula opositora. Incluso se afirmaba explícitamente que...

¹⁸ Delta Sol, “El panorama de la actualidad”, en *Opinión Argentina*, n° 16 (noviembre de 1945), p. 5.

¹⁹ “Un hombre que ha fracasado no puede ser gobernante”, en *El Ciudadano*, Buenos Aires, año I, n° 1 (10/12/1945), pp. 1 y 6, mayúsculas en el original.

(...) la Nación debe retomar el camino de soberanía popular que le negaron los políticos venales, inescrupulosos y fraudulentos que gobernaron a espaldas del pueblo desde que la oligarquía militar decidió llevar el 6 de septiembre de 1930 al poder a las fuerzas reaccionarias que (...) sometieron el país a la farsa de la democracia “regulada” (...).²⁰

Queda así aclarado definitivamente el significado que *todavía* tenía la oposición sostenida por Frondizi entre “burguesía” (o “capitalismo”) y “democracia”. Se trataba de una formulación según la cual el pueblo tenía como antagonistas a las distintas variantes (totalitarias o pseudo-democráticas) que representaban los intereses de los dueños del capital. Los partidos de trabajadores y los de la clase media debían enfrentarse no sólo al militarismo sino también a las fuerzas civiles *reaccionarias*, es decir aquellas que habían integrado la Concordancia y perpetrado el “fraude patriótico”. Por lo demás, la noción histórica que atravesaba al periódico se inscribía en la concepción ideológica liberal compartida por las organizaciones que conformaron la Unión Democrática²¹. Tampoco faltaba la atribución al gobierno de facto de una actitud “anticristiana” por fomentar el racismo anti-judío²².

El Ciudadano se presentaba desde la primera plana como una publicación “editada por universitarios para el esclarecimiento político en

²⁰ *Ibidem*, p. 1.

²¹ Un artículo reivindicaba a “Moreno, San Martín, Rivadavia, Echeverría y Sarmiento”; cf. “No somos una isla”, en *El Ciudadano*, n° 1 (10/12/1945), p. 2. En otro puede leerse: “Cuando la Argentina ganó la guerra contra el Paraguay, no quiso sacar ventaja alguna del triunfo, ni permitió que sus aliados (Brasil y Uruguay) lo explotaran en su provecho. ‘La victoria no da derechos’ dijo entonces el gobierno argentino, y esa frase fue desde entonces una norma de conducta”; cf. “Una política internacional suicida alejó a la Argentina del resto de América del Sud”, en *El Ciudadano*, n° 1 (10/12/1945), p. 6. A continuación la nota reivindicaba que el Estado argentino, por iniciativa del senador socialista Alfredo Palacios, había condonado la deuda paraguaya. El concepto de una “política internacional suicida” puede leerse también en el editorial: “Ante los hechos consumados”, en *Opinión Argentina*, año III, n° 18-19 (enero-febrero de 1946), p. 3.

²² “Sepa el pueblo porqué son nazi-fascistas, Farrell y Perón” [sic], en *El Ciudadano*, n° 1 (10/12/1945), p. 8.

la masa” pero, si bien reflejaba la voluntad de sentir que su causa era también la de los obreros²³, no estaba pensado para ser leído por éstos, como lo prueba que, luego de criticar las creencias atribuidas al votante peronista imaginario, se preguntaba: “¿hay realmente seres normales que crean todo eso?”²⁴ El contenido, dirigido a la franja ilustrada de la pequeña burguesía, incluía un comunicado del Comité de Coordinación de la Facultad de Ciencias Exactas²⁵; el único aviso publicitario llamaba a leer y difundir *Opinión Argentina*, la “voz independiente de universitarios reformistas” que hacía campaña abierta por la Unión Democrática y en la que Frondizi venía publicando sus artículos.

La segunda declaración de ADI, escrita por la pluma inconfundible de Silvio Frondizi (la conclusión reproducía casi textualmente la de su artículo de septiembre), vio la luz en un boletín de la agrupación con la misma fecha que *El Ciudadano*, pero se destacaba por incluir consideraciones un poco más matizadas que las de este periódico. Así, el peligro de una victoria electoral de Perón estaba constituido por “la transformación de los elementos revolucionarios –representados por las consignas económicas y sociales, que aún conserva– en un movimiento netamente reaccionario”²⁶. Este reconocimiento limitado era acompañado por el pronóstico según el cual un eventual gobierno continuista tendría...

²³ Cf. “Estamos con los trabajadores” y “Los obreros no pueden estar con ninguna oligarquía, civil o militar”, en *El Ciudadano*, n° 1 (10/12/1945), pp. 2 y 6. Este tipo de apelaciones no faltaba en el discurso opositor a Perón, como lo prueba la promesa de apoyar “toda conquista o aspiración *legítima* de la clase trabajadora”; cf. Junta Provisional de Coordinación Democrática [de la provincia de Tucumán], “Declaración de propósitos” (27/10/1945), *italicas nuestras*, en AR-BNMM-ARCH-RF, UC n° 11, carpeta n° 4.

²⁴ “Los ejemplos de Alemania y las miserias del totalitarismo en los países de Europa”, en *El Ciudadano*, n° 1 (10/12/1945), p. 7.

²⁵ “Radiografías de la ‘Revolución’”, en *El Ciudadano*, n° 1 (10/12/1945), p. 5.

²⁶ “Continuismo es regresión” (sin firma), en *Boletín de Acción Democrática Independiente*, Buenos Aires, año I, n° 1 (10/12/1945), p. 1. Reproducida con la rúbrica de Acción Democrática Independiente en *Opinión Argentina*, año II, n° 17 (diciembre de 1945), p. 32.

(...) dos caminos: uno lo lleva a una alianza con las fuerzas de privilegio (...); el otro lo llevaría a atacar a ciertos núcleos de estas fuerzas, conservando y fortaleciendo otros, que vendrían a formar la nueva clase privilegiada. Eso daría un gobierno de tipo totalitario, con características propias.²⁷

Notamos que dentro de esta concepción liberal del totalitarismo aparecía un cierto discernimiento de las peculiaridades del régimen y una muy leve aproximación a algunos elementos propios de la noción marxista de bonapartismo. Pero la orientación general de la declaración, sintetizada en el título, no daba lugar a dudas: era la candidatura continuista la que implicaría un retroceso e incluso la que favorecería a los capitales extranjeros. La conclusión reiteraba la del artículo firmado por Frondizi en septiembre y representaba una toma de posición apenas más clara respecto de la discusión que atravesaba a los partidos opositores con relación a las elecciones:

Estas perspectivas inquietantes deben hacer comprender a las fuerzas de izquierda la actitud a asumir. Ella no es otra que la unión de las fuerzas ideológicamente afines con exclusión de toda solución momentánea. Es decir, luchar contra la dictadura y simultáneamente contra toda fuerza de regresión. La unión con esa corriente regresiva desprestigia a las fuerzas progresistas ante la masa popular (...). (...) la lucha debe ser por principios de izquierda, hecha por fuerzas democráticas, sin contaminaciones ni transacciones que comprometan los resultados o desvíen la marcha social.²⁸

Las fuerzas progresistas, democráticas y de izquierda –tres conceptos que para Frondizi eran todavía equivalentes– debían unirse, pero no ampliar la alianza hacia la derecha, porque implicaría la pérdida de apoyo popular. La letra del texto insinuaba la necesidad de delimitarse de los conservadores y a lo sumo de las cámaras patronales. Ningún elemento apuntaba a excluir también a los demócrata-progresistas o a plantear una ruptura de la UCR.

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ *Ídem*, p. 2.

Nada había que indicase una inclinación en favor de una alianza únicamente entre el PS y el PC.

La última de las cuatro páginas del boletín estaba dedicada enteramente a publicitar la edición de noviembre de *Opinión Argentina*. La dirección que figuraba para enviar adhesiones a ADI era la misma que la de la Redacción y Administración tanto de *El Ciudadano* como de *Opinión Argentina*: Cangallo 860, 2do piso, Escritorio 24. Es probable, por lo tanto, que el profesor del CLES haya colaborado, más allá de las notas que firmó con su nombre y apellido, con la redacción de aquel órgano periodístico oficioso de la Unión Democrática.

En *El Ciudadano* vio la luz –por segunda vez de parte de Frondizi– una reivindicación explícita del “socialismo” e incluso de la Unión Soviética. Según un artículo de este periódico, en efecto, la historia argentina de los últimos quince años, plagada de juntas reguladoras, había evidenciado que la intervención del Estado en la economía podía instrumentarse en favor de la burguesía; es decir que había demostrado, agregamos nosotros, la insuficiencia del programa de *El Estado Moderno*. Esta constatación condujo a los miembros de ADI a afirmar, respecto de la depresión mundial de los años treinta, que...

(...) no hubo crisis económica en el único país socialista, es decir, *donde el Estado interviene para impedir que el interés particular de una minoría predomine sobre el de la mayoría del pueblo: NO HUBO CRISIS EN RUSIA*. (...) es importante recordarlo, porque demuestra que el socialismo no lleva a la ruina económica, como sostienen sus enemigos.²⁹

La consideración positiva de la URSS no se relacionaba ni con el gobierno de los trabajadores ni siquiera con la expropiación del capital o de los medios de producción, sino con el hecho de que el Estado representaría allí una valla capaz de evitar que la “minoría” se impusiera sobre la “mayoría”. Pero este reconocimiento cumplía la función de ofrecer un ejemplo encomiable de intervención estatal en el extranjero para justificar la oposición a aquella que ejercía la dictadura de Farrell y Perón. De allí el

²⁹ “Las Juntas Reguladoras, horca del pobre”, en *El Ciudadano*, n° 1 (10/12/1945), p. 4; las mayúsculas en el original, las itálicas corresponden a negritas en el mismo.

título de la nota, centrado en atacar a las Juntas Reguladoras. De allí que otro artículo rechazara enfáticamente la injerencia en la economía implementada por el Estado argentino, dado que con ella...

(...) la iniciativa privada carece de objeto y de horizonte. La inmigración no tiene para qué encauzarse hacia este país, en el que no tendría sino las restricciones empresarias o de iniciativa que en los países de economía cerrada. (...) Lo mismo los capitalistas, “la oligarquía”, como repiten los inconscientes, que los obreros padecen bajo las restricciones de este remedo de totalitarismo que impera.³⁰

Si en *El Estado Moderno* las dos clases sociales antagónicas eran consideradas víctimas de la crisis, ambas eran ahora vistas como perjudicadas por la política económica del gobierno militar. Es que la benevolencia de Frondizi hacia el comunismo, que ya señalamos en sus artículos de agosto, no entraba en contradicción con el marco ideológico en el que se inscribía: los partidarios de Stalin no sólo habían apoyado a los Frentes Populares en Francia y en España y llamado a votar por el candidato de la UCR (Marcelo T. de Alvear) en 1937, sino que desde hacía más de cuatro años integraban la alianza internacional contra los regímenes fascistas y participaban, en la Argentina, de los debates con radicales, demócrata-progresistas y socialistas para formar una unión “democrática”³¹. Si bien ADI defendía, en su boletín, “el camino de la revolución social”³², en su periódico especificaba que la fuerza del pueblo o de la “ciudadanía” era la única que podría “producir revoluciones, evolutivas o violentas”³³. Este lenguaje, sin embargo, no dejaba de expresar

³⁰ “Sepa el pueblo porqué son nazi-fascistas, Farrell y Perón” [sic], en *El Ciudadano*, n° 1 (10/12/1945), p. 8.

³¹ La película *Ninotchka* (1939), de Ernst Lubitsch, permite apreciar esta imagen del comunismo como aliado, a pesar de sus defectos, del capitalismo liberal. Una mirada estadounidense cabalmente positiva de la URSS vio la luz en *The North Star* (1943), dirigida por Lewis Milestone y escrita por Lillian Hellman.

³² “Continuismo es regresión”, en *Boletín de Acción Democrática Independiente*, Buenos Aires, año I, n° 1 (10/12/1945), p. 2.

³³ “¡Tu deber ciudadano!”, en *El Ciudadano*, n° 1 (10/12/1945), p. 2.

un principio de radicalización por parte de quien poco tiempo atrás se preocupaba por asegurar la estabilidad política de la nación.

V. Conclusión

A lo largo de este artículo hemos reconstruido la trayectoria biográfica, ideológica y política de Silvio Frondizi hasta fines de 1945. En primer lugar seguimos sus pasos por la Universidad de Tucumán y el CLES, describiendo los vínculos que en ambos mantuvo con intelectuales del espacio antifascista y reformista de su época. Pusimos de relieve, además, la proximidad de su pensamiento con el de sus dos hermanos, Arturo y Risieri Frondizi, el primero dirigente del radicalismo intransigente, el segundo ligado a Francisco Romero y al círculo de discípulos del filósofo socialista liberal Alejandro Korn. A continuación nos referimos a las ideas que Silvio Frondizi elaboró y defendió a partir de su regreso a Buenos Aires en 1944, concretamente en su libro *El Estado Moderno* y en su reseña de una obra de Renato Treves. Pusimos el foco, finalmente, en el modo en que desplegó una intervención estrictamente política a lo largo de 1945, tanto a título personal como desde ADI, inscrita dentro de la “oposición democrática” al emergente peronismo.

Hemos visto que su concepción teórica se caracterizaba por postular la necesidad de una integración o conciliación entre las ideas democrático-liberales y aquellas de cuño laborista o socialdemocrático. En este sentido su filosofía política tendía a converger con la que guiaba tanto al radicalismo intransigente como al Partido Socialista. Esta coordenada ideológica se mantuvo relativamente constante a lo largo de toda la primera mitad de la década del cuarenta; a partir de octubre de 1945, sin embargo, pudimos verificar un principio de radicalización política y un leve desplazamiento hacia la izquierda.

Creemos haber demostrado que, hasta fines de 1945, Frondizi no sólo compartió todo un mundo de valores e ideas con la oposición “democrática” sino que formó parte de ella. Su ideología liberal intervencionista se emparentaba con la del ala izquierda de la UCR, pero en cuanto “independiente” que bregaba por la *unidad*, adoptó una postura política que buscaba un equilibrio, un punto de conciliación o convergencia, entre las

del radicalismo intransigente, el PS y el PC. Su intervención estuvo dirigida a tratar de que el movimiento opositor levantara reivindicaciones económico-sociales y rechazara la alianza con los sectores “retrógrados” y conservadores, para no perder el apoyo de la “masa popular”. Se trataba, en términos generales, de una posición muy similar, si no idéntica, a la de la corriente radical intransigente, la cual coincidía en caracterizar al peronismo como fascista pero se negaba a aceptar que la UCR formara una coalición junto con la “oligarquía” (Persello 2011, 95-96).

Se desprende de todo lo anterior que la transición de Frondizi al marxismo no puede ubicarse entre 1943 y 1945 (Tarcus 1996, 49, 77; Georgieff 2008, 15) sino que más bien comenzó a partir del período inmediatamente posterior. Su pensamiento se desarrolló, hasta fines de 1945, dentro de las coordenadas del pensamiento democrático-liberal intervencionista que caracterizaba al radicalismo renovador o intransigente, el cual compartía toda una serie de nociones con el socialismo liberal. Su evolución ideológica no implicaba un acercamiento al método materialista dialéctico ni una inclinación por la revolución proletaria. La efervescencia del movimiento estudiantil y universitario contra la dictadura lo impulsó a tomar parte en el debate público desde su lugar de intelectual. Pero fue la intervención política decisiva del movimiento obrero, con la huelga general del 17 de octubre y el giro que le imprimió a la situación nacional, la que lo condujo a la práctica militante y a una idea de revolución y, a través de ellas, a partir del año siguiente, al marxismo. Será entonces, al calor de la derrota de la Unión Democrática, cuando su diagnóstico *político* de la caducidad del liberalismo encontrará su correlato teórico.

Referencias

- AA.VV. 1945. *Por qué no nos reincorporamos. Publicación hecha por los firmantes del manifiesto de octubre de 1943, que no aceptaron la reincorporación posterior*. Buenos Aires: Talleres Gráficos de Emilio Bustos.
- Bisso, Andrés. 2005. *Acción Argentina. Un antifascismo nacional en tiempos de guerra mundial*. Buenos Aires: Prometeo.

- Bonet, María Teresa. 2015. *Debates por la historia. Peronismo e intelectuales: 1955-2011*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Buchbinder, Pablo y Osvaldo Graciano. 2023. “Universidades y universitarios ante el golpe de Estado de 1943”. En *Un golpe decisivo. La dictadura de junio de 1943 y el lugar de Juan Domingo Perón*, compilado por Miranda Lida e Ignacio A. López, págs. 153-172. Buenos Aires: Edhasa.
- Califa, Juan Sebastián. 2014. *Reforma y revolución. La radicalización política del movimiento estudiantil de la UBA, 1943-1966*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Ciria, Alberto y Horacio Sanguinetti. 1968. *Los Reformistas*. Buenos Aires: Jorge Álvarez.
- Cormick, Federico. 2023. *El desafío de la política para las organizaciones armadas de la nueva izquierda peronista y no peronista (1971-1976). Hegemonía, Estado y democracia en Montoneros, FAR, PRT-ERP y OCPO*. Tesis de Doctorado (FFYL-UBA).
- Cruz Machado, Daniel. 1957. *Fronidzi, una conducta, un pensamiento*. Buenos Aires: Soluciones.
- Del Campo, Hugo. 1983. *Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*. Buenos Aires: CLACSO.
- Doyon, Louise M. 2006. *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista, 1943-1955*. Traducción: Horacio Pons, Moira Mackinnon y Celina Suárez. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Figuroa Román, Miguel. 1946. *Planificación y Sociografía*. Tucumán: Instituto de Sociografía / Colegio Libre de Estudios Superiores.
- Fronidzi, Risieri. 1945. *El punto de partida del filosofar*. Buenos Aires: Losada.
- Fronidzi, Silvio. 1935. “La situación presente de la filosofía jurídica, por José Medina Echavarría”. *Boletín Mensual del Seminario de Ciencias Jurídicas y Sociales* 40: 1179-1180.
- . 1942. *Introducción al pensamiento político de J. Locke* (Tucumán, noviembre de 1941-5 de abril de 1942). Tesis de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires, 14 de septiembre. Editada con el título *Introducción al pensamiento político de Locke*. Tucumán: Centro de Estudiantes de Filosofía y Letras, 1943.

- . 1944a. *El Estado Moderno. Ensayo de crítica constructiva*. Buenos Aires: Losada.
- . 1944b. “Benedetto Croce, filósofo de la libertad, por Renato Treves, Buenos Aires, Imán, 1944 (126 pp.)”. *Cursos y Conferencias XXV* (148): 237-238.
- . 1945a. “La juventud universitaria frente al problema político” (Buenos Aires, 10 de junio). *Opinión Argentina. Vox Populi, Vox Dei* [en adelante, *Opinión Argentina*] 14: 7. Reproducido en Frondizi, 1958: 12-14 y en Círia y Sanguinetti, 1968: 127-129.
- . 1945b. “Prólogo”. En *Tendencias Actuales del Estado*, de Jesús Reyes Heróles, págs. VII-X. Buenos Aires: Depalma.
- . 1945c. *Actualidad de los Estudios Políticos*. Colegio Libre de Estudios Superiores-Cátedra Alberdi de Estudios Jurídicos y Sociales-Centro de Estudios Políticos. Reproducido en *Cursos y Conferencias*, XXVII (161-162): 371-373. Reproducido con el título de “Actualidad en los estudios políticos”, en *Opinión Argentina* 16: 10 y 29. Reproducido en Frondizi 1958: 7-10.
- . 1945d. “La Unidad Democrática”. *Opinión Argentina* 15: 9. Reproducido en Frondizi, 1958: 10-12.
- . 1945e. “Reflexiones sobre la crisis política”. *Art. 14*, Buenos Aires, año I, n° 3 (24 de noviembre), p. 8. Reproducido en (y citado de) Frondizi 1958: 15-18.
- . 1946a. *La Crisis Política Argentina. Ensayo de interpretación ideológica*. Buenos Aires: A.D.I. Reproducido en Frondizi 1958: 19-62.
- . 1946b. “Ensayo sobre la evolución de la sociedad moderna”. *Revista del Colegio de Abogados de Rosario XVII*: 22-32.
- . 1947. *La Integración Mundial, Última Etapa del Capitalismo (Respuesta a una crítica)*. Buenos Aires: A.D.I. Citamos de la 2ª edición (Buenos Aires: Praxis, 1954) porque la primera carece de numeración de página.
- . 1955. “La Encrucijada Argentina”. *Liberación. Órgano argentino de esclarecimiento político* 1: 1 y 4. Reproducido con correcciones en Frondizi, 1958: 63-69.
- . 1956a. *La Realidad Argentina. Ensayo de interpretación sociológica. Tomo II: La revolución socialista*. Buenos Aires: Praxis. Citamos de la 2ª ed., de 1960.

- . 1956b. “Prólogo”. En *Economía y política del petróleo argentino (1939-1956)*, de Marcos Kaplan, págs. 7-11, 1957.
- . 1958. *Doce años de política argentina*. Buenos Aires: Praxis.
- . 1959. *Interpretación materialista dialéctica de nuestra época*. Incluido como prólogo a la 2ª edición de Silvio Frondizi, *La Realidad Argentina. Ensayo de interpretación sociológica. Tomo II: La revolución socialista*. Buenos Aires: Praxis, 24 de agosto de 1960, pp. III-XXXII. Publicado también como folleto: Buenos Aires: s/d, 1960 [32 pp.].
- . 1960. *La Revolución Cubana. Su Significación Histórica* (Buenos Aires, 15 de septiembre de 1960). Montevideo: Ciencias Políticas.
- García Sebastiani, Marcela. 2005. *Los antiperonistas en la Argentina peronista. Radicales y socialistas en la política argentina entre 1943 y 1951*. Buenos Aires: Prometeo.
- Georgieff, Guillermina. 2008. *Nación y revolución. Itinerarios de una controversia en Argentina (1960-1970)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Giménez, Sebastián R. 2011. “La juventud radical y la conformación del Movimiento de Intransigencia y Renovación”. *Papeles de Trabajo* 5 (8): 72-91, Buenos Aires, IDAES / UNSAM.
- . 2013. “Radicalismo y reformismo: un análisis de su encuentro en los años 1930 a través de tres estudios de caso”. *Prohistoria* XVI (20): 67-87.
- Hobsbawm, Eric. 1994. *Historia del siglo XX*. Traducción: Juan Faci, Jordi Ainaud y Carme Castells. Buenos Aires: Crítica.
- Kaplan, Marcos. 1957. *Economía y política del petróleo argentino (1939-1956)*. Buenos Aires: Praxis.
- López, Ignacio Alejandro. 2019. “Frente a nuevos tipos de ‘absolutismos’. Lecturas sobre los autoritarismos europeos de entreguerras desde la mirada de juristas argentinos (1920-1940)”. *Espacio, Tiempo y Forma. Serie V - Historia Contemporánea. Revista de la Facultad de Geografía e Historia* 31: 83-108.
- Neiburg, Federico. 1998. *Los intelectuales y la invención del peronismo. Estudios de antropología social y cultural*. Buenos Aires: Alianza.
- Pasolini, Ricardo. 2013. *Los marxistas liberales. Antifascismo y cultura comunista en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Sudamericana.

- Persello, Ana Virginia. 2011. “La Unión Cívica Radical. De los orígenes a la emergencia del peronismo”. *Iberoamérica Global* 4 (2): 80-98.
- Piñeiro, Alberto Gabriel. 1993. “El radicalismo social moderno. *Hechos e Ideas* (1935-1941)”. En *Argentina en la paz de dos guerras. 1914-1945*, editado por Waldo Ansaldi, Alfredo R. Pucciarelli y José C. Villarruel, págs. 295-318. Buenos Aires: Biblos.
- Portantiero, Juan Carlos. [1971] 2014. “Estudiantes y populismo”. En *La nueva izquierda argentina (1955-1976). Socialismo, peronismo y revolución*, dirigido por M. C. Tortti, págs. 237-252.
- Reyes Heróles, Jesús. 1945. *Tendencias Actuales del Estado*. Buenos Aires: Depalma.
- . 1948. *La Carta de La Habana (comentarios y digresiones)*. México: E.D.I.A.P.S.A.
- Salas, Ernesto José. 1990. *La resistencia peronista: la toma del frigorífico Lisandro de la Torre*. Buenos Aires: CEAL.
- Silva Mariños, Lisandro. 2017. *FAS. Frente Antiimperialista y por el Socialismo. Un ejército político de masas impulsado por el PRT*. Buenos Aires: La Llamada / A Vencer.
- Soler, Gustavo. 1959. “Los Frondizi hablan de Frondizi”. *Mundo Argentino* 2507: 2-5.
- Tate, H. R. M. 1945. “‘El Estado Moderno. Ensayo de crítica constructiva’, por Silvio Frondizi”. *Cursos y Conferencias XXVII* (160): 314.
- Tarcus, Horacio. 1996. *El marxismo olvidado en la Argentina: Silvio Frondizi y Milcíades Peña*. Buenos Aires: El Cielo por Asalto.
- Torre, Juan Carlos. 2011. *La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: RyR.
- Tortti, María Cristina (dir.). 2014. *La nueva izquierda argentina (1955-1976). Socialismo, peronismo y revolución*. Rosario: Prohistoria.
- Vanella, Liliana. 2008. *El exilio europeo en la Universidad Nacional de Tucumán en las décadas de 1930 y 1940*. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Córdoba. Disponible online en: <https://rdu.unc.edu.ar/>

ALTHUSIUS Y EL CONCEPTO DE *MAJESTAS*: UNA VISIÓN PRELIMINAR DE SU IMPACTO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Gerónimo Rocca Fontaiña*

Pontificia Universidad Católica Argentina

✉ gero.rocca@hotmail.com

<https://orcid.org/0009-0006-9760-9753>

Recibido: 7 de octubre de 2024

Aceptado: 26 de febrero de 2025

DOI: 10.46553/colec.36.1.2025.p83-104

Resumen: La obra de Johannes Althusius es fundamental en la teoría política, especialmente en el contexto del conflicto político y religioso en Europa. En *Politica*, aborda temas clave como la soberanía, la organización interna de los Estados y las relaciones entre ellos, con importantes implicaciones para el derecho y las relaciones internacionales. Su noción de majestas/soberanía refleja una evolución desde la Edad Media hasta Jean Bodin, buscando definir el poder supremo de las comunidades políticas. Althusius también distingue entre confederaciones plenas y no plenas, esbozando una clasificación sobre cómo pueden agruparse las comunidades políticas a nivel internacional. Su legado sigue siendo relevante en los estudios sobre soberanía, federalismo y asociaciones políticas.

Palabras clave: Althusius; Relaciones Internacionales; Soberanía; Majestas; Confederación.

* Licenciado en Historia por la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA) y candidato a Magíster en Inteligencia Estratégica y Seguridad Nacional por la Universidad Nacional de la Plata (UNLP).

ALTHUSIUS AND THE CONCEPT OF MAJESTAS: A PRELIMINARY STUDY OF ITS IMPACT IN INTERNATIONAL RELATIONS

Abstract: Johannes Althusius' work is seminal in political theory, especially in the context of political and religious conflict in Europe. In *Politica*, he addresses key issues such as sovereignty, the internal organisation of states and the relations between them, with important implications for law and international relations. His notion of majestas/sovereignty reflects an evolution from the Middle Ages to Jean Bodin, seeking to define the supreme power of political communities. Althusius also distinguishes between full and non-full confederations, outlining a classification of how political communities can be grouped at the international level. His legacy remains relevant in studies on sovereignty, federalism, and political associations.

Keywords: Althusius; International Relations; Sovereignty; Majestas; Confederation.

I. Introducción

Durante la vida de Johannes Althusius, el panorama político y religioso de Europa estaba marcado por intensas agitaciones que definieron la consolidación de los Estados¹ emergentes en la modernidad. Estos conflictos, que se libraban tanto en los campos de batalla como en los salones de las cortes y en los intercambios diplomáticos, constituyen un

¹ Aunque el término *Estado* no estaba completamente consolidado en tiempos de Althusius, este trabajo lo utilizará como una herramienta analítica moderna para facilitar la comprensión. Además, si bien el término puede parecer anacrónico, los conceptos subyacentes que trabaja Althusius sobre la autoridad, la soberanía y las relaciones entre las comunidades políticas son claramente precursores del Estado moderno. El pensador alemán se refería a la comunidad política con términos como *universitas*, *civitas*, o *res publica*, que tienen similitudes conceptuales con el Estado contemporáneo. En palabras textuales: “La universidad ésta es consociación hecha de muchos matrimonios, familias y colegios que residen en un mismo lugar, con ciertas leyes” (Althusius, *Política*, VIII, 8).

marco histórico crucial para analizar las dinámicas de las relaciones internacionales en la temprana modernidad. A su vez, este contexto histórico proporciona un punto de partida para explorar las contribuciones fundamentales de Althusius al entendimiento de las relaciones entre las comunidades políticas.

El desarrollo del Derecho Internacional y las relaciones entre Estados están profundamente ligados a este período. La evolución del concepto de soberanía resulta particularmente relevante, ya que está intrínsecamente relacionada con el poder y el reconocimiento entre las diversas entidades estatales europeas. Sin embargo, la definición de soberanía en esta época plantea desafíos, dado el uso de términos análogos como *plenitudo potestatis*, *imperium*, *gubernaculum* o *majestas* para referirse al poder supremo de las comunidades políticas, todos ellos vinculados al poder legítimo derivado de Dios. Es precisamente *majestas* el término que Althusius emplea en su obra original en latín, aunque su atención se centra principalmente en la organización interna de la sociedad y el Estado. Primitivo Mariño, en el estudio preliminar de la versión castellana de *Política*, señala al respecto:

(...) de antemano que Altusio mira la sociedad, el Estado, la república, más hacia dentro que hacia fuera, no en sus relaciones con otros Estados o repúblicas, sino en su organización interior. Aunque también aparecen los elementos suficientes para contemplar la sociedad en sus relaciones exteriores, elementos que podemos llamar con justicia del derecho de gentes de la época. (Mariño 1990, XVIII)

La mayor parte de la bibliografía sobre Althusius se enfoca en su teoría política interna, abordando cuestiones como si fue un federalista primigenio, un defensor de la soberanía popular o un medievalista con aproximaciones modernas. Este trabajo, sin embargo, busca ofrecer un bosquejo inicial sobre la dimensión externa de su pensamiento. Para ello, se analizará el concepto de soberanía en Althusius, *majestas* en sus palabras, y su impacto en las relaciones entre las comunidades políticas.

En este marco, el artículo propone examinar cómo la teoría política de Johannes Althusius, y en particular su concepto de *majestas*, ofrece un modelo teórico valioso para interpretar las relaciones internacionales de la

temprana modernidad. Althusius promovía un equilibrio entre el respeto a las autonomías locales y la cooperación comunitaria en un contexto global. Así, el objeto de estudio de este trabajo será la teoría de la soberanía y la consociación en su obra, con un enfoque especial en su relevancia para las nacientes relaciones internacionales.

II. Contexto histórico

Desde la Baja Edad Media, el entramado de relaciones entre los Estados, permeado tanto por dimensiones religiosas como políticas, junto con importantes avances en la organización y el gobierno, fueron factores que contribuyeron al ascenso de las monarquías como protagonistas predominantes en el escenario político europeo. Este proceso gradual y complejo se gestó mucho antes de la emblemática Paz de Westfalia de 1648 y persistió a lo largo de un extenso período que abarcó siglo y medio después de dicho hito histórico.

A pesar de los esfuerzos sostenidos durante el siglo XIII para consolidar su autoridad, el Papado no logró obtener un reconocimiento pleno por parte de varias monarquías europeas. Por ejemplo, Francia y España se mantuvieron renuentes a aceptar el vasallaje feudal hacia el Papa, mientras que Inglaterra rechazó el señorío papal en 1366 (Bernhardt 1988, 397-398). El Gran Cisma de la Iglesia cristiana (1378-1417) marcó un momento de debilitamiento significativo de la autoridad papal. Luego, en 1517, el inicio de la Reforma Protestante liderada por Martín Lutero inauguró un nuevo paradigma, facultando a los príncipes para erigirse como cabezas de sus respectivas Iglesias nacionales. Las ideas reformistas, propagadas tanto por Martín Lutero como por Juan Calvino en etapas posteriores, encontraron eco y difusión veloz en numerosos principados alemanes, Suecia, los Países Bajos, Francia, Inglaterra y otras naciones, configurando un paisaje religioso y político en constante transformación. Los principios políticos protestantes, que favorecían el gobierno secular, constituyeron el golpe de gracia a la *plenitudo potestatis* del Papa (Beualac 2004, 74-75).

Es en 1648 cuando los tratados gemelos de Müntser y Osnabrück sellan la victoria francesa y protestante en el continente tras la Guerra de los Treinta Años. La Paz de Westfalia es vista por diversas disciplinas de las

humanidades como la fecha de nacimiento del Estado moderno y de las relaciones internacionales propiamente dichas. No obstante, como enfatiza Beaulac, y contrario a las interpretaciones comunes, la Paz de Westfalia no estableció un sistema de estados independientes de manera formal. En lugar de eso, el tratado mantuvo al Sacro Imperio Romano-Germánico y a sus instituciones activas, aunque con reducciones en sus funciones y poderes. La idea de que 1648 es el origen de los Estados soberanos es más un mito histórico que una realidad, y que las entidades políticas alemanas no ganaron control total sobre sus territorios hasta después de la desaparición del Imperio bajo la influencia de Napoleón en el siglo XIX (Beaulac 2004, 91-97).

En el período previo al estallido la Guerra de los Treinta años, se observó una variedad de estructuras políticas consolidadas en distintos Estados. Países como España, Francia, Inglaterra, Suecia y Dinamarca destacaban por contar con monarquías poderosas y bien establecidas. Sin embargo, esta consolidación del poder monárquico no estuvo exenta de críticas y debates intelectuales acerca de los límites y la naturaleza del ejercicio del poder político. Uno de los principales puntos de controversia giraba en torno a la centralización del poder en las manos de las coronas, ya que existían temores fundados en la posibilidad de que este proceso condujera a regímenes tiránicos. Este debate cobró relevancia en diversos círculos académicos y filosóficos de la época, donde destacaron dos corrientes de pensamiento que desafiaron la concentración absoluta del poder monárquico y se basaban en la aplicación del Derecho Natural: los neoescolásticos de la Escuela de Salamanca y los monarcómacos presentes en distintos países europeos (Witte Jr. et al. 2013, XV-XVI).

La Escuela de Salamanca, situada en España, emergió como un importante centro de reflexión teológica y filosófica durante los siglos XVI y XVII. Sus pensadores, como Francisco de Vitoria, Domingo de Soto y Francisco Suárez, entre otros, abordaron cuestiones cruciales sobre la justicia, la ética y la política. Estos intelectuales desarrollaron teorías que defendían la limitación del poder monárquico, basándose en conceptos como la ley natural, los derechos naturales de las personas y la idea de un gobierno legítimo fundamentado en el consentimiento de los gobernados (Comparato 2016). Por otro lado, en diferentes partes de Europa surgieron los *monarcómacos*, pensadores que también cuestionaban el poder absoluto

de las monarquías y abogaban por la protección de los derechos particulares. En Francia, François Hotman y Théodore de Bèze, se oponían a los postulados de los *politiques*, ya que cuestionaban la autoridad absoluta de los monarcas y defendían la clásica idea de limitar el poder real a través de la ley y las costumbres (Figgis 1999, 101-104). En Alemania, Johannes Althusius contribuyó con sus ideas al desarrollo de un federalismo temprano y la descentralización del poder político. Como se verá a partir de ahora, el jurista alemán elabora este esquema mediante su concepto de *consociación*, para luego infundirle la soberanía (*majestas*) y poder supremo (*summa potestas*) a esa comunidad política compleja.

III. El concepto de *majestas*

En el universo político, ocurre de forma muy recurrente que un término puede contener múltiples significados. Medrano explica que “nos hallamos frente a palabras y conceptos multivalentes, que apuntan a realidades dispares. Así, hay sentidos amplios y restringidos de los aludidos vocablos, como hay sentidos descriptivos o normativos o valorativos” (Medrano 2012, 29). Tal es el caso del concepto de soberanía, término análogo, puesto que esta palabra significa varias cosas que son diferentes pero que tienen algunos elementos en común. Según la Real Academia Española, la soberanía puede significar: 1) Cualidad de soberano. 2) Poder político supremo que corresponde a un Estado independiente. 3) Alteza o excelencia no superada en cualquier orden inmaterial (Real Academia Española 2019). No obstante, de manera más profunda, las raíces lingüísticas del término pueden rastreadse hasta el teórico y jurista francés Jean Bodin. En su obra *Los Seis libros de la República*, Bodin acuña el concepto de “soberanía” como la autoridad suprema e indivisible de un Estado para tomar decisiones políticas y legislativas sin interferencias externas.² Su obra fue crucial

² Sin embargo, debe tenerse a consideración la siguiente cuestión: el término *soberanía* figura en la versión original del francés, puesto que la traducción latina de la obra de Bodin define, en un primer momento, a la República como “est familiarum rerumque inter ipsas communium *summa poestate* ac ratione moderata multitudo” [República es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano]. Sin embargo, cuando define a la Soberanía en sí, utiliza el término *majestas*, diciendo

porque no sólo describió la realidad política de su tiempo, sino que también formula una teoría política prospectiva que influyó profundamente en el pensamiento político europeo posterior (Krasner 2001, 231-232).

Es importante destacar que, en el momento en que Bodin publicó su obra en 1576, la noción de soberanía no estaba claramente definida en ningún país europeo.³ Si bien Bodin nombró una realidad ya existente, también desarrolló un marco teórico que abordó la creciente diversidad religiosa y las complejidades del Reino de Francia tras una época marcada por conflictos religiosos y disputas de poder. El impacto de la obra de Bodin fue inmediato y significativo. En Francia, por ejemplo, se publicaron numerosas ediciones de su obra en un corto período de tiempo, lo que refleja la demanda y la relevancia de sus ideas en el contexto político francés. En el primer tercio del siglo XVII, ya se habían publicado más de veinte ediciones en francés y unas diez traducciones al latín. Además, se publicaron versiones con traducción italiana en 1588, en español en 1590, en alemán en 1592 y en inglés en 1606 (Grimm 2015, 23-24).

Uno de los aspectos más notorios de la teoría de Bodin es su distinción entre soberanía y autoridad fragmentada. Bodin defendía la necesidad de

que la misma “est summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas” [La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una República]. (Bodin 1997, 9 y 47)

³ El término *soberanía* ha sido un largo objeto de debate. Bertrand de Jouvenel hizo notar que su origen es claramente del latín clásico, puesto que *supra*, se refiere a la idea de superioridad. Ahora se ha demostrado que soberanía (“souveraineté” en francés) apareció a finales del siglo XIII. La referencia más antigua a la palabra *soberanía* en el Diccionario Oxford se remonta a la década de 1290. Posteriormente, Antonio Truyol y Serra explica que el sustantivo fue un derivado de la palabra *soberano* (“souverain” en francés) de mediados del siglo XII, que a su vez correspondía al latín medieval *superanus* y, anteriormente, al latín clásico *superus*, es decir, “superior”. No obstante, el idioma alemán carece de un equivalente exacto al término lingüístico “soberanía” en español, “sovereignty” en inglés o “souveraineté” en francés. “Souveränität” no se incluye hasta 1694, según recopilaron los Hermanos Grimm en su diccionario. Por ende, la palabra *Obergewalt* se refiere a la autoridad dentro de una entidad política; *Statshoheit* se refiere a la dignidad del Estado (o *majestas* en latín), por oposición al poder del Estado; y *Statsgewalt* se refiere al poder más que a la dignidad de una entidad política. Por lo tanto, para transmitir el mismo concepto que “soberanía”, en alemán se debe usar la expresión “Statshoheit und Staatsgewalt”, tal como plantea Bluntschli en su *Teoría General del Estado* (2000, 389).

una autoridad suprema e indivisible en el Estado para garantizar la estabilidad y eficacia del gobierno. Esto contrastaba con las estructuras políticas fragmentadas y descentralizadas que prevalecían en muchos países europeos en ese momento. Desde la Baja Edad Media, se generó un paulatino proceso de romper esta *Christiani Universitas*, en post de un *superiores non recognoscentes*. Bodin plasmó lo observado tras la Paz de Augsburgo de 1555 y los conflictos en su país natal, para consolidar teóricamente un *leitmotiv* que permitiera a los gobernantes desatarse de cualquier vínculo político y religioso, ya sean el Emperador o el Papa. (Bernhardt 1988, 399-400) En el contexto específico de Francia, la teoría de Bodin influyó en la consolidación del poder real bajo la monarquía. Aunque el sistema feudal y las estructuras corporativas aún existían, la idea de soberanía como un poder unificado y supremo comenzó a ganar terreno. Esto se reflejó en la capacidad creciente del monarca para tomar decisiones políticas sin depender excesivamente de las instituciones intermedias o de las antiguas estructuras feudales (Skinner 1978, 253-254).

Por otro lado, en Alemania, donde el poder imperial y las estructuras feudales tenían una influencia significativa, la teoría de Bodin generó debates y adaptaciones debido a la complejidad de las relaciones políticas en el Sacro Imperio Romano Germánico. Mientras algunos juristas intentaron aplicar la idea de soberanía en un contexto imperial, otros encontraron dificultades para reconciliar esta teoría con la realidad política alemana. Tales son los casos de Althusius y otros juristas alemanes del siglo XVII, como Henning Arnisaeus,⁴ Bartholomaeus Keckermann, Hermann Kirchner, Daniel Otto y Tobias Paurmeister.⁵ Todos ellos sostenían que el Emperador era un verdadero monarca. Otros autores de la misma época evitaron una clasificación rígida de los órdenes de gobierno, reconociendo

⁴ Para conocer más de la obra de Arnisaeus, se recomienda consultar el trabajo de Huesbe Llanos (2015).

⁵ Todos estos autores, con excepción de Otto, son citados por Althusius en su reedición de *Política* de 1614. De Arnisaeus cita tres de sus obras: *Doctrina Politica in Genuinam Methodum quae est Aristotelis reducta* (1606); *De Jure Majestatis Libri III* (1610); *Tractatus de Auctoritate Principum in Populum Semper Inviolabili* (1612). De Keckermann cita sus obras *Systema Disciplinae Politicae* (1607) y *Disputationes Practicae, nempe Ethicae, Oeconomicae, Politicae* (1612). De Kirchner su *Respublica* (1609). De Paurmeister su *De Jurisdictione Romani Imperii, Libri II* (1608).

la complejidad política alemana. Por ejemplo, Christoph Besold acuñó la noción de *poliarquía compuesta*⁶ debido a que tanto el Emperador como los príncipes compartían la autoridad suprema dentro del Imperio. A su vez, Samuel von Pufendorf también abordó esta cuestión poco después de Westfalia en su ensayo de 1667, *De Statu Imperii Germanici*. Influenciado por la obra de Thomas Hobbes, Pufendorf utilizó las categorías de formas regulares e irregulares de gobierno en lugar de la agrupación tripartita de Aristóteles, argumentando que la estructura política alemana era una amalgama, o híbrido, entre monarquía y aristocracia. (Beaulac 2004, 94-96)

No obstante, el gran aporte Johannes Althusius fue el de articular este problema de la soberanía cuando la misma existía en un cuerpo político compuesto por diversos entes: ciudades, condados, ducados, principados, arzobispados, etc. Es por esto que introdujo la idea de la *consociatio universalis*. Dicho término se refiere a la unión de diversos miembros en un solo cuerpo político bajo un líder único, con el objetivo de establecer un orden y una autarquía en todo el territorio del reino o república. Esto implica la existencia de un poder más elevado y de grado superior al de las ciudades y provincias individuales. Althusius habla de la “majestas” (soberanía) y la “summa potestas” (poder supremo) en el contexto de este poder universal de dominio. (Althusius, *Política*, IX, 15)

Como expone Duso (2007) Althusius atribuye esta “soberanía” al pueblo y no al rey, lo cual contrasta con la concepción tradicional de la soberanía asociada al monarca, como planteada por Jean Bodin. Esta atribución de la soberanía al pueblo ha llevado a interpretaciones que consideran a Althusius como un precursor de la soberanía popular, similar a la concepción de Jean-Jacques Rousseau. Sin embargo, es menester señalar que un análisis más

⁶ El término *poliarquía* también prefigura en Althusius, y en ambos autores significa la presencia de un régimen mixto. “*Consultum & utile est in statu Reipub. polyarchico, quia exercitium & usus communis jurisdictionis, non est penes quemlibet in solidum, nec a quolibet in solidum exerceri commode potest, ut communi & concordi suffragio usus juris dictionis communis, per ministrum communiter & individue exerceatur*” [Ya que en un estado poliárquico de la República el ejercicio y uso de la jurisdicción común no está en poder de uno cualquiera y no puede ser convenientemente ejercido por uno cualquiera *in solidum*, es bueno y útil que el uso de la jurisdicción común se ejerza por medio de un ministro de forma indivisa y en común por mutuo acuerdo] (Althusius, *Política*, XXXIX, 39).

profundo de la estructura del pensamiento de Althusius revela algo diferente. Aunque atribuye la soberanía al pueblo, no lo hace en el sentido democrático moderno de la soberanía popular, sino más bien en un contexto que involucra la participación de diferentes niveles de autoridad y gobierno dentro de un sistema más amplio y complejo. En resumen, Althusius introduce la idea de una soberanía que emana del pueblo, pero su concepto va más allá de una simple democracia directa, ya que también considera la importancia de la autoridad y el orden en diferentes niveles de gobierno dentro de un cuerpo político unificado (Duso 2007, 67-68).

IV. Las consociaciones como origen del poder

Es sabido que Althusius toma como punto de partida la conformación de un contrato como origen del poder civil y político. Dicha formulación lo emparenta dentro de la escuela del *iusnaturalismo racionalista*. Empero, cabe destacar que existe una fuerte concepción de un organicismo político-social. Tal postura considera que existen una serie de asociaciones intermedias, como serían la familia, los gremios o las iglesias, que ligan las relaciones entre el gobernante y los gobernados. Es decir, no hay una relación directa entre los individuos y el Estado, debido a que este último no es la mera suma de todos los individuos, sino que es la suma de todas las asociaciones intermedias. Por ende, la representación sería de tipo corporativa u organicista. (Fernández de la Mora 1991, 9-10) La importancia de esta aclaración permite sentenciar que Althusius aún mantiene ciertas concepciones de la Ciencia Política clásica, aunque esto no impide que haya ofrecido aportes a la teoría política moderna. Él mismo explica que:

La consociación pública es aquella con la que muchas consociaciones privadas se unen para constituir un *políteuma*. Se puede llamar universidad, cuerpo consociado y por excelencia consociación, permitida y aprobada por el *derecho de gentes* (...) Los hombres reunidos sin derecho simbiótico, son turba, reunión, muchedumbre, congregación, pueblo, gente (...) Y cuanto mayor es esta consociación, y ésta encierra en sí muchas especies de consociaciones, tiene necesidad de más ayudas, complementos y medio

para la ἀὐταρκεία [suficiencia] del alma y cuerpo y vida y requiere mayor y más amplia comunicación de bienes y obras, εὐταξί [orden] y εὐνομία [legislación]. (Althusius, *Política*, V, I-IV)

Además, provee la primera descripción detallada de las diferencias existentes entre el sistema federado, el cuál llamará *confederatio plena*, y el confederado, denominado *confederatio non plena*, las cuales descansan en el pacto de sus asociados. Incluso, resalta la necesidad que todo Estado es legítimo cuando es reconocido por el derecho de gentes, es decir, el Derecho Internacional en términos contemporáneos. Estas ideas fueron un primer paso para la formulación de futuras teorías que podrían enmarcarse en los esquemas de la “soberanía popular”. Dichas teorías descansaban en la idea de que los contratos entre personas físicas y/o jurídicas eran el origen de toda sociedad, y por qué no, de una sociedad internacional. (Gierke 2021, 33-34) Es importante señalar esta cuestión puesto que la noción de *majestas* o soberanía en Althusius, está conectado a la idea del pacto o contrato. Por ende, la realización de pactos entre ciudades o reinos, pueden degenerar en *consociaciones universales* de mayor tamaño. En este sentido, la soberanía es una acción de carácter dicotómico, puesto que internamente es el poder supremo de una República, tanto en palabras de Bodin como de Althusius, pero a su vez, externamente representa la “dignidad” ante otras comunidades políticas amparadas por el Derecho de gentes.

V. Althusius y la *confederatio plena*

Los orígenes de las primeras confederaciones modernas pueden rastrearse hasta las rebeliones de los cantones suizos contra los Habsburgo, durante la Baja Edad Media, y a la revuelta de los Países Bajos en el reinado de Felipe II de España. En sendos casos, los insurgentes proclamaron una alianza que paulatinamente desencadenaría en el desarrollo de todo un esquema jurídico-político. Es decir, lo que al principio surgió con fines de defensa y cooperación mutua debido a la amenaza exterior, terminó desembocando en la constitución de un solo ente soberano. (Elazar 1987, 109-110)

Durante el contexto de la Guerra de los Ochenta Años, Johannes Althusius formularía de forma incipiente este modelo en su *opera prima* denominada *Politica*. Dicho escrito es una larga síntesis del saber político, tanto clásico como moderno, que se tenía hasta ese entonces. Además, era una defensa contra el absolutismo político, los derechos de los gremios y la soberanía del pueblo como origen del poder. La reedición de 1614 contiene citas de más de 300 autores y una abrumadora cantidad de referencias a las Sagradas Escrituras (Fernández de la Mora 1991, 7-8).

En consecuencia, esta es una de las razones por las que Otto von Gierke sostiene que Althusius es el punto divisorio para hablar de un federalismo en sentido *clásico* y otro en sentido *moderno*. En sendos casos, puede sentenciarse que los dos mantienen en común un origen contractual.⁷ (Gierke 2021, 128-129) Sin embargo, el primero no concibe un interés de conformar un solo cuerpo político, por lo que cada asociado sería detentor de su soberanía o *majestas*. Por el contrario, el segundo mantiene un sentido totalmente opuesto, ya que el federalismo *moderno* es cuando sus asociados han delegado sus facultades para conformar una única asociación común. El formulador de estos primeros supuestos fue precisamente Althusius. (Mogi 2020, 29-31) No obstante, los términos *federación* y *confederación* eran mutuamente intercambiables, y hasta el siglo XIX, no se saldó la disputa para definir de manera concreta dicha diferencia (Levaggi 2007).

Por otra parte, podemos encontrar una primigenia elaboración de esta diferencia en la obra *Politica*. Allí, el jurista alemán sostiene que un cuerpo consociado, es decir, un Estado, puede ampliarse de dos formas: 1) Mediante la *confederatio plena*, “aquella con la que un reino ajeno y sus habitantes, o provincia, o una cualquiera consociación universal, tras comunicación de las leyes fundamentales del reino y derechos de soberanía, se unen en un derecho y comunión íntegro y pleno, como miembros de un único y mismo cuerpo.” (Althusius, *Política*, XVII, 27) En definitiva, lo que hoy en día entendemos por Federación. 2) La otra forma de asociarse es la

⁷ Resulta curioso la idea de Gierke sobre la posible influencia que tuvo Jean-Jacques Rousseau acerca de la idea del contrato y de la soberanía popular. Sabemos que el ginebrino conocía la biografía de Althusius con bastante detalle, y es posible que haya recibido de él algunas inspiraciones para formular su teoría política. Puede leerse en la sexta carta de los *Escritos desde la Montaña*. En la versión en inglés, dicho pasaje se encuentra en Rousseau (2001, 235).

confederatio non plena, en donde las “diversas provincias o reinos, con excepción de su derecho de soberanía, se ligan para prestarse mutua ayuda contra los enemigos, o para prestarse fidelidad y cultivar una paz y amistad entre ellos...” (Althusius, *Política*, XVII, 30) Esto, en cambio, alude a nuestro concepto de la Confederación propiamente dicha.⁸

Ahora bien ¿Cómo se relaciona la cuestión de las confederaciones y la *majestas* con las Relaciones Internacionales? A ojos de Althusius, toda *confederatio non plena*, tiene como objetivo el cultivo de la paz, ya sea a través del comercio o de la formación de alianzas contra un enemigo común. Por obvias razones, el último caso puede firmarse con motivos de agresión y conquista. No obstante, Althusius continúa con la tradición cristiana de la idea de guerra justa, inaugurada por San Agustín, en donde la misma que se funda en derecho es: “1) La defensa de la libertad y de sus derechos y el rechazo de la fuerza. 2) La defensa de la religión pura. 3) La recuperación de los bienes arrebatados por la injuria. 4) La denegación de justicia. 5) La conspiración con el enemigo y la rebelión.”⁹ (Althusius, *Política*, XXXV, 5). En última instancia, para Althusius las confederaciones no plenas son una forma natural que pueden adoptar las consociaciones universales para obtener beneficios mutuos, tal como lo hacen los simbióticos (personas o individuos, en términos contemporáneos) dentro de las mismas. La Ley Natural no sólo rige las relaciones dentro de las consociaciones universales, sino también la interacción entre ellas. Por ende, es factible distinguir tres tipos de Ley dentro del pensamiento althusiano: 1) la Ley Natural (*ius naturale*) que sería un principio inmutable y de origen divino, cognoscible mediante la razón y la revelación; 2) la Ley de naciones (*ius Gentium*) donde los principios legales son comunes a todas las comunidades políticas, las cuales se realizan mediante tratados o convenciones diplomáticas; 3) La Ley civil o positiva (*ius civile*), la cual se engendra mediante los estatutos,

⁸ Para más precisión sobre la teoría de la consociación de Althusius, ver las investigaciones de Carvajal (2015), De Benoist (2000) y Hüglin (1991).

⁹ Sobre la defensa, Althusius aclara en el párrafo siguiente para no dejar dudas sobre el proceder y la recta intención que debe tener el magistrado cuando lleva a cabo el cruel asunto bélico. Dice que “La defensa la entiendo de dos maneras, la tuya y la ajena. La tuya, cuando apartas la fuerza de ti y de los tuyos, y proteges con las armas la libertad, la patria a los que obedecen. La ajena la tomo asimismo de dos maneras: cuando apartas de los aliados o de los oprimidos la fuerza y la injuria” (Althusius, *Política*, XXXV, 6).

costumbres y casos de diversos estados, iglesias, feudos, señoríos y otras comunidades políticas locales. (Witter Jr. 2013, LIV-LV)

Además, la guerra se produce únicamente entre “soberanos”, es decir, entre Estado y Estado. Por ende, el denominado *debellatio*, en donde el vencedor era dueño de la vida del vencido y afirmaba la completa destrucción de su Estado, era un ultraje a la Ley Natural. En esta misma línea, pensadores como “Montesquieu y Rousseau afirmaron que las prerrogativas del conquistador se extendían sólo al Estado, no a los individuos y mujeres que lo compusieron.” (Walzer 2006, 113) Por eso, Althusius aclara que una vez firmada la paz y se pacte la secesión de un territorio y su respectiva integración al nuevo Estado, aquella “provincia, región o ciudad, o presas ocupadas y adquiridas por derecho de guerra por el supremo magistrado, no las adquiere para sí, sino para el reino y república o pueblo que constituye el reino, no de modo contrario que el siervo adquiere para su señor.” (Althusius, *Política*, XXXVI, 69) En este sentido, Johannes Althusius realiza una *analogía doméstica* para equiparar los derechos de los Estados con los de las personas. Esto es así porque precisamente toda su teoría política se basa en que la comunidad política Estatal, es una “donde la sociedad de vida, constituida mezcla, en parte, de privada, natural, necesaria, espontánea, en parte de pública, se llama consociación y universal, (...) pueblo unido en un solo cuerpo, por el consentimiento de muchas consociaciones simbióticas (...) y recogidos bajo un solo derecho.” (*Política*, IX, 3). Por ende, las personas y las familias son el núcleo básico de aquella comunidad. Entonces, “las naciones tienen derechos similares en la sociedad internacional, sobre todo el derecho a no ser ‘borrados’, privados para siempre de soberanía y libertad (Walzer 2006, 113).

Cabe mencionar que estas ideas fueron recibidas por diversas sectas protestantes, las cuales entraban y salían del continente hacia Inglaterra y a través de los puertos de los Países Bajos o del norte de Alemania. Entre estas congregaciones, destacan los puritanos y la Sociedad Religiosa de los Amigos, popularmente llamados cuáqueros. No debería sorprendernos que estos planteos hayan sido recibidos por los *Padres Peregrinos* que arribaron al Nuevo Mundo en 1620. Este grupo de fervientes calvinistas dictaron su documento fundacional para dar origen a lo que sería la Colonia de Plymouth, semilla de las futuras Trece Colonias. Al inicio de este texto

puede leerse: “A present Consociation amongst ourselves, for mutual help and strength because we cannot according to our desire with convenience communicate in one government and jurisdiction.”¹⁰ Terminología muy similar a la utilizada por Althusius. Sin embargo, no hay evidencia de que haya habido una copia de *Politica* a bordo del Mayflower (Hueglin 2017, 128).

VI. Sobre los éforos

Resulta importante analizar el rol de *éforos* en lo que atañe a la política exterior y las relaciones internacionales. Por los mismos, no nos referimos a los cinco magistrados que moderaban la *polis* de Lacedemonia. Sin duda, Althusius retoma este concepto y lo integra en su arquitectura política, dotando a la magistratura de un rol moderador dentro del entramado del poder. Su función, lejos de ser meramente accesoria, se erige como un factor decisivo en la configuración de la soberanía, tal como la concebimos en la modernidad. En palabras del filósofo:

Los éforos son aquellos a los que por consentimiento del pueblo consociado en un cuerpo político se les confió lo supremo de la república o universal consociación, como representantes de la misma usan la potestad y derecho de aquella para constituir el magistrado supremo, ayudándole con su acción y consejo en los asuntos del cuerpo consociado, reprimiéndole y obstruyéndole en su arbitrariedad. (Althusius, *Política*, XVIII, 48)

Además, “la creación de estos ministros de la república se dice que procede y es hallazgo de la recta razón y del derecho de gentes” (Althusius, *Política*, XVIII, 16). Por tanto, su misión primordial radica en contener el poder del magistrado supremo y velar por el cumplimiento del pacto que lo vincula con el pueblo. En este marco, su papel se torna indispensable para la administración del reino o la república, pues actúan como ejecutores de

¹⁰ El texto de la fundacional de la Colonia de Nueva Inglaterra puede leerse completo en el siguiente enlace: https://avalon.law.yale.edu/17th_century/art1613.asp

la ley y custodios del equilibrio político, impidiendo cualquier extralimitación del poder. Al explorar la *Política* del pensador alemán, se puede discernir que estos magistrados asumen cinco funciones esenciales. Estas son: 1) garantizar el Pacto; 2) ejecutar la Ley; 3) asesorar y corregir; 4) representar al Pueblo; y 5) defender los Derechos del Pueblo.

Sobre la primera función, Althusius sostiene que el eforado es el principal garante del pacto entre el magistrado supremo y el pueblo, asegurando que ambas partes cumplan con sus obligaciones. Cabe mencionar que dicho pacto ocurre *a posteriori* entre el pacto de todo el pueblo con Dios. En cuanto a la segunda materia, dentro de la administración del reino, los éforos ejecutan la ley, asegurando que se cumpla la ley de la república o el reino. No pueden actuar contra las Tablas de la Ley de Dios, ni contra la caridad, ni en beneficio propio. Sobre el tercer punto, tienen la potestad de aconsejar, advertir y corregir al magistrado supremo cuando este viola el Decálogo, las leyes del reino o los derechos de soberanía. En cuarto lugar, los éforos representan la soberanía popular y tienen la capacidad de deponer al rey si este se convierte en tirano. Actúan como los pies y el fundamento del reino, sosteniéndolo en tiempos de interregno o peligro. En quinta y última instancia, están obligados a defender los derechos del pueblo e impedir que el magistrado abuse de su derecho (Althusius, *Política*, XVIII, 113, 115 y 123).

Althusius ilustra el papel de los éforos a través de ejemplos extraídos del Imperio Germánico, Francia y las Provincias Unidas de los Países Bajos. En el Imperio, “tales éforos generales son los electores o los septenviros del Imperio, de los que tres son eclesiásticos y cuatro seculares” (Althusius, *Política*, XVIII, 109). Por ende, los siete Electores encarnan la representación de toda la comunidad política, y el Emperador debe comparecer ante las asambleas para declarar la guerra o promulgar leyes.¹¹

En Francia, los *États* ejercían una función moderadora, impidiendo que el monarca enajene los bienes de la corona sin su consentimiento. También

¹¹ Sobre esta cuestión, Althusius ahonda profundamente, puesto que concibe al Imperio Germánico como una comunidad política bien balanceada. Como se había mencionado anteriormente, Althusius concibe al Sacro Imperio como una verdadera Monarquía atemperada por Aristocracia, donde el eforado encarnado en los príncipes permite limitar cualquier exceso del Emperador.

se apela que el Senado de París tenía la facultad de examinar y, en caso necesario, actuar contra el monarca. Asimismo, cualquier acuerdo que el rey estableciera con príncipes extranjeros, así como las decisiones relativas a la guerra o la paz, debían ser sometidas a su supervisión. Ninguna resolución de esta índole adquiriría validez sin la aprobación de dicho cuerpo, que actuaba como garante de los intereses del reino galo, y representaba a los distintos órdenes. Esta disposición revela que el poder del monarca no era absoluto, sino que se hallaba sujeto a mecanismos de control institucional. (Althusius, *Política*, XVIII, 110)

Tras esta ejemplificación histórica y jurídica, Althusius aprovecha a contrarrestar cualquier tipo de argumentación de índole absolutista, principalmente a las de autores como Jean Bodin, de quien dice:

Bodino está en un gran error, pues concede al rey de Francia potestad absoluta y omnimoda, y tiene por casi nulos a los aristócratas, pues por medio de la potestad de los mismos, cree que la majestad y autoridad del rey queda eliminada, o recibe un colega el rey. (Althusius, *Política*, XVIII, 69)

En las Provincias Unidas, los éforos desempeñaban la función de supervisar al rey de España, quien ostenta la magistratura suprema. A partir de este escenario, el filósofo alemán introduce el conflicto entre los Países Bajos y la monarquía hispánica como un ejemplo paradigmático del derecho de resistencia. A través de este caso, ilustra cómo los éforos, en su rol de guardianes del pacto político, pueden oponerse a un soberano cuando este transgrede los límites de su autoridad, afirmando así la legitimidad de la resistencia frente al abuso de poder. Como él mismo señala:

De donde el deber de los éforos es no sólo juzgar si el supremo magistrado cumplió con su cargo o no, sino también resistir a la tiranía del supremo magistrado que abusa de los derechos de soberanía y viola su derecho al cuerpo de la república o quiere quitárselos. (Althusius, *Política*, XVIII, 84)

Por este sentido, autores como Malan (2017, 19-20) enfatizan que el constitucionalismo de Althusius no se basa únicamente en principios y

valores,¹² sino también en el equilibrio de poder. Los éforos, por lo tanto, no solo deben estar obligados a hacer lo correcto, sino que también deben tener la autoridad suficiente para hacerlo. Además, el autor destaca que Althusius justifica la resistencia a la tiranía como un deber de los éforos cuando el magistrado supremo viola la Ley Natural, los derechos del pueblo, el Decálogo, etc. En casos de tiranía manifiesta, los éforos tienen el deber de deponer al gobernante, incluso si esto implica su muerte.

En el ámbito de la política exterior, el papel de los éforos parece proyectarse más allá de las fronteras del Estado, extendiéndose a la salvaguarda de los intereses de la comunidad en el escenario internacional. Aunque el texto no profundiza en este aspecto, es posible intuir que su función moderadora no se limita al orden interno, sino que también podría manifestarse en la negociación de tratados, la declaración de guerras o la defensa del territorio ante amenazas externas. La esencia de su autoridad radica en su vínculo con el pueblo: como sus representantes y guardianes, les corresponde velar por su bienestar en todas las dimensiones de la vida política, incluyendo su relación con otras comunidades.

En lo referente a la declaración de guerra y la firma de la paz, el caso del Imperio Germánico ofrece una clave reveladora: el Emperador no posee libertad absoluta para emprender una guerra, sino que debe contar con el consentimiento de las asambleas imperiales, en las cuales los éforos están representados. Este mecanismo sugiere que su influencia en la política exterior, aunque indirecta, resulta determinante en cuestiones bélicas. Como garantes del pacto y representantes del pueblo, los éforos también desempeñan un papel crucial en la supervisión y aprobación de alianzas y tratados con otros Estados, asegurando que estos acuerdos no solo beneficien al reino, sino que también resguarden los derechos y el bienestar de la comunidad.

¹² Tal como sostiene Maurizio Fioravanti, Althusius es un jurista ubicado en la transición entre el pensamiento medieval y el constitucionalismo moderno, destacando su visión de la política como un entramado de asociaciones. Además, su pensamiento funciona como bastión y salvaguarda de diversas instituciones medievales, con objeto de preservarlas por el mero hecho de ser tradicionales, sino para contrarrestar con el absolutismo emergente en su época. Tales son los casos de los gremios, las iglesias y los propios éforos, encarnados en diversos magistrados según sea el reino o república (Fioravanti 2001, 62-67).

VII. Conclusiones

La obra de Johannes Althusius adquiere relevancia en un período marcado por intensos conflictos políticos y religiosos en Europa. Althusius, a través de su obra *Politica*, aborda temas cruciales como la soberanía, la organización interna de los Estados y las relaciones entre ellos. Si bien su enfoque principal está en la teoría política intra-estatal, sus ideas sobre la soberanía y la formación de asociaciones políticas tienen implicaciones significativas en el desarrollo del Derecho Internacional y las relaciones interestatales. El objetivo del trabajo fue presentar de manera preliminar lo segundo, para que futuras investigaciones puedan profundizar sobre esta temática.

Por otra parte, la noción de *majestas/soberanía* es central en el pensamiento político de Althusius, ya que refleja una etapa de evolución conceptual. Desde las múltiples acepciones análogas en la Edad Media hasta la acuñación de la soberanía por parte de Jean Bodin, se evidencia una búsqueda por definir el poder supremo de las comunidades políticas y su relación con el derecho de gentes. Además, el jurista alemán introduce la idea de las *consociaciones* como unidades políticas intermedias que se unen para formar un cuerpo político más amplio. Su distinción entre confederaciones *plenas* y *no plenas* anuncia debates posteriores sobre federalismo y formas de asociación política, destacando la importancia de los pactos y contratos en la conformación de la autoridad política.

Asimismo, su noción de los éforos como guardianes del pacto político introduce un principio de contención del poder que resuena en las tradiciones constitucionalistas posteriores. La idea de que la autoridad debe ser vigilada y equilibrada por instancias representativas es un eco temprano de las preocupaciones que más tarde darían forma a los sistemas republicanos modernos.

En este sentido, las ideas de Althusius influyeron en el desarrollo del federalismo moderno, así como una visión de una soberanía más ligada a la legitimidad de carácter ascendente y con origen en el pueblo, no como acumulación de individuos, sino como cúmulo de sociedades: familias, gremios, ciudades, etc. Su enfoque en las asociaciones políticas como base de la autoridad y la necesidad de un orden jerárquico en las relaciones

gubernamentales continúa siendo relevante para comprender la dinámica política contemporánea.

Referencias

- Althusius, Johannes. 1932. *Politica Methodice Digesta, atque Exemplis Sacris et Profanis Illustrata*. Cambridge: Harvard University Press.
- . 1990. *La Política, metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*. Traducido por P. Mariño. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Beaulac, Stéphane. 2004. *The Power of Language in the Making of International Law*. Leiden & Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Bernhardt, Rudolf. 1988. *Encyclopedia of Public International Law, Volume 10: States, Responsibility of States*. Amsterdam: North Holland.
- Bluntschli, Johann Kaspar. 2000. *The Theory of the State*. Ontario: Batoche Books.
- Carvajal, P. 2015. “La Teoría de la Constitución en la ‘Política’ de Johannes Althusius”. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos XXXVII*: 477-502.
- Comparato, Vittor Ivo. 2016. “El Pensamiento Político de la Contrarreforma y la Razón de Estado.” *Hispanica Sacra LXVIII*: 13-30.
- De Benoist, Alain. 2000. “The First Federalist: Johannes Althusius.” *Telos: Critical Theory of the Contemporary*, (118): 25-58.
- Duso, Giuseppe. 2007. *El Poder: para una Historia de la Filosofía Política Moderna*. México: Siglo XXI.
- Elazar, Daniel. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Fernández de la Mora, Gonzalo. 1991. “El Organicismo de Althusio.” *Revista de Estudios Políticos 17*: 7-38.
- Figgis, John Neville. 1999. *Political Thought from Gerson to Grotius: 1414–1625: Seven Studies*. Kitchener: Batoche Books.
- Fioravanti, Maurizio. 2001. *Constitución: De la Antigüedad a nuestros días*. Madrid: Trotta.
- Grimm, Dieter. 2015. *Sovereignty. The Origin and Future of a Political and Legal Concept*. New York: Columbia University Press.

- Krasner, Stephen. 2001. "Abiding Sovereignty." *International Political Science Review* 22 (3): 229-251.
- Hueglin, Thomas. 2017. "Althusius: Back to the Future". En *System, Order, and International Law. The Early History of International Legal Thought from Machiavelli to Hegel*, editado por S. Kadelbach, T. Kleinlein y D. Roth-Isigkeit, págs. 115-133. Oxford: Oxford University Press.
- Huesbe Llanos, Marco Antonio. 2015. "Los cincuenta años de la 'Arnisaeforschung' (1965-2015) y los Cuatrocientos Años del Tratado 'De Republica' (1615-2015) de Henning Arnisaefus". *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos XXXVII*: 543-554.
- Hüglin, Thomas. 1991. *Sozialer Föderalismus: Die politische Theorie des Johannes Althusius*. Berlin y New York: Walter de Gruyter
- Levaggi, Abelardo. 2007. *Confederación y Federación en la Génesis del Estado Argentino*. Buenos Aires: Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho/UBA.
- Malan, Koos. 2007. "Johannes Althusius' Grand Federalism, the Role of the Ephors and Post-Statist Constitutionalism". *PER / PELJ* 20.
- Mariño, Primitivo. 1992. "Estudio preliminar". En *La Política, metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*, de Johannes Althusius. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Medrano, José María. 2012. *Para una Teoría General de la Política*. Buenos Aires: Educa.
- Mogi, Sobei. 2020. *The Problem of Federalism: A Study in the History of Political Theory*, vol. I. London y New York: Routledge.
- Real Academia Española. 2019. "Soberanía." En *Diccionario de la Lengua Española*. Obtenido de <https://dle.rae.es/soberania>
- Rousseau, Jean-Jacques. 2001. "Letter to Beaumont, Letters written from the Mountain and Related Writings". En *The Collected Writing of Rousseau*, vol. 9, editado y traducido por C. Kelly. Hanover y London: University Press of New England.
- Skinner, Quentin. 1978. *The Foundations of Modern Political Thought. Volume II, The Age of Reformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Von Gierke, Otto Friedrich. 2021. *Johannes Althusius y el Nacimiento del Contractualismo*. Madrid: Tecnos.

- Witte Jr., John, Jeffrey Veenstra y Stephen Grabill. 2013. *On Law and Power: Johannes Althusius*. Grand Rapids: CLP Academic.
- Walzer, Michael. 2006. *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York: Basic Books.

LAS ESCUELAS DE POLÍTICA EXTERIOR DE LA REPÚBLICA DE INDIA (1947 - 2019): IDENTIDAD, PODER Y PRAGMATISMO

Mario Guillermo Guerrero*

Universidad Nacional de San Luis / CONICET

✉ mgg092@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-2821-6351>

Recibido: 15 de octubre de 2024

Aceptado: 23 de febrero de 2025

DOI: 10.46553/colec.36.1.2025.p105-147

Resumen: Este artículo explora la evolución de la política exterior india desde su independencia hasta el año 2019, analizando la influencia de factores históricos, ideológicos y domésticos en sus relaciones internacionales. La pregunta central es cómo las escuelas de política exterior de India —gandhianismo, desarrollismo no alineado, nacionalismo hindú y globalismo neoliberal— han moldeado su papel en el escenario global. La investigación adopta un enfoque histórico-analítico, examinando fuentes primarias como documentos gubernamentales, discursos y tratados, combinadas estos con literatura secundaria. El estudio aquí propuesto plantea que el comportamiento internacional de India ha estado determinado por su búsqueda de liderazgo global, seguridad regional y desarrollo económico, contribuyendo cada una de las escuelas de política exterior aquí mencionadas con estrategias distintas para tales fines. Este artículo propone una comprensión matizada de cómo India negocia su identidad y poder en un mundo multipolar.

* Doctor en Ciencia Política (UNSAM). Becario posdoctoral por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Universidad Nacional de San Luis (UNSL).

El autor quiere hacer una mención especial a las devoluciones realizadas por los referís que tuvieron a su cargo la evaluación de este trabajo. Además, se agradece a Julio Leonidas Aguirre, Jorge Battaglino y Lucio Marinsalda Pastor por sus comentarios a anteriores versiones de este trabajo.

Palabras clave: India; escuelas de política exterior; historia; posicionamientos internacionales; diseño de la política exterior

THE SCHOOLS OF INDIAN FOREIGN POLICY: IDENTITY, POWER, AND PRAGMATISM

Abstract: This article explores the evolution of Indian foreign policy from independence to 2019, analyzing the influence of historical, ideological, and domestic factors on its international relations. The central question is how India's schools of foreign policy - Gandhianism, nonaligned developmentalism, Hindu nationalism, and neoliberal globalism - have shaped its role on the global stage. The research adopts a historical-analytical approach, examining primary sources such as government documents, speeches, and treaties, combined with secondary literature. The study proposed here posits that India's international behavior has been determined by its pursuit of global leadership, regional security and economic development, with each of the schools of foreign policy mentioned here contributing distinct strategies to these ends. This article proposes a nuanced understanding of how India negotiates its identity and power in a multipolar world.

Keywords: India; Schools of Foreign Policy; History; International Positions; Foreign Policy Design

I. Introducción

Desde su independencia en 1947, India ha experimentado una transformación notable en su política exterior, moldeada esta por una interacción compleja entre sus características internas y el cambiante panorama internacional. A lo largo de este recorrido, cuatro escuelas de pensamiento han ejercido una influencia determinante sobre las decisiones de política exterior del país: el gandhianismo, el desarrollismo no alineado, el nacionalismo hindú y el neoliberalismo globalista. Cada una de estas corrientes responde a un contexto histórico particular y refleja las prioridades estratégicas, económicas y

morales del Estado indio.

El gandhianismo, profundamente arraigado en los ideales de su líder epónimo Mahatma Gandhi, propuso una India pacífica y no violenta, alineada con principios de justicia, igualdad y no intervención. A medida que India se consolidaba como un Estado independiente, Jawaharlal Nehru, primer ministro entre 1947 y 1964, adoptó el desarrollismo no alineado, promoviendo una política exterior basada en la neutralidad durante la Guerra Fría, buscando equilibrar el poder de las superpotencias sin comprometer los intereses nacionales indios. Este enfoque fue reemplazado en las décadas posteriores por el ascenso del nacionalismo hindú, un movimiento que buscaba reposicionar a India como una potencia emergente con una clara agenda de independencia económica y militar. Finalmente, el neoliberalismo globalista marcó un giro hacia una mayor integración con la economía global, buscando consolidar a India como un *trade state* capaz de competir en los mercados internacionales.

Este artículo se propone analizar en profundidad estas cuatro escuelas, investigando no solo cómo han influido en las decisiones de política exterior de India, sino también cómo han interactuado con el sistema internacional y con las demandas internas de un país vasto y diverso. La estrategia cualitativa aquí empleada combina un análisis histórico de las decisiones clave de política exterior con una revisión teórica de las principales corrientes de pensamiento en relaciones internacionales. A través de este enfoque, se busca responder la pregunta central de cómo India ha evolucionado de una potencia emergente a un actor clave en la política mundial.

El presente estudio parte de la premisa de que la política exterior de cualquier Estado está profundamente influida por su contexto histórico, político y social, así como por las ideas que prevalecen en cada etapa. En el caso de India, las transiciones entre las diferentes escuelas de política exterior no solo han reflejado los cambios en el liderazgo político, sino también la manera en que India ha percibido su lugar en el mundo y su papel dentro de un sistema internacional caracterizado por la competencia entre grandes potencias, en primer lugar, y el multipolarismo, en segunda instancia. Este análisis permitirá comprender las dinámicas de poder que han moldeado las interacciones

de India en la escena global desde su independencia y cómo estas interacciones han influido en la configuración del orden internacional contemporáneo.

II. Comentarios teóricos sobre la política exterior

El accionar de los países en el escenario internacional no es de carácter irracional. Los Estados deben ser comprendidos como actores racionales, ya que son sujetos colectivos con capacidad de acción estratégica y no paramétrica; es decir, son sujetos colectivos que no toman por variables dadas y estables a los comportamientos de los demás actores del escenario internacional, sino que más bien orientan el propio accionar hacia ellos (Acuña y Chudnovsky 2013). Esto se debe a que son capaces de reconocer sus intereses, establecer un orden de preferencias, identificar objetivos que las operacionalicen en términos de comportamientos; comportamientos los cuales luego serán accionados por medio de la utilización de diferentes recursos disponibles para el actor. De esta manera, los actores interactúan entre sí en un contexto regulado por instituciones que establecen cuáles son los comportamientos o conductas penalizadas o promovidas; cuáles son los espacios de deliberación que permiten la interacción entre ellos; cómo debe ser la negociación dentro de esos espacios; cómo se da el proceso de toma de decisión; cómo debe realizarse la implementación de la decisión tomada; cuál es el tipo de información y en qué canales circula; y cómo es la relación con las autoridades o entidades encargadas de garantizar el cumplimiento de las normas (Guerrero 2024: 2022a; 2022b).

Sin embargo, ni las instituciones ni los actores operan en el *vacío*. Es decir, además de la incidencia y direccionalidad mutua, el escenario internacional se caracteriza por contar con dos características que condicionan la forma en que se da la interdependencia e interacción entre actores e instituciones. La primera de ellas es la *anarquía* del escenario.

El concepto de anarquía, en el plano internacional, ha sido largamente discutido en la literatura (Dunne 2014; Dunne y Schmidt

2014; Lamy 2014; Jackson and Sørensen 2013c; Wohlforth 2010; Walt 2002; Waltz 1979; Kissinger 1977; Kennan 1954; Morgenthau 1948). El término no se refiere a otra cosa más que al estado de ausencia de una autoridad central (por ejemplo, un *Estado internacional*), que detente la soberanía en el escenario mundial y desde la cual se puedan ejercer todos los atributos de *estabilidad* asociados a dicha entidad, tales como contar con el monopolio legítimo de la fuerza, necesario para exigir el cumplimiento de las normativas internacionales. Si bien es cierto que a lo largo de la historia moderna se ha buscado imputar una especie de autoridad última a ciertos organismos u organizaciones, como la Liga de las Naciones o la Organización de las Naciones Unidas, estos casos se han mostrado lejos de poder constituirse a sí mismos en un Estado internacional que reúna en su estructura la *summa potestas* internacional. Por ende, es en este contexto de ausencia de autoridad internacional última en el cual los actores interactúan entre sí y las instituciones operan, son transformadas, creadas y abandonadas.

En este punto, hay un comentario interesante que debe ser realizado. Si bien en la actualidad el escenario internacional no cuenta con una entidad estatal desde la cual se ejerza la *summa potestas*, hay literatura que sugiere la existencia de una superposición de regímenes internacionales (cuando no, muchas de las veces en disputa y en clara contraposición entre sí), que se caracterizan (bajo estructuras más formales o informales) por buscar constituir marcos autoritativos en los cuales los actores internacionales miembros puedan reducir los rasgos anárquicos del escenario mundial (Little 2014; Hasenclever et al. 1997; Levy et al. 1995; Rittberger 1993; Stein 1983; Krasner 1983). El mayor o menor *éxito* de estos regímenes en sus propósitos depende de su nivel de institucionalización (Amoroso Botelho 2014; Malamud y Schmitter 2006; Levy et al. 1995), de la convergencia de las expectativas que tengan los actores (principalmente los Estados) para con tales regímenes (Little 2014), pero, particularmente, del nivel de renuncia de soberanía que se haga en pos de estos regímenes (Malamud 2011; Wiener y Diez 1993). Cuanto mayores sean los niveles de renuncia de soberanía en entidades u órganos supraestatales, mayores serán las probabilidades de que las

autoridades supraestatales puedan exigir, de manera eficiente y eficaz, el cumplimiento de las diversas normativas sancionadas en el plano supraestatal o del derecho comunitario.

Tal vez, el mejor ejemplo de lo expresado hasta el momento sean los procesos de integración regional. Existen casos, como el de la Unión Europea, que han sido capaces de realizar importantes renunciaciones de soberanía en órganos supraestatales en pos de que estos cuenten con la potestad suficiente para exigir el cumplimiento del derecho comunitario (caso que se ve fuertemente reflejado en la creación de la Eurozona o de las políticas migratorias representadas bajo el Área Schengen). Por el contrario, existen casos como el del MERCOSUR y la CAN que, si bien han logrado diferentes resultados en materia de integración regional para sus Estados miembros, estos han mantenido bajos niveles de institucionalidad que los han convertido en regímenes que operan bajo lógicas preponderantemente intergubernamentales (Alvarez y Ramos 2013; Malamud 2013; 2011; Malamud y Schmitter 2006).

El segundo elemento que condiciona tanto a actores como a instituciones lo constituyen las *ideologías, valores y creencias difundidas en el escenario internacional*. Estas últimas operan como cosmovisiones de la realidad. En tanto conjuntos de ideas y principios interrelacionados sobre el deber ser de las relaciones internacionales, buscan constituirse en marcos ideológico-normativos que estructuren y guíen las interacciones de los actores del escenario internacional; o, lo que es lo mismo, y parafraseando a Wendt (1999; 1992) en este punto, la anarquía del escenario internacional es lo que los actores piensan de ella. Si bien se puede alegar que las interpretaciones normativas sobre cómo deben ser las interacciones entre actores en el plano internacional se remontan a los tiempos de pensadores de la talla de Tucídides, Kant, Hobbes o Maquiavelo, el interés en establecer principios normativos comunes y en comprender por qué ocurren determinados procesos y acontecimientos en la arena internacional se encuentra marcado, en primer lugar, por la existencia de los Estados modernos pero, en segundo lugar, y más importante aun, por las consecuencias devastadoras de la Primera Guerra Mundial (Jackson and Sørensen 2013a; Roberts y Kingsbury 1993).

Un claro ejemplo de ello lo representan los catorce puntos de Woodrow Wilson (1918), que exponen los principios normativos que debían guiar el accionar de los Estados modernos unavez acabada la Gran Guerra, con lo que tiene lugar, así, el nacimiento de lo que se ha dado a conocer como idealismo o, al decir de Jackson y Sørensen (2013a; 2013b), el liberalismo utópico. Vale destacar que es en este documento donde encontrará una de sus principales fuentes de inspiración normativa la Liga de las Naciones. Será dentro de este esquema que se configuren conceptos tales como el de *seguridad colectiva*, el cual se refiere a un arreglo institucional en el que cada Estado del sistema acepta que la seguridad de uno es la preocupación de todos y que esta se refuerza por lavía de acciones colectivas que se corporizan en, por ejemplo, una respuesta colectiva y coordinada a cualquier agresión que pueda recibir algún aliado o miembro (Roberts y Kingsbury 1993, 30). Rápidamente, se puede concluir del ejemplo anterior que estas ideologías, valores, creencias y principios inciden constantemente en el accionar de los Estados (como así también en los demásactores internacionales del escenario) y pueden cristalizarse en diferentes esquemas institucionales, órganos u organizaciones internacionales que contribuyen a reproducirlos por medio de su puesta en funcionamiento (Ikenberry 2014; 2001; Morlino 1985). De igual manera, estas ideas se encuentranen constante puja entre sí, siendo el mejor ejemplo de sus transformaciones el paso de los enfrentamientos ideológicos del mundo bipolar hacia el *fin de la historia* (Fukuyama 1992), expresado en elunipolarismo estadounidense luego de la caída del bloque soviético. Eso no significa que cualquierideología, valor o creencia difundida en el escenario internacional, necesariamente, constituye una institución internacional; aunque sí vale destacar que toda institución internacional no es otra cosa más que la cristalización de los procesos políticos, sociales y económicos del tiempo y lugar en el que surgieron.

En este contexto de ideas, la *política exterior*, como política pública que es, remite al posicionamiento frente a una cuestión socialmente problematizada de la agenda internacional que adopta un Estado en particular, el cual se encuentra estructurado en torno a sus características históricas, geográficas, y culturales particulares como

así también por las lógicas internacionales imperantes (ya sean históricas o coyunturales) mencionadas. Por ende, se parte de la consideración de que el comportamiento de los países en el escenario internacional no debe ser entendido de forma aislada de los procesos internos que los atraviesan, como tampoco de los fenómenos que acontecen a nivel internacional (Gourevitch 2007; 1993; Moravcsik 2010; 1997).

Tres son las características domésticas que aquí se destacan como centrales para comprender el diseño de una política exterior: percepción de los líderes estatales sobre el escenario internacional; relación entre Estado y sociedad; rol proyectado del Estado en el escenario internacional.

En primer lugar, se encuentra la *percepción de los líderes estatales* sobre el escenario internacional, la cual remite a la idea de que los líderes políticos de un país son una importante variable explicativa de la política exterior, particularmente por cómo entienden y comprenden la distribución de poder en el escenario internacional. De esta manera, «no hay una única cuenta objetivade la distribución del poder; más bien, lo que importa es cómo los líderes estatales obtienen una comprensión de la distribución de poder» (Dunne y Schmidt 2014, 106). Este argumento es de importancia ya que parte de la idea de que los Estados no necesariamente deben contar con un mismo interés, sino que pueden mutar (y muy probablemente lo hagan) según cambian sus líderes a lo largo de la historia. Se les atribuye peso explicativo a los líderes, específicamente a los poderes ejecutivos, por el hecho de que es en ellos que se suele concentrar la figura de jefe de Gobierno y la de jefe de Estado.

Claramente, este es el caso de los regímenes presidencialistas, en los que ambas competencias se encuentran concentradas en la figura del presidente de la nación. Si bien es cierto que en regímenes parlamentarios la división entre ambos está dada (quedando, por un lado, la autoridad cabeza del gobierno y, por el otro, la autoridad representante de la soberanía), eso no ha impedido que, en determinados casos, algunos primeros ministros centralizaran en su figura, y de manera considerable, el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior.

En segundo lugar, tenemos a la *relación entre Estado y sociedad*. En esencia, este factor remite a cómo son las interacciones entre ellos en lo que a cuestiones socialmente problematizadas en materia de relaciones internacionales respecta, y cómo la sociedad termina incidiendo sobre la política exterior final. En este punto, resulta clave recordar el argumento de Putnam (1988) sobre el juego de los dos niveles. En el trabajo *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, Putnam recupera la importancia de la política doméstica como variable explicativa entre la distribución de poder en el plano internacional y la política exterior de un país dado, partiendo de la idea de que los líderes deben operar en dos planos de negociación diferentes: el doméstico y el internacional. Si bien las negociaciones en el escenario internacional son conducidas por las autoridades estatales (en el plano político, por los poderes ejecutivos; en el plano burocrático, por las demás partes del Estado), los intereses y preferencias surgen de las circunstancias domésticas y es en el siguiente nivel donde son usadas como base para la negociación con los demás actores internacionales. De aquí se desprende que no hay una unidireccionalidad en la elaboración de la política exterior, sino más bien interacciones entre los planos domésticos, internacionales y los Estados; lo que desecha, con ello, la idea de que los Estados son bolas de billar que se encuentran cerradas y homogéneas hacia su interior (Moravcsik 2010; 1997; Jackson y Sørensen 2013a).

Por último, el *rol proyectado del Estado en el escenario internacional* se refiere al posicionamiento que las autoridades estatales y gubernamentales han dado y buscan dar al propio Estado en la arena internacional. En este punto, es relevante considerar cuáles han sido los anteriores desempeños del Estado en la materia, ya que inciden, entre otras cosas, en las expectativas de acción internacional estatal que tengan tanto la sociedad connacional en cuestión como los demás actores del plano internacional para con el Estado, frente a determinados acontecimientos. Un muy buen ejemplo de ello es la neutralidad argentina sostenida en ambas guerras mundiales (Ciria 1986; Potash 1985; Toynbee 1965) y el debate iniciado en 2024 luego del discurso realizado por el presidente Milei frente a la Asamblea General de Naciones Unidas, en el que se anunció que

«Argentina va a abandonar la posición de neutralidad y va a estar a la vanguardia en defensa de la libertad» (SPPNRA 2024). Adicionalmente, se refiere a la idea de identidad que desde el Estado se busca representar y reproducir en el escenario internacional. Un caso que permite ejemplificar este punto lo representa la política exterior de Sudáfrica desplegada por el presidente De Klerk (1989-1994) a los fines de mejorar, por medio del desarme de su armamento nuclear, la imagen internacional negativa del país dejada por el *apartheid*, constituyéndose hasta el momento en el único país en la historia el cual desarmó su propio arsenal nuclear. Otro claro ejemplo lo representan los casos de Brasil y Canadá que, según explican Pereyra Doval (2013) y Thérien y Mace (2013), hicieron de la constitución de una identidad propia el camino a partir del cual diferenciarse, desde un comienzo, del resto de países y encontrar para sí un rol específico en la arena internacional.

Las tres características anteriores encuentran sus especificidades no solo en las combinaciones históricas que se pueden dar entre ellos, sino también como resultado de las mediaciones y características que les da el régimen político imperante en cada Estado. Aquí se entiende por *régimen político* al conjunto de (Orlandi y Zelaznik 1996; Morlino 1985):

- Estructuras de autoridad.
- Normas y procedimientos (formales e informales) que regulan tanto la toma de decisiones y su aplicación como las formas de designación de las personas que ocupan las estructuras de autoridad.
- Ideologías, valores y creencias cristalizadas en las estructuras, normas y procedimientos del régimen.

En este contexto de ideas, la *estructura de autoridad* no se refiere a otra cosa más que al gobierno de un determinado país. En un sentido amplio del concepto, aquí, se entiende por gobierno al conjunto de sujetos con poder de autoridad y de órganos políticos del Estado a los que, institucionalmente, les está confiado el ejercicio, administración y control del poder político (Orlandi and

Zelaznik 1996). Es decir, el gobierno se refiere tanto a las estructuras de autoridad como a los sujetos con poder de autoridad encargados del proceso de toma de decisión que posee un régimen político de un sistema político dado.

Necesariamente, el tipo de gobierno incide en el diseño (e implementación) de una política pública, ya que toda forma de gobierno se refiere a una fuente de legitimidad, a una forma de estructurar al poder ejecutivo y a la relación entre las diferentes estructuras de toma de decisiones, en especial a la relación entre el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial. De esta manera, dado que los regímenes democráticos se caracterizan por encontrar su fuente de legitimidad en el voto y en el establecimiento de una estructura de autoridad con un poder ejecutivo (ya sea en su versión presidencialista o parlamentarista) limitado institucionalmente por otros órganos de contralor, como lo son el poder legislativo y el poder judicial, se espera que en democracia la participación de los actores sociales del país tenga una mayor incidencia en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior (Simpson 2010; Moravcsik 1997; Roberts y Kingsburg 1993; Kratochmil 1989; Keohane 1989).

En cambio, para los regímenes autoritarios, dado que no existe ningún tipo de contralor que examine cómo son tomadas e implementadas las decisiones, ya que todo queda supeditado a la concentración del poder político en la autoridad de un dictador o líder autoritario, la política exterior del régimen en cuestión se encontraría atada enteramente a los designios de quien ejerza el poder y sin posibilidad, por parte de la sociedad civil o de los demás actores sociales nacionales, de realizar discusiones en torno a ella.

Pero, como ya se ha mencionado en trabajos anteriores (Guerrero 2024; 2022a), dado que la política exterior se ve incidida no solo por el tipo de relación existente entre el Estado y la sociedad, sino también por la percepción del escenario internacional que tengan los líderes y por el rol proyectado del Estado que se busque consolidar, acontece que, para determinados países, el doble juego de Putnam (1988) no ocurre lineal e irrevocablemente en los términos sugeridos, incluso en aquellos países en los que existen regímenes democráticos. Al mismo tiempo, si bien existe literatura que prevé que los países con

régimenes autoritarios buscaran reproducir en el escenario internacional las mismas lógicas de poder que tienen en materia de política doméstica (Armijo 2007), en el caso del BRICS, por ejemplo, se observa que los países involucrados optaron, en primera instancia, por evitar la discusión sobre determinadas problemáticas (tales como los derechos humanos), pero no pretendieron, de manera explícita, reproducir esas lógicas autoritarias en las diferentes instituciones y organizaciones internacionales en las que participan colectivamente. Más bien, asumieron el objetivo de tornarlas más multipolares, representativas y deliberativas, con la intención de poder balancear las cuotas de poder de los países involucrados en los procesos de toma e implementación de las decisiones a nivel internacional¹.

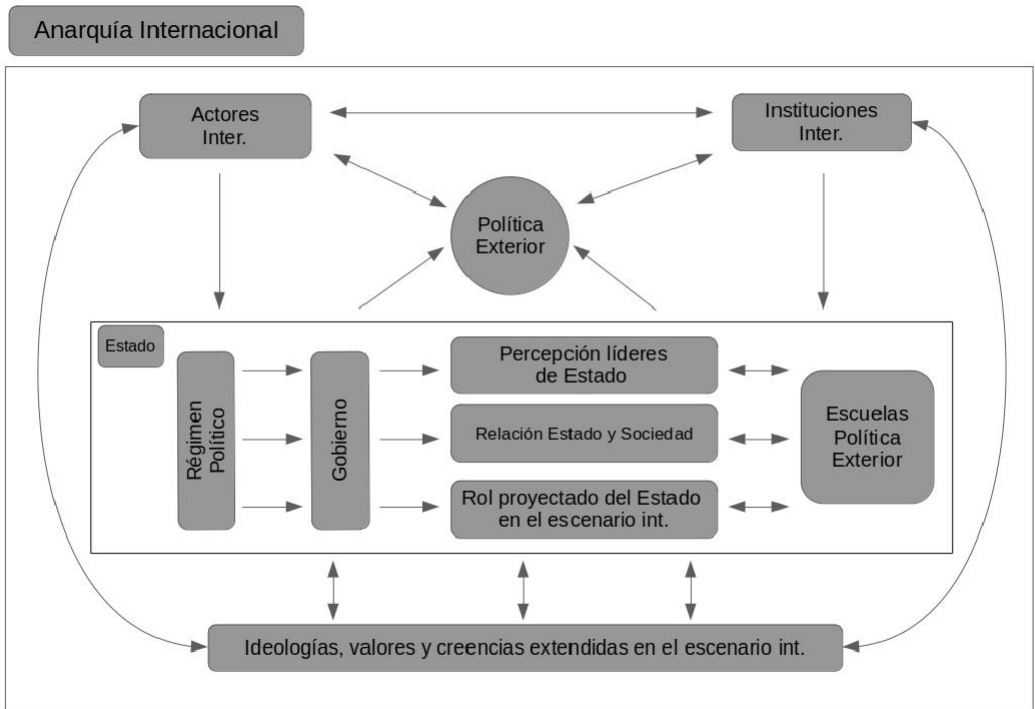
En consecuencia, los Estados van adoptando diversas acciones frente a determinados contextos, los cuales van estableciendo o sentando antecedentes. Estos antecedentes actúan como marcos de referencia frente a contextos sucesivos que, a su vez, actúan como guías en el proceso de toma de decisiones a la hora de diseñar y ejecutar diversos planes de acción. Como resultado, los Estados se encuentran signados por diferentes tradiciones de pensamiento en materia de política exterior que condicionan el posicionamiento de un país para un período histórico particular. A estas tradiciones de pensamiento y acción diplomática aquí se las define como *escuelas de política exterior*.

Con el tiempo las interpretaciones y posturas pueden ser abandonadas para dar paso a otras tradiciones que determinen una nueva estrategia de posicionamiento en la arena internacional. Vale

¹ En el caso del BRICS en particular, la principal fuente de controversia entre los países miembros ha venido de la mano de cuestiones históricas irresolutas (por ejemplo, conflictos territoriales o disputas geopolíticas por la hegemonía en las correspondientes regiones), pero no en relación al tipo de régimen político o del color partidario gobernante para un determinado momento histórico. Más aún, los países miembros han buscado utilizar la experiencia BRICS como ejemplo respecto a la posibilidad de constituir instituciones internacionales que comprendan a países de diferentes orígenes y recursos, pero que, al mismo tiempo, permitan llevar adelante procesos de toma e implementación de decisiones por medio de lógicas multipolares, deliberativas y representativas. Para una mayor discusión sobre el tema ver (Guerrero 2024; 2022a).

considerar que la historia de las escuelas de política exterior de cada país también condiciona la plena realización (o no) de una determinada estrategia, ya que, si bien una tradición puede dejar de ser dominante en el marco de un determinado gobierno, ello no impide la posibilidad de que continúe condicionando la estrategia internacional presente del país. Todo lo anteriormente mencionado se encuentra resumido en la figura 1.

Figura 1. ¿Qué factores inciden sobre la política exterior y hacia quién está destinada?



Fuente: elaboración propia

III. Características e historia de la política exterior de India

En este punto se intentará identificar y describir las principales tradiciones de India en materia de política exterior. Para tal fin, hemos definido las siguientes escuelas: gandhianismo; desarrollismo no alineado; nacionalismo hindú; neoliberalismo globalista.

III.1. Gandhianismo

Como lo sugiere el nombre de esta escuela, su posicionamiento encuentra sus raíces conceptuales en el ideario político-social del líder indio Mahatma Gandhi. Gandhiji, como se lo suele denominar en el discurso popular indio, fue uno de los principales líderes del movimiento de independencia del Raj británico en la península del Indostán.

Los principios que definieron el movimiento liderado por Gandhi incluían la no violencia (*ahimsa*), la no explotación, la no jerarquía, el no alineamiento, el rechazo al imperialismo y la eliminación del racismo. Gandhi utilizó las huelgas de hambre como un método simbólico de protesta. Por ejemplo, en 1943, mientras estaba encarcelado en el Palacio del Aga Khan en Pune, realizó una huelga para presionar por la liberación de líderes nacionalistas. Estas acciones reforzaban su convicción de que el cambio debía lograrse mediante métodos morales y ejemplares, demostrando que *la verdad y la justicia son las armas más poderosas* (Gandhi [1936]2005). Gandhi argumentaba que el medio es tan importante como el fin, y que los medios injustos, necesariamente, no pueden llevar a un fin justo (Gandhi [1920-1921]2005; [1921]2005; [1931]2005). Esta filosofía quedó plasmada en la Marcha de la Sal de 1930, una protesta pacífica contra el monopolio británico sobre la sal en la península. En esta campaña, Gandhi buscó no solo desafiar el sistema colonial, sino también demostrar a la población india sobre el poder de la resistencia no violenta como herramienta política.

Dichas ideas, además de estructurar la lucha independentista, sentaron las bases de la política exterior india. Gandhi sostenía que la no violencia debía ser *la mayor fuerza de la humanidad*, capaz esta de transformar no solo las relaciones internas de un Estado, sino también

del sistema internacional en su totalidad (Gandhi [1925]2005). En este sentido, dentro del pensamiento gandhiano, India debía actuar como un defensor global de la paz, promoviendo soluciones no violentas a los conflictos internacionales; posicionamiento el cual posteriormente fue entendido por la élite nacionalista india como un llamado a posicionarse a India como el monitor moral del mundo (Murty 1964).

En términos internacionales, Gandhi abogó por una India que actuara de mediadora en conflictos internacionales y encabezara, en consecuencia, un proceso de reforma global basado en la moralidad. Tal y como lo expresa Husar (2016), India debía tener *el ejército más pequeño imaginable*, practicando la no violencia incluso ante amenazas externas. En este sentido, la élite nacionalista involucrada en el proceso independentista entendía que los intereses nacionales indios estarían mejor resguardados mediante una política de paz que con una política la cual estuviera alineada con los intereses imperialistas de la metrópolis británica (Chandra 1989; Sethuraman 2013). En línea con este pensamiento, la élite nacionalista entendía que el desarrollo de una política de oposición al imperialismo británico derivaba necesariamente en un apoyo y solidaridad con cualquier otro movimiento antiimperialista que estuviera teniendo lugar en el mundo. De aquí que, desde el comienzo, dicha élite estuvo en contra de la política británica de injerencia en los asuntos internos de otros países, como así también al uso de soldados y recursos indios para promover, extender y defender el imperialismo británico en África y Asia. Un claro ejemplo de ello fue la reunión del All India Congress Committee celebrada en Delhi en 1921, en la que el Congreso aprobó una resolución general sobre política exterior, en la que se afirmaba que el Gobierno británico en India no representaba en modo alguno la opinión pública india respecto a lo que estaba aconteciendo en el mundo (Zaidi y Zaidi 1980a); situación la cual fuera refrendada en 1927 en la reunión de la misma entidad en Madras, en donde se rechazaba la presencia de tropas indias en China, Mesopotamia y Persia, desplegadas estas por decisión de autoridades británicas (Zaidi y Zaidi 1980b). La importancia de estas declaraciones fueron tales que, varios años después, Nehru llegó a firmar que dichas experiencias fueron la base de la política exterior que con posterioridad fue desarrollada durante su gestión (Mishra 1986).

Adicionalmente, Gandhi criticaba fuertemente las bases del capitalismo occidental, describiéndolo como una *obsesión destructiva con el materialismo* que conducía a la explotación y la desigualdad (Gandhi [1936]2005; 1960). En su lugar, promovía un modelo de desarrollo basado en necesidades esenciales, en consonancia con la tradición hindú que aboga por la pureza espiritual y la moderación material. En este sentido, Gandhi desarrolló el concepto de *aldeas industriales*. La idea central detrás del concepto es promover la autosuficiencia y el desarrollo sostenible de las aldeas. De aquí que argumente que las aldeas deban ser capaces de satisfacer sus propias necesidades a través de industrias locales como el molido a mano, la fabricación de jabón, papel, fósforos, y otros productos esenciales (Gandhi 1960). Este enfoque no solo busca proporcionar empleo a los habitantes de las aldeas, sino también preservar las tradiciones y habilidades locales, y reduce la dependencia de las grandes industrias y la urbanización. Algunos ejemplos históricos específicos incluyen:

- La producción local y el uso del *khadi* (tejido artesanal): Gandhi fomentó el tejido local para combatir la dependencia de los productos británicos. Esto no solo buscaba reducir la explotación económica, sino también fortalecer la autosuficiencia comunitaria como un acto simbólico y práctico de resistencia.
- El rechazo al desarrollo industrial a gran escala: Gandhi abogó por un enfoque descentralizado de la economía, argumentando que la industrialización masiva promovía la explotación y destruía las bases éticas de la sociedad. En cambio, creía en sistemas económicos locales que respondieran a las necesidades básicas sin fomentar la avaricia o la competencia desmedida (Gandhi 1960).
- El concepto de *sarvodaya* (el bienestar de todos): Gandhi creía que el progreso debía medirse por el bienestar de los más pobres y marginados, y que cualquier sistema que no los incluyera no podía considerarse exitoso o justo (Gandhi [1909]2005).

En resumidas cuentas, el posicionamiento indio en materia de política exterior, según esta escuela, puede resumirse en los siguientes preceptos:

- *Defensor de la paz*: India tenía el rol principal de convencer a otros, por medio de un diálogo democrático, respecto de la irracionalidad que tiene aparejada la guerra.
- *Defensor global*: desde un posicionamiento moral, India debía encabezar un proceso de reforma a nivel global de las instituciones internacionales vigentes, a los fines de erradicar la injusticia existente en el mundo y en donde el ejemplo es la principal herramienta de acción.
- *Apoyar los procesos independentistas en el mundo*: en memoria de su pasado como colonia, India debía apoyar todo proceso independentista que buscara llevar adelante cualquier sociedad del mundo.
- *Defensa de la fe*: este precepto se encuentra lejos de pregonar una lucha religiosa a lo largo del mundo, sino que, más bien, se refiere a una fe en la naturaleza humana, teniendo India el papel moral de defender los derechos humanos de justicia, igualdad y libertad como valores universales.

Si bien es cierto que, propiamente dicho, Gandhi no ejerció ni elaboró la política exterior india una vez constituida la república, lo cierto es que su figura planteó la base de lo que se conoce como el *art-of-politics* de la naciente República India. Es decir, Gandhi estableció las bases ético-filosóficas sobre la que se dio la conceptualización de la política india contemporánea. A criterio de Datta-Ray (2015), el *art-of-politics* de Gandhi refiere a un método profundamente ético y filosófico que conceptualiza la política como un medio para preservar y actuar en alineación con el cosmos, en lugar de manipularlo o destruirlo para el beneficio personal o estatal. En este sentido, ello implicaba actuar en consonancia con el cosmos, donde cada acción refleja una verdad universal y evita la dicotomía moderna entre lo real y lo ideal. Gandhi buscaba transformar la política (india) para que esta no significara lograr objetivos ideales futuros mediante métodos violentos, sino, más bien, de actuar con verdad y coherencia en el presente. Este concepto también reconoce la

violencia inherente a la vida misma, pero Gandhi distingue entre la violencia agresiva (que busca dominar o destruir) y la resistencia no violenta, como en la práctica del *satyagrah*. Será esta base de criterio político la que Nehru buscará materializar a lo largo de todas las ramas de su gestión, incluso la política exterior. De aquí la importancia de recuperar el pensamiento gandhiano como una escuela de política exterior ya que sirvió de punto de partida para lo que Nehru, posteriormente, proyectó, diseñó e implementó como posicionamiento indio frente a los principales desafíos que se le presentaron a la república recientemente creada.

III.2. Desarrollismo no alineado (1947-1984)

Jawaharlal Nehru fue un destacado político indio que luchó junto a Gandhi por la independencia de su país. Conseguida la independencia, Nehru se constituyó en primer ministro y ejerció el cargo hasta el año 1964, fecha en que se produce su fallecimiento. Fue uno de los padres fundadores del Congress Party, partido que supo gobernar India, de forma casi ininterrumpida, hasta 1991. Especialmente, es recordado como el arquitecto del Estado-nación indio, basado este en valores modernos como el secularismo, el socialismo, el temperamento científico y el no alineamiento, reconocidos todos ellos como el código moral del Estado-nación indio (Surya 2022; Mukherjee 2015; Parekh 1991; Chakravarty 1987; Chatterjee 1986; Rao 1971).

En lo que a política exterior se refiere, su administración se caracterizó por no romper con ciertos principios centrales del gandhismo, como el antirracismo, la búsqueda por la igualdad en el sistema internacional y la promoción de instancias más cooperativas entre los diversos Estados. A pesar de ello, Nehru entendía que India tenía un rol de *grandeza* dentro del concierto internacional (Keenleyside 1980), sin tener que abreviar necesariamente para ello en profundos criterios normativos de base idealista sino más bien ecléctico-liberal. De esta manera, su posicionamiento, sin renegar del todo respecto de los principios gandhianos ya mencionados, encontraba compatible postular por conceptos tales como el no alineamiento y la teoría del tercer mundo de Mao, los cuales pregonaban por la solidaridad entre los países tercermundistas; la

defensa de la libertad y la democracia como instituciones internacionales necesarias a ser defendidas en el escenario internacional; al tiempo que se criticaban a las alianzas militares entre países, las cuales eran entendidas como el principal resultado de la desconfianza y el miedo entre los países que se vieron involucrados en ambas Guerras Mundiales (Kennedy 2012; Parekh 1991).

Si debiéramos ubicar a Gandhi y a Nehru dentro de las escuelas normativas tradicionales de las relaciones internacionales, el primero presenta fuertes características idealistas, por causa de su concepción positiva de la naturaleza humana, su entendimiento de la guerra como un acto irracional y la defensa de los derechos humanos como valores universales. Mientras que Nehru, por su lado, refiere a un posicionamiento más propio de escuela liberal ecléctica, ya que entendía que instituciones internacionales más multipolares y democráticas eran buenos instrumentos no sólo para evitar sino también reducir el impacto de los conflictos existentes dentro del escenario internacional, al tiempo que se reservaba para sí el accionar independiente dado el caso que las circunstancias lo ameritaran (Nehru 1949). En este sentido, durante la administración de Nehru, el antiimperialismo característico del nacionalismo independentista indio hizo que India pregonara por la no alineación con ninguno de los dos bloques dominantes. Sin embargo, en ciertas ocasiones (como lo fue la creación del Estado de Israel en 1948) India se mostró más distanciada respecto a posiciones adoptadas por EE. UU., pero más cercanas a la URSS (Morales 1971).

Si bien la insistencia realizada por la administración Roosevelt fue la que permitió que India participara como miembro fundadora de la Organización de Naciones Unidas en abril de 1945, no siendo India para ese entonces aún un país independiente; lo cierto es que la relación entre India y EE. UU. fue de una clara tensión oscilatoria durante la administración de Nehru, cuyo punto de mayor conflictividad lo tuvo durante la firma de los tratados de asistencia mutua y seguridad acordados entre EE. UU. y Pakistán en 1954 (Sethuraman 2013)².

2 Un muy buen ejemplo de ello fueron las tensiones y negociaciones derivadas en

Lo mencionado en el párrafo anterior no refiere a que la administración Nehru tuviera un posicionamiento de total recelo para con EE. UU., sino más bien de respeto y consideración; tal y como lo demuestran las palabras transmitidas por Nehru al primer embajador indio ante EE. UU., Asaf Ali, en oportunidad de ser encomendado en su cargo en 1946:

Estados Unidos es una gran potencia y queremos ser amistosos con ellos por muchas razones. Sin embargo, quiero dejar claro que no nos proponemos ser sumisos a ningún actor [...] Tenemos muchas buenas cartas en nuestras manos y no hay ninguna necesidad de que aparezcamos como suplicantes ante ningún país. (Gopal 1988, 556)

De aquí que se pudieran encontrar situaciones en las que las diferencias eran expresas y abiertas (por ej., el reconocimiento indio dado a la República Popular China en 1949) o de apoyo y diálogo (ej. el préstamo y envío de barcos con alimentos en 1951 realizado por la administración Truman ante el pedido realizado por el gobierno indio).

Un punto en el que Nehru se acercó a la URSS era en las características presentadas por el modelo de desarrollo adoptado durante su administración y las ideas de socialismo que había por detrás de su modelo. Jawaharlal Nehru simpatizaba con los esfuerzos soviéticos en relación al proceso de industrialización que estaban implementando. Sin embargo, sus viajes en 1927 por Moscú hicieron que se terminara de convencer respecto a que no era el método soviético sino el gandhiano el que le permitiría a India caminar hacia una sociedad socialista, objetivo político-social el cual mantuvo hasta el final de sus días.

A lo largo de su gestión, se pretendió llevar adelante un fuerte proceso de industrialización, el cual tuviera al Estado como principal agente planificador de la economía, especialmente en sectores estratégicos como la industria pesada, la energía, la banca y el transporte.

relación a la cuestión de Jammu y Kashmir. Para una rápida introducción al tema, ver Kapila (2002), Singh (1984) y Sultan (1982).

En términos generales, esto se terminó reflejando en una estrategia general que adoptó para sí un modelo de economía mixta, donde el sector público y el privado coexistían, pero con un Estado desempeñando un rol predominante en áreas claves; especialmente a partir del Segundo Plan Quinquenal (1956-1961), desarrollado por Prasanta Mahalabonis, el cual estuviera fuertemente orientado hacia la industrialización rápida y el transporte³.

Las ideas de Nehru respecto al nivel de presencia del Estado dentro de la economía fue un principio el cual demostró estar fuertemente asociada a la idea de socialismo que Nehru tenía. En su etapa más dura, Nehru defendía la presencia de un Estado fuerte el cual impulsara decisiones tales como (Parekh, 1991): a) nacionalizar la banca y los seguros; b) las industrias de defensa y servicios públicos debían limitarse al sector público; c) todas las industrias relacionadas con la alimentación, ropa y otros bienes de consumo debían reservarse al sector artesanal o a pequeña escala y gestionarse de forma cooperativa; d) el Estado debía controlar la inversión, los ingresos y los dividendos del sector privado, fijar límites máximos de tierras y organizar el excedente de tierras en cooperativas de aldea. Dichas ideas fueron expresadas en documentos tales como los publicados en 1947 por el All India Congress Committee (AICC) y el Economic Programme Committee, encabezados ambos por Nehru (Surya 2022; Parekh 1991; Chakravarty 1987).

En cambio, entre 1954 y 1964, año de su muerte, para Nehru la idea de socialismo se basaba principalmente en una economía mixta y planificada, en la que el sector público desempeñaba un papel predominante. Su enfoque en la planificación no respondía tanto a un ideal de redistribución

3 El modelo Mahalanobis, fuertemente influenciado por el modelo soviético de industrias estatales, se enfocaba en que el gobierno creara industrias de bienes básicos y de capital. Este modelo proponía que se debía priorizar la industria pesada para llevar a la economía india hacia un crecimiento sostenido a largo plazo. El Segundo Plan buscaba determinar la mejor manera de distribuir la inversión entre los sectores productivos para maximizar el crecimiento económico a largo plazo. Este plan promovía un *top-down industrialization* desde las grandes industrias hacia abajo, estableciendo una base para el crecimiento de las industrias medianas y pequeñas, y extendiéndose hasta las industrias artesanales y de aldeas.

equitativa de la riqueza ni a la satisfacción inmediata de las necesidades básicas de la población, sino más bien a la necesidad de fortalecer la autonomía nacional. Consideraba que este modelo permitía gestionar los recursos limitados del país de manera más *científica y eficiente*, al tiempo que garantizaba el control estatal sobre la economía (Surya 2022; Mukherjee 2015; Parekh 1991; Chakravarty 1987; Chatterjee 1986; Rao 1971).

El dominio del sector público se justificaba tanto desde una perspectiva económica como política. Nehru creía que solo el Estado tenía la capacidad de movilizar los grandes recursos necesarios para establecer industrias clave en sectores estratégicos. Un sector público fuerte también aseguraba que el Estado mantuviera independencia frente a posibles influencias del capital privado, evitando que este ejerciera un control excesivo sobre la economía y, con ello, pusiera en riesgo la democracia. Grandes ejemplos de esta iniciativa fueron el Life Insurance Corporation Act 1956, que derivó en la fusión de 256 compañías de seguro (lo que llegó a representar, *de facto*, la nacionalización del sector); o los planes de desarrollo sectoriales en hierro y acero en Durgapur (1956), Bhilai (1959) y Rourkela (1959), contando para todos dichos casos con el apoyo de otros países: Gran Bretaña, Rusia y Alemania Oriental, respectivamente.

Si bien Nehru promovía un sector público fuerte, también veía beneficios en la existencia del sector privado. Para él, la competencia impulsada por la iniciativa privada ayudaba a evitar que el sector público se volviera ineficiente y burocrático. Además, entendía que fomentar el espíritu empresarial, movilizaba capital privado y prevenía conflictos sociales, ya que eliminar por completo el sector privado podría derivar en una lucha de clases y en la imposibilidad de llevar adelante el desarrollo económico.

Asimismo, consideraba fundamental que la producción respondiera a las necesidades sociales en lugar de estar guiada únicamente por el afán de lucro de unos pocos. Para ello, por ejemplo, en 1957 se designó a Balwantrai Mehta al frente del Panchayai Raj Committee, que derivó en un esquema de descentralización democrática en el territorio indio el cual fue conocido como Panchayai Raj; sistema el cual tenía como objetivo principal el de crear instancias deliberativas territorializadas en las que las problemáticas comunales pudieran ser resueltas localmente, al tiempo que

se tenían en consideración las necesidades propias de cada distrito o aldea (Mukherjee 2015).

Para Nehru, la industrialización era esencial para lograr la independencia económica de la India y superar, así, el legado de subdesarrollo dejado por el dominio colonial británico. Creía firmemente que sin una base industrial sólida, India seguiría siendo económicamente vulnerable; además de una nación dependiente de las potencias extranjeras. Este es otro punto en el cual se presenta un distanciamiento respecto de la posición fijada por el gandhianismo en materia de política económica, ya que Nehru proyectó el proceso de industrialización del país, mientras que Gandhi promovía una economía autosuficiente a nivel de aldea (Husar 2016; Nadal 1998; Morales 1971).

Un aspecto que se debe considerar en la evolución del posicionamiento indio dentro del escenario internacional, relacionado este con el modelo de desarrollo adoptado durante la administración de Nehru, es el hecho de que el proceso de industrialización sentó en India las bases estructurales y de conocimiento en materia de tecnología atómica que le habilitaron la posterior obtención de armamento nuclear propio. En este sentido, en 1957 fue creado el Tata Institute of Fundamental Research y en 1958 fue creado el Atomic Energy Commission of India bajo el amparo del Department of Atomic Energy; siendo ambas instituciones las piedras angulares del programa nuclear indio bajo la responsabilidad de Homi Bhabha.

Este hecho profundizará las diferencias existentes entre dos principios considerados, hasta el momento, centrales en materia de política exterior india: el principio de *no violencia* y el principio *autodeterminación-independencia* (Gonzalez Castañeda and Bavoleo 2010). La anterior diferenciación marcaba la existencia de una ambigüedad no considerada hasta el momento por los gobiernos indios respecto de hasta qué punto se justificaba la implementación del principio de la *no violencia* en situaciones en las que la integridad de India, como Estado, estaba en peligro. Dentro de la temática nuclear, ese principio otorgaba al país, por un lado, el liderazgo en la campaña de desarme nuclear, mientras que, por el otro, en términos de seguridad nacional, el principio de la

autodeterminación legitimaba la idea de que el Estado era lo suficientemente soberano como para decidir hasta qué punto el desarrollo de armas nucleares era propicio para los intereses nacionales indios.

De aquí que los enfrentamientos con Pakistán (1947, 1965, 1971, y 1999) y China (1962) legitimaran la necesidad de desarrollar programas nucleares, con el objetivo de disuadir al enemigo sobre cualquier posible ataque. No es casualidad que la mayoría de las centrales de pruebas atómicas, tanto de India como de Pakistán, se encuentren actualmente situadas a lo largo de la línea de frontera entre ambos países. En este sentido, Indira Gandhi (1966-1977; 1980-1984), luego de la victoria india en la guerra con Pakistán en 1971, decidió realizar la primera prueba atómica de la historia de su país en la ciudad de Pokhran, localidad cercana al límite con ese país.

La tensión generada por la contradicción normativa, la ineficiencia del no alineamiento para garantizar la seguridad del país y la incapacidad para canalizar la constante presión de aquellos sectores contrarios a la visión internacionalista liberal hicieron que los gobiernos que sucedieron a Nehru fueran adoptando, poco a poco, políticas externas propias de una visión realista. El resultado directo de esta ambigüedad de visiones será el hecho de que la política exterior india comenzara a caracterizarse por presentar un doble estándar, según el cual India se tornará más realista o más liberal de acuerdo con la temática que estuviera en consideración. Tan es así que, cuando se trataba de temáticas como la reforma de las instituciones internacionales, India continuó defendiendo la idea de contar con canales institucionales más multipolares, representativos y democráticos. Mientras que, en lo referido a temáticas como la nuclear, India desarrolló dicha tecnología con motivos de seguridad nacional, desobedeciendo con ello los llamados de atención realizados por el sistema internacional, lo cual le valió cargar por mucho tiempo con lo que se ha dado a llamar mundialmente como el *apartheid nuclear*, situación sólo resuelta a través de *123 Agreement* firmado luego de las negociaciones llevadas adelante entre el presidente estadounidense George Bush y el primer ministro Manmohan Singh en el año 2005.

III.3. Nacionalismo hindú (1984-2004)

El principal exponente de este movimiento es el Bharatiya Janata Party (BJP), partido el cual gobernó India en dos oportunidades (1998-2004; y 2014-actualidad). Sin embargo, cuando se hace alusión a estas ideas no se suele referir sólo al BJP como partido sino también al Hindutva; es decir, al paraguas ideológico el cual contiene a diferentes actores y organizaciones político-sociales que abogan por estas ideas (por ej., Rashtriya Swayamsevak Sangh - National Volunteers Organization, RSS) y que usualmente son referidos, colectivamente, como Sangh Parivar. Este movimiento, surgido en India a comienzos de los 80, pretende rescatar principios tradicionales hindúes a modo de elementos integradores de la sociedad india; siendo el *pitrabhoomi* (patria), *jati* (línea de sangre) y *sanskriti* (cultura), las tres ideas apelativas más importantes (Das 2003). Sus conceptos nacionalistas parten de argumentos propios del hinduismo, religión la cual se presenta como base moral de la identidad india frente al histórico secularismo promovido por el Congress Party (Adeney y Sáez 2005; Bhatt 2001; Blom Hansen 1999; Graham 1990).

Desde un punto de vista de política exterior, la crítica al secularismo desplegado por gobiernos indios anteriores radica en que se lo identifica como una de las principales causas que ha llevado a que, en la práctica, la política exterior india se presente en el escenario internacional como una de *incomodidad con el poder* y una *falta de voluntad de poder* (Bajpai y Mattoo 1996). En este sentido, India no ha sabido ocupar el lugar que le corresponde dentro del escenario internacional; y todo ello se debe a que la esencia, en otras palabras el *art-of-politics*, del Estado indio, ha sido *mutilado* por el *gran defecto* que representa el *pacifismo excesivo*, tanto interno como externo, que el Congress ha esgrimido durante sus administraciones (Singh 1999). De aquí que derrotas militares como las recibidas en 1962 frente China o la balcanización de amplios sectores del territorio indio (ej. los Tigres de Liberación del Ealam Tamil o el movimiento naxalita) no son otra cosa que ejemplos materiales directo de este *gran defecto* ya que no sólo han debilitado sino que, peor aún, han imposibilitado la consolidación de la soberanía del Estado indio llegando en su expresión

más extrema al asesinato de primeros ministros (ej. Indira Gandhi o Rajiv Gandhi).

Los defensores del Hindutva entienden que India cuenta con capacidades suficientes para consolidarse en el escenario internacional como un *great power* (Karnar 2006; Sagar 2009; Mitra 2003; Singh 1999). En cuanto a la actuación global de India, los nacionalistas hindúes tienen el *ardiente deseo* de resucitar la gloria de India y evitar que se repita la *humillación*, lo que se convierte en la principal motivación de sus llamamientos para que India se convierta en uno de los polos de un orden mundial multipolar. Para ello, la política exterior debe partir de tres ideas claves: un *dorado pasado hindú*; las traumáticas experiencias de las *invasiones extranjeras*; y la postulación de un *futuro glorioso* para la civilización india.

Ese pensamiento se asienta en la premisa histórica de que el país representa a una civilización milenaria, que supo integrar a su sociedad elementos de todas aquellas culturas que pisaron su territorio. Al mismo tiempo, y a diferencia de las dos escuelas anteriores, el nacionalismo hindú recupera la idea de autonomía e independencia bajo la idea del *daño* y la *humillación* provocados por las potencias extranjeras durante sus invasiones al país (Mitra 2003; Singh 1999). Al entender de este movimiento, el reposicionamiento de India en el escenario internacional es una forma de *balancear* el accionar unilateral de las potencias mundiales (Hurrell y Narlikar 2006). El argumento respecto de la constitución de un mundo multipolar es mantenido, pero bajo argumentos realistas y no liberales o idealistas, tal y como habían sido defendidos por Nehru y Gandhi, respectivamente. De aquí que, por ejemplo, en la prensa oficialista del BJP, el *Organiser*, se expresara como lineamientos importantes de política exterior el encontrar un equilibrio entre los siguientes puntos:

1. Debemos ralentizar el ritmo al que estamos cediendo soberanía a los mercados globales [. . .].
2. Debemos mantener un estrecho control sobre organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) [. . .].
3. Debemos tener un verdadero sistema internacional de controles y equilibrios bajo el control de las Naciones Unidas [. . .]. (Dubashi 1999, 53)

El resultado principal de visión realista impulsada por el nacionalismo hindú es el concepto de una *firm India* (Singh, 1999). Principalmente, esta idea parte de la consideración de que el país se debe mostrar en el escenario internacional como un Estado que, de forma constante, pregona por la reforma del sistema internacional a los fines de que los países en desarrollo tengan mayor participación en el proceso de toma de decisiones mundiales. Pero, al mismo tiempo, India debe transmitir a los demás Estados miembros del sistema la sensación de que es un país que defenderá sus intereses nacionales en cada oportunidad en que se vean vulnerados. Un claro ejemplo de esta posición lo representa el desarrollo nacional de armas nucleares.

Este es considerado de interés nacional debido a que implica el fortalecimiento de la seguridad nacional frente a las diversas hipótesis de conflicto que se manejan en el país, tal y como lo son el caso de Pakistán o China. Al mismo tiempo, el desarrollo de armas nucleares es visto como una herramienta más por medio de la cual India puede forzar a los Estados potencia a que abran canales de diálogos para una negociación, llegado el caso de ser necesario. Un claro ejemplo de ello fueron los catorce *diálogos* llevados adelante entre el ministro de relaciones exteriores indio, Jaswant Singh (1998-2002), y el secretario de Estado estadounidense, Strobe Talbott (1994-2001), a lo largo de dos años y medio (Schaffer 2009). Las pruebas nucleares, tanto indias como pakistaníes, realizadas en 1998 habían despertado la preocupación de la administración Clinton en relación a lograr un acuerdo que regulara la no proliferación de armas nucleares en la península del Indostán. A pesar de que dichos diálogos no tuvieron como resultado directo la firma de un acuerdo de tipo alguno entre India y EE. UU., estas si dejaron sentadas las bases y los canales de diálogos que derivaron en la posterior visita, en 2000, del presidente Clinton; siendo este el cuarto presidente estadounidense en la historia de su país en hacerlo.

En lo que a desarrollo económico se refiere, la idea es convertir a India en un *global economic power*, tal y como lo expresara el programa electoral del BJP en 1998 dentro de lo que se dio a conocer como el *swadeshi approach* (BJP 1998). El *swadeshi approach* en el manifiesto electoral del BJP de 1998 enfatizaba la autosuficiencia y la

promoción de industrias domésticas. Este enfoque buscaba reducir la dependencia de bienes y servicios extranjeros, fomentando el uso de productos y tecnologías producidos localmente. El manifiesto destacaba la importancia de proteger y nutrir las industrias nacionales a los fines de fortalecer la economía nacional y asegurar, así, un desarrollo sostenible. En esencia, ello implica defender un *moralismo económico* que abreva del gandhianismo económico, pero sin caer en el concepto de industrias de aldea que se mencionó en las secciones anteriores. Aquí, la premisa central es *India First* (BJP 1998); es decir, un nacionalismo económico en el que India deba ser construida por indios y en el que el desarrollo nacional depende ampliamente en los esfuerzos que los nacionales y el capital indio puedan realizar. De aquí que la idea sea lograr una economía competitiva a escala internacional basada en la protección de las industrias nacionales de alta tecnología, y que, al mismo tiempo, evite la dependencia excesiva de las importaciones de bienes de inversión. De esta manera, industrialización y proteccionismo van de la mano.

En resumen, los ejes centrales sobre los cuales se estructura la agenda internacional india según esta escuela son: constituirse en líder global o actor global en el sistema internacional (tanto económica como militarmente), defender activamente su independencia en el sistema internacional, constituirse en base de mediación dentro del sistema internacional, dado el caso de que fuera necesario para el fortalecimiento de instancias institucionales más multipolares.

III.4. Neoliberalismo globalista (2004-2019)

La República de India no se mostró ajena a los procesos de cambio ocurridos en el plano internacional como resultado de la caída de la URSS. A partir de 1991, comienza un proceso de liberalización y privatización del aparato productivo indio a los fines de dismantelar el Industries Development and Regulation Act, 1951 (IDRA); también, peyorativamente, conocido como *Licence Raj* (Venkatesan 2023; Irwin 2025). Este concepto era tradicionalmente utilizado para criticar al aparato burocrático-estatal consolidado a lo largo del período 1947–1991, el cual había sido un

producto directo de las políticas de desarrollo implementadas desde las administraciones de Nehru. Dicho aparato era tildado de ineficiente e ineficaz debido a la excesiva participación del Estado en la actividad económica.

Por otro lado, 1991 se presentó como un año agitado para el país en lo que a materia económica se refiere. En dicho año, India atravesó una fuerte crisis en la balanza de pagos que dejó al país al borde del *default*. A esto se le debe sumar el hecho de que la comunidad extranjera (principalmente EE. UU., a través de organizaciones internacionales como el FMI y el BM), al igual que la nueva generación india de dirigentes políticos, como Narasimha Rao⁴ y Manmohan Singh⁵ (los cuales se habían formado en universidades extranjeras), comenzaron a presionar por la implementación de las reformas económicas establecidas por el Consenso de Washington. Tales reformas constituían, en esencia, un conjunto de políticas económicas tecnocráticas que entendían a las fuerzas del mercado como los principales instrumentos dinamizadores de la economía mundial, incluso en el contexto político indio, el cual se encontraba marcado por la vuelta al poder del Congress Party.

Lo anterior implicó, en términos impensados en tiempos de Nehru o de Indira Gandhi, el abandono de banderas económicas tradicionales del Congress. Como miembro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y, posteriormente, en 1995, de la OMC, India asumió la liberalización de áreas como la de bienes, que con anterioridad habían sido consideradas estratégicas y de incumbencia sólo estatal; además de que adhirió a una liberalización similar en áreas como la de servicios, todo ello por medio de la adhesión a tratados como el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (*Trade-Related Intellectual Property Rights* [TRIPs]) y al Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (*Trade-Related Investment Measures* [TRIMs]).

⁴ Primer ministro de India entre 1991 y 1996.

⁵ Primer ministro de India entre 2004 y 2014.

Estos cambios parecían ir de la mano de la voluntad política de suscribir al multilateralismo liberal de 1990 y de unirse a una amplia gama de regímenes específicos, incluidos los relacionados con el medio ambiente, los derechos humanos y la intervención humanitaria. Esta aparente adaptación a las normas emergentes de una sociedad internacional liberal representó un cambio importante en la política exterior india, no solo si se la compara con la desafiante tercera posición de la década de 1970, sino también con las revueltas más amplias contra el dominio occidental de la sociedad internacional que habían caracterizado al siglo XX y que provenían desde países emergentes como India (Hurrell y Narlikar 2006).

La combinación y síntesis de todo el contexto descrito no hizo otra cosa que provocar un cambio profundo en India respecto a su política exterior y proyección económica mundial. Este cambio implicó el abandono de la concepción india tradicional del Estado como agente absoluto del crecimiento económico, al igual que del discurso antiestadounidense existente desde 1947. Según el nuevo impulso neoliberalista indio, el país debía comenzar a ser comprendido como una gran potencia económica y militar, al tiempo que una sociedad multiétnica liberal, que debía combinarse con las potencias occidentales para garantizar la paz y la estabilidad no solo regional, sino también mundial (Husar 2016). Esto implicó que India se posicionara en el escenario internacional como un Estado dispuesto a negociar con los países en desarrollo, además de que se percibiera a sí misma como un país con la suficiente capacidad estatal como para sentarse en la misma mesa de negociación en la que participaban las consideradas potencias mundiales (Guerrero 2024; 2022a). Dicha perspectiva comprende que la principal herramienta con la que cuenta India para negociar con otros Estados es el comercio, dadas las condiciones únicas que presenta en materia económica a nivel mundial; aunque las *capabilities* militares, principales nucleares, también son un recurso a disposición a la hora de tener que negociar ciertos acuerdos.

En el plano militar, el fortalecimiento en la capacidad de negociación de India se tradujo en la profundización de sus propios programas nucleares, los cuales contaron con el apoyo formal de EE.

UU., en especial desde la instauración de la administración Bush, debido a que India era concebida como un medio más con el cual contrarrestar la influencia china en el sudeste asiático. Tal y como lo afirmara Condolezza Rice durante la campaña electoral republicana del año 2000, China dejaba de ser vista por EE. UU. como una compañera y pasaba a ser entendida como una competencia (Rice 2000). De aquí que George W. Bush reforzara las conversaciones con India a partir de las bases configuradas por los *diálogos* realizados entre Talbott y Singh durante la administración Clinton. En este sentido, Jaswant Singh, durante su paso por Washington en abril del 2001, afirmó que “el Secretario Powell y yo hemos decidido que se aplique plenamente la arquitectura del diálogo que se había establecido anteriormente” (Talbott 2006: 2682). Ello llevó a que entre 2005 y 2008, los diplomáticos indios negociaran un tratado que deshizo décadas de lo que India denominaba *apartheid nuclear*.

Sin embargo, desde el punto de vista de política exterior, lo anterior no significó bajo ningún concepto una subordinación del accionar de India a los intereses estadounidenses. Un claro ejemplo de ello lo representa la participación activa que ha tenido India en las diferentes rondas de negociación que resultaron en la transformación del GATT en lo que, actualmente, se conoce como la OMC; rondas en las que dicho país actuó de manera coordinada con otros países emergentes a los fines de mejorar las condiciones de competitividad de las nuevas economías dentro del comercio internacional, tal y como se vio en la reunión ministerial de la OMC realizada en Cancún en septiembre del 2003 (Hurrell y Narlikar 2006). En una misma dirección se mostraron las participaciones indias en experiencias institucionales tales como el RIC, SCO, IBSA, o BRICS; actuando en algunos casos como miembro fundador y en otros incorporándose en una segunda instancia (Guerrero 2022a; 2024).

No está demás mencionar que el denominado *123 Agreement*, generó una crisis política interna que amenazó con derrocar a Manmohan Singh, primer ministro indio de ese entonces, ya que era la primera vez que una negociación internacional sobre el tema y de tales características era encabezada por un gobierno indio. Dicho ministro fue una de los principales promotores y artífice del acuerdo, lo cual le

valió enfrentarse a varios desafíos: la oposición política interna (tanto propia como ajena); complejidades burocrático-operativas en la implementación del acuerdo; como así también la crítica proveniente de la comunidad internacional.

En primer lugar, Singh debió enfrentarse a la crítica directa de la oposición. En este sentido, localmente se dudaba de la factibilidad del acuerdo y las negociaciones ya que George W. Bush era fuertemente criticado por los ataques preventivos realizados a Irak y Afganistán, siendo que Manmohan Singh era percibido como un primer ministro al que se consideraba falto de carácter; un *funcionario muy civil*, según lo expresado por el ex ministro del gabinete del BJP, Arun Shourie (Datta-Ray 2015). Incluso, Singh debió afrontar acusaciones por parte de parlamentarios provenientes del BJP, los cuales alegaron que fueron sobornados por la administración Singh para que votaran en favor del acuerdo (Datta-Ray 2008a). A ello se le debe sumar el hecho de que, internamente, el Congress Party no estaba muy seguro respecto a las capacidades y posibilidades efectivas del acuerdo, al tiempo que partidos aliados, principalmente de izquierda, estaban en desacuerdo con el acuerdo ya que no consideraban conveniente la construcción de lazos cercanos con EE. UU. (Schaffer 2009). Lo anterior, en su afán por lograr la materialización del acuerdo, obligó al primer ministro Singh a afirmar que, si su partido no le apoyaba, estaba dispuesto a sacrificar su mandato en pos de la firma del acuerdo (Datta-Ray 2008b).

En segundo lugar, el acuerdo representó una ingeniería burocrática de alta sofisticación; tanto el *Plan de Separación* indio acordado en marzo del 2006 hasta la aprobación por parte del Congreso indio de la legislación faltante en octubre del 2008. Ello se debe a que India se había comprometido a (Mussarat y Ishtiaq 2011): identificar y separar gradualmente las instalaciones y programas nucleares civiles de los militares, y presentar una declaración de instalaciones civiles al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA); colocar voluntariamente las instalaciones civiles bajo las salvaguardias del OIEA; firmar un Protocolo Adicional para las instalaciones civiles; mantener la moratoria unilateral sobre las pruebas nucleares; abstenerse de transferir tecnologías de enriquecimiento y

reprocesamiento a Estados que no las poseen, así como apoyar los esfuerzos globales para limitar su proliferación; colaborar con EEUU para concluir un Tratado de Cesación de la Producción de Material Fisible (FMCT); y trabajar para asegurar materiales nucleares y tecnología mediante legislación de control exhaustivo de exportaciones y mediante la armonización y adhesión al Régimen de Control de la Tecnología de Misiles (MTCR) y las directrices del Nuclear Suppliers Group (NSG).

Consecuentemente, y en tercer lugar, la crítica internacional fue casi unánime y varios países occidentales fueron guiados por China para que se opusieran al acuerdo. Sin embargo, el primer ministro Singh logró que el congreso indio aprobara el acuerdo, ratificando India, de esta manera, el acuerdo logrado con EEUU (Datta-Ray 2008c). Como resultado, India se consolidó internacionalmente como un Estado el cual no ha suscrito aún el Tratado de No Proliferación Nuclear pero que oficialmente cuenta con el reconocimiento de *nuclear status* por parte de Estados Unidos (Carter 2006).

En síntesis, y en lo que a su política exterior se refiere, India ha buscado, en los últimos años, fortalecer su capacidad de negociación con las potencias por medio de su consolidación en el plano internacional como un *trade State*; al tiempo que se constituye en un *balancer* en materia de seguridad y fuerza militar, en especial en lo que a su área de influencia geopolítica en la península del Indostán y parte del Sudeste Asiático se refiere.

IV. Conclusiones

El estudio de la política exterior de India, a través de sus cuatro principales escuelas de pensamiento, revela un proceso evolutivo que ha sido guiado tanto por los contextos domésticos como por las presiones del sistema internacional. A lo largo de más de siete décadas, India ha transitado desde una posición de relativa marginalidad a convertirse en un actor crucial en el escenario global, con una política exterior que refleja sus aspiraciones de mayor protagonismo y autonomía.

El análisis del gandhianismo, con su enfoque en la no violencia y la moralidad en las relaciones internacionales, demuestra cómo los primeros años de una India independiente estuvieron marcados por una diplomacia guiada por principios éticos, en un esfuerzo por distanciarse de la política de poder característica de las potencias coloniales. Sin embargo, con la llegada del desarrollismo alineado, bajo la administración de Nehru, India comenzó a buscar un papel más activo en el sistema internacional, promoviendo así una política de neutralidad que, aunque pragmática, no renunciaba a sus ideales de cooperación global y justicia económica.

La transición hacia el nacionalismo hindú a partir de los años 80 representó un cambio fundamental en la percepción de India sobre su rol en el mundo. Este enfoque realista basado en la afirmación de la identidad nacional hindú dio lugar a una política exterior más asertiva, en la que India buscaba proyectarse como una potencia emergente, capaz de desafiar el orden internacional establecido, pero también de mediar en los conflictos globales. Esta visión culminó en la defensa activa de su capacidad nuclear y en su búsqueda por un sistema internacional más multipolar.

El neoliberalismo globalista, por otro lado, trajo consigo una reconfiguración de la política exterior india, al reconocer que la integración en la economía global era una herramienta clave para alcanzar el desarrollo económico y fortalecer su posición en el escenario internacional. Bajo esta escuela, India comenzó a participar de manera más activa en organismos multilaterales, negociando acuerdos que favorecieran su crecimiento económico y su inserción competitiva en los mercados internacionales, al mismo tiempo que mantenía una postura *firme* en temas de seguridad nacional, como lo demuestra su programa nuclear.

En conclusión, la política exterior india ha sido el producto de una serie de transiciones ideológicas y estratégicas que han permitido al país adaptarse a los desafíos cambiantes del sistema internacional. Desde los ideales pacifistas del gandhianismo hasta el pragmatismo económico del neoliberalismo globalista, India ha buscado un equilibrio entre la promoción de sus intereses nacionales y su compromiso con un orden mundial más justo y representativo. A

medida que India continúa su ascenso en el escenario global, su política exterior seguirá reflejando las tensiones y sinergias entre estas escuelas de pensamiento, configurando su interacción con un mundo cadavez más multipolar.

Referencias

- Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky. 2013. “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, editado por C. Acuña y M. Chudnovsky, págs. 19-67. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Adeney, Katharine y Sáez, Lawrence. 2005. *Coalition Politics and Hindu Nationalism*. London y New York: Routledge.
- Alvarez, María Victoria y Hugo Daniel Ramos. 2013. “Unión Europea y MERCOSUR: enseñanzas para reflexionar teóricamente sobre la integración”. *Studia Politicae* 46: 103-135.
- Amoroso Botelho, João Carlos. 2014. “A Institucionalização de Blocos de Integração: Uma Proposta de Critérios de Medição”. *Contexto Internacional* 36 (1): 229-259.
- Armijo, Leslie. 2007. “The BRICs countries (Brazil, Russia, India, y China) as analytical category: Mirage or insight?” *Asian Perspective* 31 (4): 7-42.
- Bajpai, Kanti y Amitabh Mattoo. 1996. “Introduction”. En *Securing India. Strategic thought and practice*, editado por Kanti Bajpai y Amitabh Mattoo, págs. 15-27. New Delhi: Manohar Publishers & Distributors.
- Bhatt, Chetan. 2001. *Hindu Nationalism: Origins, Ideologies and Modern Myths*. Oxford: BERG.
- BJP. 1998. *Our Swadeshi approach*. Disponible en http://www.bjp.org/documents/manifesto/bjp-election-mani_festo-1998/chapter-4
- Blom Hansen, Thomas. 1999. *The Saffron Wave: Democracy and Hindu Nationalism in Modern India*. Princeton: Princeton

- University Press.
- Carter, Ashton. 2006. *Assessing the India Deal*. Testimony before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Wednesday, April 26. Disponible en https://www.belfercenter.org/sites/default/files/pantheon_files/files/publication/060426_sfrc_india_testimony.pdf
- Chakravarty, Sukhamoy. 1987. *Development Planning: The Indian Experience*. New York: Clarendon Press.
- Chandra, Bipan. 1989. *India's struggle for Independence*. New Delhi: Penguin Books.
- Chatterjee, Partha. 1986. *Nationalist Thought and the Colonial World: A Derivative Discourse?* London: Zed Books.
- Ciria, Alberto. 1986. *Partidos y poder en la Argentina moderna*. Buenos Aires: Hyspamerica.
- Datta-Ray, Deep. 2008a. "Nuclear deal reveals India's fragile democracy". *South China Morning Post*, 25 de julio.
- . 2008b. "Prime exemplar of courage". *The Straits Times*, 10 de julio.
- . 2008c. "Singh gets nuclear deal despite the horse trading". *South China Morning Post*, 8 de julio.
- . 2015. *The making of Indian diplomacy. A critique of Eurocentrism*. Oxford: Oxford University Press.
- Das, Runa. 2003. "Postcolonial (in)securities, the BJP and the politics of Hindutva: broadening the security paradigm between the realist and anti-nuclear/peace groups in India". *Third World Quarterly* 24 (1): 77-96.
- . 2010. "Strategic culture, identity and nuclear (in)security in Indian politics". *International Politics* 47 (5): 472-496.
- Dubashi, Jay. 1999. "Swadeshi and globalization". *Organiser*, 21 de marzo.
- Dunne, Tim. 2014. "Liberalism". En *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*, editado por John Baylis, Steve Smith y Patricia Owens, págs. 113-125. Oxford: Oxford University Press.
- Dunne, Tim y Brian Schmidt. 2014. "Realism". En *The Globalization of World Politics: an introduction to international*

- relations*, editado por John Baylis, Steve Smith y Patricia Owens, págs. 99-112. Oxford: Oxford University Press.
- Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Fress Press.
- Gandhi, Mohamandas Karamchand (1909) 2005. "Hind Swaraj". En *CWMG*, vol. 10, págs. 6-68. New Delhi: Publications Division, Government of India.
- . (1920-1921) 2005. *CWMG*, vol. 19. New Delhi: Publications Division, Government of India.
- . (1921) 2005. *CWMG*, vol. 21. New Delhi: Publications Division, Government of India.
- . (1925) 2005. "Talk to inmates of Satyagraha Ashram, Vykom". En *CWMG*, vol. 26, págs. 269-274. New Delhi: Publications Division, Government of India.
- . (1931) 2005. *CWMG*, vol. 46. New Delhi: Publications Division, Government of India.
- . (1936) 2005. "Speech at Exhibition Ground, Faizpur". En *CWMG*, vol. 70, págs. 190-195. New Delhi: Publications Division, Government of India.
- . (1942) 2005. "Constructive Programme: Its Meaning y Place". En *CWMG*, vol. 75, pág. 236. New Delhi: Publications Division, Government of India.
- . 1960. *Village Industries*. Gujarat: Navajivan Publishing House.
- . 1994. *What is Hinduism?* New Delhi: National Book Trust.
- . 2005. *The Collected Works of Mahatma Gandhi* [CWMG]. New Delhi: Publications Division, Government of India.
- Gonzalez Castañeda, Mario y Bárbara Bavoleo. 2010. "Atomizando la nación: La energía nuclear en el discurso de la nación de India". *Memoria y sociedad* 14 (29): 125-142.
- Gourevitch, Peter. 1993. *Políticas estratégicas en tiempos difíciles: respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- . 2007. "La segunda imagen invertida: los orígenes internacionales de la política doméstica". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, págs. 473-504. Buenos Aires: Jefatura de

- Gabinete de Ministros de la República Argentina.
- Graham, Bruce Desmond. 1990. *Hindu nationalism and Indian politics. The Origins and Development of the Bharatiya Jana Sangh*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guerrero, Mario Guillermo. 2022a. *Historia y lecciones del BRICS. Países emergentes e instituciones internacionales*. Mendoza: EDIUNC.
- . 2022b. “A neoinstitutionalist proposal to study the BRICS”. *Contexto Internacional* 44 (2): 1-24.
- . 2024. *Cooperando entre emergentes: el BRICS como caso de estudio*. Tesis doctoral, Universidad Nacional de San Martín.
- Gopal, Shri. 1988. *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, vol. 1. New Delhi: B. R. Publishing Corporation.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger. 1997. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hurrell, Andrew y Amrita Narlikar. 2006. “A new politics of confrontation? Brazil and India in multilateral trade negotiations”. *Global Society* 20 (4): 415-433.
- Husar, Jörg. 2016. *Framing Foreign Policy in India, Brazil and South Africa: On the Like-Mindedness of the IBSA States*. Berlin: Springer International Publisher.
- Ikenberry, John. 2001. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2014. *Power, Order, and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Irwin, Douglas. 2025. “Dismantling the License Raj: The Long Road to India's 1991 Trade Reforms”. *NBER Working Paper* w33420: 1-70.
- Jackson, Robert y Georg Sørensen. 2013a. “IR as an academic subject”. En *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, págs. 32-64. Oxford: Oxford University Press.
- . 2013b. “Liberalism”. En *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, págs. 99-131. Oxford: Oxford University Press.

- . 2013c. “Realism”. En *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, págs. 65-98. Oxford: Oxford University Press.
- Kapila, Subhash. 2002. “United States Obsession with the Kashmir Issue: An Analysis”. *South Asia Analysis Group* 403, 30 de enero.
- Karner, Christian. 2006. *The thought world of Hindu nationalism. Analyzing political ideology*. Lewiston: Edwin Mellen Press.
- Keenleyside, Terry. 1980. “Prelude to power: the meaning of non-alignment before Indian independence”. *Pacific Affairs* 53 (3): 461-483.
- Kennan, George. 1954. *Realities of American Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kennedy, Andrew. 2012. *The international ambitions of Mao and Nehru: national efficacy beliefs and the making of foreign policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keohane, Robert. 1989. *International Institutions and State Power: essays in international relations theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Kissinger, Henry. 1977. *American Foreign Policy*. W. W. Norton, New York.
- Krasner, Stephen. 1983. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kratochmil, Friedrich. 1989. *Rules, norms and decisions. On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lamy, Steven. 2014. “Contemporary mainstream approaches: neorealism and neoliberalism”. En *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*, editado por John Baylis, Steve Smith y Patricia Owens, págs. 126-140. Oxford: Oxford University Press.
- Levy, Marc, Oran Young y Michael Zürn. 1995. “The study of international regimes”. *European Journal of International Relations* 1 (3): 267-331.
- Little, Richard. 2014. “International regimes”. En *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*,

- editado por John Baylis, Steve Smith y Patricia Owens, págs. 289-303. Oxford: Oxford University Press.
- Malamud, Andrés. 2011. “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”. *Norteamérica* 2: 219-249.
- . 2013. “El MERCOSUR: misión cumplida”. *Revista SAAP* 7 (2): 275-282.
- Malamud, Andrés y Philippe Schmitter. 2006. “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR”. *Desarrollo Económico* 46 (181): 3-31.
- Mishra, Pramod Kumar. 1986. *South Asia in International Politics*. New Delhi: UHD Publishers.
- Mitra, Subrata. 2003. “The reluctant hegemon: India’s self-perception and the South Asia strategic environment”. *Contemporary South Asia* 12 (3): 399-417.
- Morales, Frank. 1971. *Jawaharlal Nehru*. Barcelona: Editorial Grijalbo.
- Moravcsik, Andrew. 1997. “Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics”. *International Organization* 51 (4): 513-553.
- . 2010. “The new liberalism”. En *The Oxford Handbook of International Relations*, editado por Christian Reus-Smit y Duncan Snidal, págs. 234-254. Oxford: Oxford University Press.
- Morgenthau, Hans. 1948. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Morlino, Leonardo. 1985. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Mukherjee, Aditya. 2015. “Inclusive Democracy and People's Empowerment: Nehru's Legacy”. *Economic and Political Weekly* 50 (16): 38-45.
- Murty, K. Satchidananda. 1964. *Indian foreign policy*. Calcutta: Scientific Publishers.
- Mussarat, Jabeen y Ahmed Ishtiaq. 2011. “Indo-US Nuclear Cooperation”. *Research Journal of South Asian Studies* 26 (2): 411-429.
- Nadal, Juan López. 1998. “Continuidad y cambio en la política exterior de la India”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 42: 21-38.

- Nehru, Jawaharlal. 1949. *El descubrimiento de la India*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Orlandi, Hipólito y Javier Zelaznik. 1996. "Gobierno". En *Introducción a la Ciencia Política*, págs. 211-261. Buenos Aires: EUDEBA.
- Parekh, Bhikhu. 1991. "Nehru and National Philosophy of India". *Economic and Political Weekly* 26 (1/2): 35-47.
- Pereyra Doval, Gisela. 2013. "La formación del estado brasileño y los usos de su política exterior a la luz del proceso de construcción identitaria. La definición de situaciones clave". *Civilizar* 13 (25): 49-66.
- Potash, Robert. 1985. *El Ejército y la política en Argentina, tomo I (1928-1945)*. Buenos Aires: Hyspamerica.
- Putnam, Robert. 1988. "Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games". *International Organization* 42 (3): 427-460.
- Rao, Vijayendra. 1971. *The Nehru Legacy*. Bombay: Popular Prakashan.
- Rice, Condoleezza. 2000. "Campaign 2000: Promoting the national interest". *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/campaign-2000-promoting-national-interest>.
- Rittberger, Volker. 1993. *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Roberts, Adam y Benedict Kingsbury. 1993. "Introduction: the UN's role in international society since 1945". En *United Nations, divided world*, págs. 1-30. Oxford: Clarendon Press.
- Sagar, Rahul. 2009. "State of mind: what kind of power will India become?" *International Affairs* 85 (4): 801-816.
- Schaffer, Teresita. 2009. *India and the United States in the 21^o Century: Reinventing Partnership*. Washington D.C.: Center for Strategic y International Studies Press.
- Sethuraman, N. 2013. "Jawaharlal Nehru and Indo-U.S. relations: the making of India's foreign policy". *Seventy Fourth Session of the Indian History Congress at Ravenshaw University, Cuttack*, 28-30 de diciembre.
- Simpson, Gerry. 2010. "The ethics of the new liberalism". En *The Oxford Handbook of International Relations*, editado por

- Christian Reus-Smit y Duncan Snidal, págs. 255-266. Oxford: Oxford University Press.
- Singh, Jaswant. 1999. *Defending India*. New York: St. Martin's Press.
- Singh, Maresh Kumar. 1984. *India's Defense Strategy y Tactics: a geographical analysis*. New Delhi: Shree Publishing House.
- SPPNRA 2024. "Javier Milei en la asamblea de Naciones Unidas: 'Argentina va a abandonar la posición de neutralidad y va a estar a la vanguardia en defensa de la libertad'". Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación - República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/javier-milei-en-la-asamblea-de-naciones-unidas-argentina-va-abandonar-la-posicion-de>.
- Stein, Arthur. 1983. "Coordination and collaboration: Regimes in an anarchic world". En *International Regimes*, págs. 115-140. Ithaca: Cornell University Press.
- Sultan, Tanvir. 1982. *Indo-US Relations*. New Delhi: Deep & Deep Publications.
- Surya, Yuvraj. 2022. "Nehru's Development Model and His Policy of Industrialization: A Theoretical and Empirical Analysis". *Shodh Drishti* 13 (61): 177-185.
- Talbott, Strobe. 2006. *Engaging India Diplomacy, Democracy, and the Bomb*. Washington D.C.: Brookings Institution Press. Kindle Edition.
- Thérien, Jean-Philippe y Gordon Mace. 2013). "Identity and foreign policy: Canada as a nation of the americas". *Latin American Politics and Society* 55 (2): 150-168.
- Toynbee, Arnold. 1965. *La guerra y los neutrales*. Barcelona: Editorial Vergara.
- Venkatesan, Rashmi. 2023. "The Political Necessity of the Licence-Permit Raj". *The India Forum*. Disponible en: <https://www.theindiaforum.in/history/political-necessity-licence-permit-raj>
- Walt, Stephen. 2002. "The enduring relevance of the realist tradition". En *Political Science: the state of the discipline*, págs. 197-209. New York: W. W. Norton.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Wendt, Alexander. 1992. "Anarchy is what states make of it: The social

- construction of power politics”. *International Organization* 42 (2): 391-425.
- . 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wiener, Antje y Thomas Diez. 1993. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Wilson, Woodrow. 1918. “Los catorce puntos - Discurso del 8 de enero de 1918 ante el Congreso de los EE. UU.”. <https://www.dipublico.org/3669/catorce-puntos-del-presidente-wilson-1918/>.
- Wohlforth, William. 2010. “Realism”. En *The Oxford Handbook of International Relations*, editado por Christian Reus-Smit y Duncan Snidal, págs. 131-149. Oxford: Oxford University Press.
- Zaidi, A. Moin y Shaheda Gufran Zaidi. 1980a. *The Encyclopedia of the Indian National Congress, volume 8: 1921-1924*. New Delhi: S. Chand y Company.
- . 1980b. *The Encyclopedia of the Indian National Congress, volume 9: 1925-1929*. New Delhi: S. Chand & Company.

EL REPARTO DE ALIMENTOS ¿UN DERECHO HUMANO, BENEFICENCIA O MARXISMO? REPRESENTACIONES SOBRE EL PROGRAMA ALIMENTARIO NACIONAL (1983-1989)

Florencia Osuna*

CONICET / FaHCE – Universidad Nacional
de La Plata

✉ florenciaosuna@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-3559-4019>

Recibido: 7 de noviembre de 2024

Aceptado: 10 de diciembre de 2024

DOI: 10.46553/colec.36.1.2025.p149-186

Resumen: Este artículo analiza las representaciones construidas en torno al Programa Alimentario Nacional (PAN) (1983-1989), cuyo objetivo fue disminuir el hambre y la desnutrición en la posdictadura. Da cuenta de las posiciones de diferentes actores políticos y sociales sobre el PAN: los funcionarios del gobierno, los partidos políticos, los principales medios de comunicación y la inteligencia policial de la Provincia de Buenos Aires. Las representaciones de estos actores permiten observar que la intervención social del estado en la posdictadura se percibió de diferentes maneras: como beneficencia, clientelismo político, corrupción y como una amenaza al orden social. Aun así, el gobierno y los expertos vinculados a estas políticas intentaron comenzar a instalar el concepto de que las prestaciones sociales eran un derecho humano que había sido vulnerado por la dictadura.

* Doctora en Historia (FFyL-UBA). Es Investigadora Asistente del CONICET, y se desempeña como profesora de grado en las materias Historia General (EPyG-UNSAM) y Teoría Política (FaHCE-UNLP). Se especializa en la historia reciente argentina, con énfasis en los estudios sobre Estado y políticas públicas. Actualmente investiga las políticas sociales durante la transición a la democracia en Argentina (1983-1989).

Palabras clave: Políticas alimentarias; Transición a la democracia; Asistencia social; Derechos humanos; Representaciones sociales

FOOD DISTRIBUTION: HUMAN RIGHT, CHARITY OR MARXISM? REPRESENTATIONS ON THE NATIONAL FOOD PROGRAMME (1983-1989)

Abstract: This article analyses the representations constructed around the National Food Programme (PAN) (1983-1989), whose aim was to reduce hunger and malnutrition in the post-dictatorship period. It describes the positions of different political and social actors on the PAN: government officials, political parties, the main media and police intelligence in the Province of Buenos Aires. The representations of these actors show that the state's social intervention in the post-dictatorship period was perceived in different ways: as charity, political clientelism, corruption and as a threat to social order. Even so, the government and experts linked to these policies tried to begin to install the concept that social benefits were a human right that had been violated by the dictatorship.

Keywords: Food policies; Transition to democracy; Social assistance; Human rights; Social representations

I. Introducción

Cuando Raúl Alfonsín asumió el poder el 10 diciembre de 1983, el 22,3% de los hogares argentinos tenía sus necesidades básicas insatisfechas definidas por cinco indicadores relacionados con condiciones de vida (hacinamiento, tipo de vivienda, situación sanitaria, escolaridad y cantidad de ingresos). Esos hogares representaban 7.600.000 personas, que significaban el 27,7 % del total de la población del país (INDEC 1984). En este contexto, su gobierno impulsó diferentes iniciativas con el fin de enfrentar las consecuencias políticas, sociales y económicas de la dictadura en retirada. Una de esas iniciativas fue el Programa Alimentario Nacional

(PAN), que constituyó la primera política social masiva y focalizada de la posdictadura.

La llamada Caja PAN consistía en 14 kilos de alimentos no perecederos entre los cuales podía haber -aunque esto tuvo variaciones- leche en polvo, aceite o grasa, fideos, polenta, harina de trigo, *corned beef* (carne en conserva), azúcar, arroz y porotos. La caja debía representar el 30% de las necesidades nutricionales de una familia tipo. El PAN fue un programa que efectivamente tuvo una llegada masiva a los hogares más pobres. Desde 1985 fueron entregadas anualmente cerca de 15 millones de cajas a un millón y medio de familias. Si bien en su concepción original era una medida de emergencia con una duración máxima de dos años, el PAN se prorrogó en 1986 y en 1987 debido al agravamiento de la situación económica y de la inflación que encareció cada vez más los alimentos. Esto ocasionó una creciente necesidad de ayuda alimentaria en la población que se prolongaría en la siguiente década.

Algunos trabajos abordaron las características del PAN en sí mismo (Aguirre 1990; Sordini 2016; 2018), otros lo enmarcaron en una perspectiva de más largo plazo sobre políticas alimentarias en Argentina (Ierullo 2010; Britos, O'Donnell, Ugalde y Clacheo 2003; Cortés y Kessler 2013) o en investigaciones cuyos objetos principales son otros: el surgimiento de los técnicos y los expertos que, por ejemplo, desde el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos empezaron a medir la pobreza (Vommaro 2011) o las principales políticas (y promesas) del gobierno de Raúl Alfonsín (Adair 2023).

Jennifer Adair se ocupó más específicamente de indagar en los sentidos políticos que el programa tenía en el contexto de la transición a la democracia. Sin embargo, son escasos los trabajos que analizan las memorias, las representaciones y los sentidos de las políticas sociales. Como veremos en el siguiente apartado, Melisa Campana (2015) comenzó a preguntarse por los modos en que se ha pensado la asistencia social y a problematizar el carácter peyorativo que tuvieron esas intervenciones que ocuparon a través del tiempo una posición marginal y asociada a la beneficencia o el clientelismo, y rara vez fueron percibidas como derechos.

El objetivo de este artículo es analizar los sentidos construidos en torno al PAN por parte de diferentes actores políticos, sociales y estatales representativos de las nociones en pugna que se estudiarán: los medios de

comunicación, los partidos políticos (oficialismo y oposición) y la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (DIPPBA). Las representaciones de estos actores contemporáneos a la política social más significativa de la transición a la democracia nos permiten observar que la intervención social del estado en la posdictadura se percibió como caridad, clientelismo político, corrupción y amenaza al orden social, aunque, desde el gobierno y las redes de expertos vinculados a estas áreas de políticas, se intentó comenzar a instalar el concepto de que las prestaciones sociales eran un derecho humano que había sido vulnerado por la dictadura. Estas tensiones semánticas por el sentido de las políticas públicas revisten interés para este trabajo porque constituyen un conjunto de críticas y prejuicios sobre las políticas sociales que van a continuar en las siguientes décadas y que juegan un rol importante a la hora de su desarrollo.

Para estudiar esta problemática se triangularán fuentes primarias diversas tales como periódicos de tirada nacional y provincial, diversas intervenciones públicas de los funcionarios, el debate parlamentario de la ley que creó el PAN, documentos oficiales sobre el programa y los informes de la Dirección de Inteligencia Policial de la Provincia de Buenos Aires (DIPPBA).

Este artículo se propone adoptar las herramientas y las perspectivas de la historia socio-cultural del Estado (Fernández, Osuna y Silva 2018), y busca diferenciar la dimensión del Estado como imaginario de su carácter institucional (Pan-Montojo 2014). Desde esta perspectiva, también consideraremos la relevancia que tienen los medios de comunicación en las sociedades contemporáneas, en tanto transmisores y recreadores de ideas, imágenes, valores, intereses y saberes compartidos por la comunidad que deben ser puestos en relación con las representaciones sociales que organizan y dan sentido a la vida cotidiana de los sujetos. Así, “el discurso periodístico es uno de los lugares en los que las narrativas sobre la identidad nacional hacen pie y construyen sentido” (Koziner 2013, 24) y son escenarios en los que se libran las batallas por las representaciones sociales, entendidas como “mecanismos articuladores altamente significativos que van constituyendo los imaginarios de una sociedad y una cultura determinadas” (Cebrelli y Arancibia 2010, 1). Asimismo, deben ser considerados como actores políticos con intereses que se expresan en las representaciones que producen y circulan (Borrat 1989; Eilders 2000).

En este trabajo se intentará demostrar que el PAN condensó una articulación novedosa de elementos prácticos y discursivos relacionados con el paradigma de los derechos humanos y de la “participación” propios de la transición democrática. Sin embargo, en esta iniciativa también se entretejieron estrategias de intervención social que habían sido propias del paradigma desarrollista tales como el comunitarismo y la descentralización de la ejecución en los niveles subnacionales. Asimismo, esta política estuvo atravesada por la desconfianza hacia la asistencia social percibida como una práctica de “beneficencia” propia del “estado paternalista”. Esto habilitó constantes sospechas de uso político y clientelar de la asistencia por parte de los medios de comunicación y los partidos políticos opositores. A su vez, la mirada policial que nos brindan los informes de la DIPPBA nos permite observar la pervivencia de un imaginario sobre el enemigo interno propio de la Doctrina de la Seguridad Nacional que se superpone con la emergencia de nuevos modos de conflictividad social que todavía no pueden ser diagnosticados y comprendidos.

Ese entramado de intenciones, discursos y representaciones signaron la política social en los años de Alfonsín pero también permiten pensar los modos en que la asistencia estatal fue considerada en las siguientes décadas de la democracia tal como se constituyó en la posdictadura.

II. Las representaciones sobre la asistencia social en perspectiva histórica

A pesar de la persistencia que tiene en el imaginario social el carácter peyorativo de la asistencia social, prácticamente no hay trabajos académicos que indaguen en esas representaciones desde una perspectiva histórica. Melisa Campana (2015) se propuso problematizar el sentido negativo que ha tenido la asistencia social estatal para poder pensarla en su dimensión de derecho en base a un modelo de servicio público universal. En este sentido, sostiene que “no ha podido superar a lo largo de los siglos su posición marginal y asociada a la caridad, la beneficencia, la filantropía o el clientelismo” (Campana 2015, 1). La autora se pregunta por el origen de estas representaciones y encuentra algunas pistas en el modelo de intervención social en esta materia tal como se construyó en Argentina. Para

esto, recupera el trabajo de Ana Arias quien analiza el “modelo de asistencia y promoción” que se construyó en el país en los años sesenta y que supuso la instauración de una forma institucional específica de tratamiento de la pobreza (Arias 2012). En el marco de ese modelo, la asistencia, basada en el otorgamiento de bienes, servicios o recursos diversos a la población objetivo, quedó en un lugar denigrado y provisorio. La denominada promoción, por su parte, tenía una impronta pedagógica que buscaba la transformación cultural y social de los sujetos. Entonces, la promoción no suponía el reparto de recursos para paliar necesidades específicas, sino la realización de acciones que supusieran la transformación subjetiva de los individuos. De esta manera, se buscaba la superación de la situación que llevaba a determinado sector de la población a demandar la asistencia social (Arias 2012; Campana 2015). Efectivamente, este modelo se construyó en el marco del desarrollismo de los sesenta y pudimos constatar que también estuvo en la base del diseño del Programa Alimentario Nacional de los años ochenta que, de hecho, tenía estas dos dimensiones (asistencial y promocional). Sin embargo, creemos que, si la asistencia fue pensada como un estado pasajero que debía ser superado, es porque para las élites gobernantes tenía una connotación negativa en el momento de la creación de este modelo en los años sesenta. Esto pudo haber encontrado su origen en la mirada crítica y condenatoria sobre el accionar de la Fundación Eva Perón construida por la dictadura “Revolución Libertadora” que derrocó al gobierno de Juan Perón en 1955. De hecho, como muestra Silvana Ferreyra, durante esa dictadura solo hubo dos comisiones investigadoras relacionadas directamente con el Movimiento Justicialista: la de la ex Fundación Eva Perón y del Instituto Nacional de Acción Social, y la de la Escuela Superior Peronista (Ferreyra 2016). Aunque no hay, como dijimos, demasiada investigación empírica sobre la construcción de sentidos en torno a la asistencia social, en nuestra propia investigación pudimos detectar que en los años de la última dictadura (1976-1983) la denuncia contra el peronismo depuesto que había gobernado en el período 1973-1976 también apuntó a esa dimensión. Como afirma Paula Canelo (2010), todos los golpistas compartían un diagnóstico acerca de la naturaleza de la crisis argentina y de los instrumentos necesarios para restablecer el “orden”, siendo la condición de posibilidad de esta coincidencia su visceral antipopulismo. De esta manera, sostenían que junto al “enemigo subversivo” existía otro cuyas

características se asociaban con la “corrupción”, la “demagogia” y el “oportunismo”. También creían que este otro “enemigo” había cohabitado con la “subversión” durante el último gobierno peronista, “siendo el principal beneficiario del entramado estatal ‘ineficiente’ que debía ser reestructurado” (Canelo 2010, 225). Aunque no sólo habrían coexistido, sino que la “demagogia” y el sistema económico “populista” eran considerados la causa de la permeabilidad de la sociedad ante la “subversión” (Novaro y Palermo 2003, 35). Tal como lo afirmaba el presidente de facto, Jorge Rafael Videla, “esa demagogia, además, por ser complaciente, dio origen a la corrupción, concebida ésta en la más amplia acepción de la palabra, que llegó a generalizarse en todos los estamentos del estado” (*Clarín* 25/05/1976). Uno de los objetivos principales del golpe fue, en este sentido, desactivar las estructuras estatales “populistas” y las prácticas políticas “corruptas”. Se buscaba restablecer un “orden perdido” en todos los terrenos “trastocado por décadas de decadencia, subversión y demagogia” (Novaro y Palermo 2003, 34). La solución vendría de la mano de los instrumentos de un estado “ordenado”, modificando el comportamiento de la sociedad, y transformando el sistema político y la economía hasta entonces atravesados por los supuestos excesos del intervencionismo y asistencialismo estatal (Novaro y Palermo 2003, 35). En particular, aunque no exclusivamente, estos motes peyorativos eran asociados con el área social del gobierno peronista. Por esto, el flamante ministro de Bienestar Social de la dictadura, en relación a los años previos, sostenía que una tarea fundamental de la cartera era “terminar con la falsa imagen creada en torno al Ministerio de Bienestar Social como si se tratara de una fuente de dádivas y limosnas” (*Clarín* 09/06/1976). Esta “falsa imagen” se explicaba a partir de la falta de correspondencia entre los “verdaderos” objetivos del ministerio y los intereses a los que de hecho había respondido: “en el pasado fue utilizado como eje fundamental de acciones políticas no siempre conectadas con los propósitos básicos de la cartera” (*Clarín* 09/06/1976).

Como vemos, en la dictadura se construyeron sentidos que asociaban a las políticas sociales durante los gobiernos peronistas con la “demagogia”, el “asistencialismo” y la “corrupción”. Durante el gobierno de Alfonsín, el Programa Alimentario Nacional también se apoyó en el modelo de asistencia y promoción para intentar despegarse de los sentidos peyorativos

que tenía la asistencia social en la opinión pública, y se comenzó a pensar la política social en una nueva clave, esto es, como un derecho humano. Este aspecto será analizado en el siguiente apartado.

III. El Programa Alimentario Nacional entre el modelo de “asistencia y promoción” y el paradigma de los derechos humanos.

III.1. El PAN en el modelo de “asistencia y promoción”

En diciembre de 1983, el flamante gobierno democrático presentó el proyecto de ley del Programa Alimentario Nacional (PAN) y en la opinión pública se suscitaron diferentes debates. Un tema abordado fue si el PAN era un acto de beneficencia y una dádiva otorgada por el estado o, si en cambio, era una nueva forma de entender la relación estado-sociedad basada en la participación y la solidaridad. Otra inquietud de la oposición residía en si esta política se extendería en el tiempo indefinidamente o si tendría una corta duración suponiendo que la economía y el tejido social se recuperaran en el corto plazo.

Desde sus editoriales, los principales diarios señalaban que, aunque este tipo de políticas eran necesarias temporalmente dada la gravedad de la situación social y el problema del hambre, el derecho a la alimentación no se resolvía con ese tipo de planes de emergencia sino con un real crecimiento del trabajo a partir de un proyecto de desarrollo económico y cambio estructural del país (*Clarín* 21/12/1983; *La Nación* 2/1/1984). También se insistía en la importancia que tendría la participación de todos los sectores de la comunidad y no solo del estado para el desarrollo de esta política (*Clarín* 28/12/1983).

En relación con esto, el ministro de Salud y Acción Social, Aldo Neri, insistía en que el PAN no constituiría “una nueva modalidad de beneficencia ni una acción dadivosa que parte del estado sino la satisfacción de un legítimo derecho del sector de la población que ha pagado más por este periodo de política económica de retroceso” (*Clarín* 20/12/1983). Según su mirada, era “una necesaria reparación a la marginación sufrida por los sectores más castigados por las políticas antipopulares”. En relación con esto, se aclaraba que “tampoco será una acción unilateral del estado: lo

concebimos como una propuesta que debe contar con amplia participación de la comunidad en su implementación” (*Clarín* 20/12/1983).

El PAN suscitó, desde antes de su implementación, críticas ancladas en representaciones similares a las descritas sobre la asistencia social. A pesar de los intentos del gobierno de asociar las prestaciones con el espectro de los derechos sociales, estas eran vinculadas con el otorgamiento de “dádivas” y “limosnas” por parte del estado. En el debate parlamentario, el diputado radical Luis Cáceres afirmó “Quédense tranquilos los señores diputados con respecto a nuestra posición tanto en el campo externo como en el interno. Nada más lejano al concepto de una dádiva es lo que está ínsito en este Programa Alimentario Nacional. No es una dádiva porque lo proponemos en el marco de la participación que reclamamos” (Cámara de Diputados de la Nación, 2 y 3 de febrero de 1984, p. 1071).

En el momento de la votación en el Congreso, la ley recibió el apoyo de los diferentes espacios políticos, lo que mostraba el consenso que tenía esa política en un contexto diagnosticado como de “emergencia social”. La ley 23056 que creó el PAN fue sancionada el 15 de marzo de 1984 y promulgada el 22 de marzo de ese año.

Enrique Nosiglia, uno de los más significativos funcionarios y operadores políticos del gobierno, al referirse al PAN, historizaba los sentidos que la política social había tenido en el pasado para intentar construir discursivamente un nuevo lugar para estas iniciativas. Por un lado, se distanciaba de los gobiernos conservadores previos al peronismo, en los cuales “el programa social era tomado como un plan de beneficencia, en donde las familias pudientes se desprendían de determinadas cosas para brindárselas a los sectores que no podían acceder a ellas, esto se terminaba con la voluntad del que daba el beneficio” (*Respuesta radical para la unión nacional*, número 11, septiembre de 1984).

Nosiglia consideraba que con la llegada del peronismo hubo un “avance social” para muchos sectores, pero la acción social adquirió la forma de un “paternalismo de estado”. Es decir, que las sociedades de beneficencia habían sido reemplazadas por la “beneficencia de estado”. Se diferenciaba de esta modalidad de intervención y afirmaba:

el PAN no ha sido desarrollado con una concepción paternalista, es decir que no ha sido concebido bajo la característica de un plan de beneficencia de estado que caracteriza al paternalismo. Para nosotros el criterio con el que hemos desarrollado este programa social y cualquier otro tiene sustanciales diferencias con lo que se ha venido haciendo en el país hasta este momento (*Respuesta radical para la unión nacional*, número 11, septiembre de 1984).

El nuevo gobierno buscaba, en cambio,

realizar una verdadera política de transformación social y de cambio, y esto se mide en términos de organizar la comunidad para defenderse a sí misma con promoción del estado. Esta nueva etapa está marcada fundamentalmente por relacionar el problema social con mecanismos de organización de la propia comunidad para su propio bienestar. Esta metodología se inscribe, además, en una concepción mucho más amplia como es la democracia participativa que tiene el gobierno nacional en su conjunto. Esto es un componente más de una política integral de toda la sociedad argentina. (*Respuesta radical para la unión nacional*, número 11, septiembre de 1984)

La importancia de la participación de la comunidad como forma de evitar el “asistencialismo” y el “paternalismo de estado”, se tradujo en las características de la medida. En este sentido, por un lado, el PAN tenía una dimensión asistencial, ya que, según esta ley, su objetivo principal era complementar la alimentación de los sectores sociales más vulnerables en riesgo nutricional y sanitario. Fundamentalmente, buscaba proteger a los niños, las embarazadas, las nodrizas, los adolescentes y los ancianos (Aguirre 1990; Sordini 2018). Como señalamos, la Caja PAN consistía en 14 kilos de alimentos no perecederos y debía representar el 30% de las necesidades nutricionales de una familia tipo.

Por otro lado, también explicitaba tener un carácter de promoción social, en tanto, otros objetivos del programa (los llamados “subprogramas”) abarcaban la educación para la salud (sobre todo la promoción de la salud de embarazadas y niños), el control de crecimiento y desarrollo, las compras comunitarias, las huertas, el saneamiento básico y el agua potable, el

mejoramiento de la cultura alimentaria, la capacitación de las madres para la preparación eficiente de alimentos más saludables, la estimulación de la lactancia materna, el combate de la deserción escolar, el estímulo de la participación comunitaria y la canalización de la solidaridad social. Estas acciones de promoción social y de participación de la comunidad y/o de los beneficiarios complementarias al reparto de alimentos funcionaban discursivamente como un resguardo frente a la asociación de la opinión pública entre asistencia social y beneficencia. Asimismo, indagar en esta dimensión del PAN permite analizar los modos en los que se pensó la participación social en la historia argentina reciente y, fundamentalmente, en la transición democrática.

Desde el paradigma desarrollista de los años sesenta, la participación comunitaria era defendida como un posible freno al excesivo peso que podía tener el estado nacional central (Gomes 2016). Este concepto de participación de la comunidad suponía diferentes modos de pensar la intervención social del estado argentino y se había enmarcado en el proyecto de “desarrollo de la comunidad” impulsado por distintos organismos internacionales tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Americanos, la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica, estos dos últimos dependientes de la ONU. En los años sesenta estas ideas se habían plasmado en la Alianza para el Progreso impulsada por John Kennedy con el apoyo de estos organismos. Sin embargo, sostenemos que este acervo de ideas y prácticas para pensar la política social continuó orientando las opciones de distintos funcionarios del área en los ochenta y noventa.

En el marco de los programas que se difundieron en el Tercer Mundo desde los años sesenta, la implementación del desarrollo económico y social en los países periféricos suponía no sólo la participación de los funcionarios estatales, sino fundamentalmente la acción de los sectores sociales con menos recursos para lograr superar los efectos negativos del subdesarrollo en los países periféricos (Aguirre 2010). Se intentaba otorgar mayor importancia al nivel municipal, se promovía la participación de las llamadas “organizaciones intermedias” o asociaciones civiles en la gestión y resolución de los problemas de la comunidad, y se trataba de restar importancia y presencia al estado nacional en la ejecución de las iniciativas.

En general, estos organismos recomendaban la descentralización administrativa. La excesiva centralización en la toma de decisiones era percibida como un rasgo típico de las primeras fases del desarrollo nacional, ya que respondía a diferentes factores ligados al subdesarrollo: la carencia de personal calificado que se ocupara de las funciones administrativas de los niveles inferiores, la escasez de dirigentes locales, la falta de interés, el analfabetismo, la apatía de la población, y la carencia de recursos económicos y humanos en general. La conducción de la administración en organismos locales adquiriría un significado especial en lo que se refería a la política social, ya que los servicios en estas áreas exigían el contacto personal entre los grupos de población afectados y los organismos y trabajadores de esas agencias. La administración local permitiría mayor flexibilidad que los organismos centrales, distantes a la hora de satisfacer necesidades, y estimular el interés y la participación popular. Así, las técnicas de desarrollo de la comunidad estimularían a los grupos locales para que identificaran sus problemas, se organizaran para resolverlos, asumieran sus responsabilidades y cooperaran en el mejoramiento de sus niveles de vida de acuerdo a sus posibilidades, cualidades y potencialidades. Así, la descentralización en clave desarrollista buscaba favorecer la cercanía con la población para atender las demandas, pero también para alentar su involucramiento activo en las políticas, en este caso, de bienestar social. Entonces, se pretendía que las autoridades nacionales y locales, las organizaciones no gubernamentales y la población misma participaran en un esfuerzo concertado a fin de elaborar políticas y programas de bienestar social.

Esas ideas de “participación de la comunidad” heredadas de los años sesenta se reafirmaron en el nuevo clima democrático, pero también se entramaron con otras que eran propias de la democracia de los ochenta.

Como indican Ariana Reano y Julia Smola (2013), durante el gobierno de Alfonsín se recuperaron tradiciones democrático-populares argentinas como las convocatorias a la Plaza de Mayo y a “abrir las puertas de casa y salir a las calles” y se alentaron formas diversas de participación popular en los asuntos públicos. A su vez, la participación sería uno de los pilares del nuevo pacto social democrático. En relación con esto, se diseñaron normas básicas de acuerdo para hacer frente a los intentos de desestabilización. Más allá de los alcances de estos discursos, el objetivo era que los conflictos

pudieran procesarse en ese marco valorativo compartido que se basaba en las ideas de “participación”, la “modernización” y la “ética de la solidaridad”. Ese es el marco en el que se convocaba a la ciudadanía a participar en el espacio público. A su vez, el concepto de participación se enlazaba con la idea de la “democracia sustancial” que suponía una apropiación subjetiva del *ethos* democrático. Para la consolidación de la democracia no bastaba con la implementación institucional de sus mecanismos (sufragio universal y estado de derecho), sino que suponía una apropiación subjetiva de los valores de ese régimen político. Es decir, la democracia no tenía solo una expresión institucional, sino también una dimensión cultural. Estas ideas se expresaron en el discurso de Raúl Alfonsín de Parque Norte de 1985, pronunciado luego del triunfo del radicalismo en las elecciones legislativas, y en el cual sistematizó los pilares ideológicos de su programa democrático de gobierno. La dimensión subjetiva y sustancial de la democracia se enlazaba también con una concepción más amplia de este régimen que no se limitaba a la esfera de las instituciones y prácticas del sistema político. También se hacía extensiva al plano social, por lo que empezó a hablarse cada vez más de la “democracia social”. Además de restaurar las libertades civiles, era importante recuperar y conquistar los derechos sociales. Es decir que se aunaron los sentidos formales, instrumentales y procedimentales de la democracia, con estos nuevos sentidos subjetivos, culturales y sustanciales que suponían un involucramiento y participación más profundos de la ciudadanía en el orden democrático en construcción. Entonces, la democracia como marco para la conquista de derechos sociales que suponía la participación activa de la ciudadanía fue el fundamento de distintas políticas públicas.

III.2. El alimento como derecho humano en la democracia

Las particularidades de la transición democrática se filtraban en el discurso público cuando quienes padecían el hambre eran percibidos por el gobierno como “víctimas de la dictadura” y alimentarse adecuadamente era considerado un derecho humano (Cortés y Kessler 2013; Sordini 2018). El propio Alfonsín relacionaba en sus alocuciones la democracia con la garantía de los derechos sociales básicos, inclusive, la alimentación. Esto quedó inmortalizado en la conocida afirmación de Alfonsín en su discurso

de asunción “la democracia es un valor aún más alto que el de una mera forma de legitimidad del poder, porque con la democracia no solo se vota, sino que también se come, se educa y se cura”. Aunque Argentina recién incorporaría los Tratados sobre Derechos Humanos en la Constitución Nacional en la reforma de 1994, ya es posible observar en la discusión sobre el Programa Alimentario Nacional una nueva concepción sobre los derechos sociales. En la presentación del proyecto de ley del PAN podemos leer "El derecho a la alimentación es uno de los derechos humanos primarios, reconocido y valorado por nuestra sociedad. Asegurar la vigencia de este derecho por todos los argentinos es uno de los compromisos asumidos por nuestro pueblo". También indicaba que el PAN ayudará a los padres en el sostén de la familia, “respetando su condición de ciudadanos inmersos en una realidad social que no ha sabido garantizar sus más elementales derechos: trabajo, vivienda, acceso a la salud y a la educación, ni siquiera el más elemental de todos: poder alimentar a sus hijos" (Cámara de Diputados, Antecedente del Proyecto del Programa Alimentario Nacional, 16/12/1983, p. 1054).

Un senador por Formosa del Movimiento Integración y Desarrollo, Manuel Vidal, inscribiendo esta iniciativa en el paradigma de los derechos, ponderó la importancia de un estado "capaz de darle a todos los habitantes de nuestra pródiga tierra argentina el derecho al pan, al techo, a la cultura, al bienestar y a la libertad, como síntesis expresiva de las expectativas más acuciantes del hombre de nuestro tiempo". En la justificación de su voto favorable apeló a la “necesidad de paliar carencias que ofenden a la dignidad y agreden a la conciencia argentina” (Cámara de Senadores de la Nación, 1 de marzo de 1984, p. 756).

En esa dirección, el senador por Entre Ríos, Luis Brasesco, integrante de la Comisión de Familia y Minoridad del Congreso, señaló:

Hace pocos minutos que, por el voto unánime del Senado de la Nación, hemos aprobado una convención sobre derechos humanos que consagra el derecho a la vida. No se trata solamente del derecho de gozar del aire y de ver el cielo sino que también es el derecho que tiene la criatura humana de preservar su vida, desde el vientre de la madre hasta el día de su muerte. (Cámara de Senadores de la Nación, 1 de marzo de 1984, p. 756)

El PAN, el primer gran programa social focalizado de la posdictadura, fue presentado por el gobierno como un acto político de reparación moral que dialogaba con los pilares fundamentales de la flamante democracia.

En distintas intervenciones aparecía la idea de que el hambre fue un crimen que la dictadura buscó ocultar: “Años atrás el hallazgo de un niño subalimentado hubiese sacudido a la opinión pública; pero se había instrumentado una política de ocultamiento que pretendió callar las voces de alarma que hoy encuentran cabida en el marco de la democracia” (Ministerio de Educación y Justicia 1984, 76). En la Cámara de Diputados, cuando se discutía el proyecto del PAN, el radical Luis Cáceres afirmó: “nos hemos sensibilizado, una y mil veces, frente a la tortura, la vejación y la muerte por causas políticas, pero en nuestro país, como en la mayoría de las naciones del mundo, se oculta el flagelo del hambre” (Cámara de Diputados de la Nación, 2 y 3 de febrero de 1984, p. 1055).

En la transición apareció con fuerza la idea de que el país era un cuerpo que estaba en estado de emergencia en cuanto a la pobreza, el hambre y la desnutrición¹. En un documento oficial se afirmaba: “El cuerpo de nuestra sociedad tiene una parte enferma que necesariamente debe ser saneada dentro de su mismo seno. Es un deber de todos acudir en su ayuda en busca de la reparación moral de la Nación” (Ministerio de Educación y Justicia 1984, 78). En los discursos hay una superposición de problemas políticos, morales, sociales, económicos y biológicos. La dictadura, con su inmoralidad, había violado todos los derechos humanos, también el derecho a la vivienda y a la alimentación. Y además ocultó esta realidad. A su vez, el hambre y la pobreza eran percibidos como una violencia más de las tantas que perpetró el régimen militar. Y, en sintonía con este diagnóstico, las referencias a estas problemáticas adquirirían el mismo tono urgente que el

¹ Desde los años setenta, en Argentina, existió un modo específico de referir a la situación social del país anclada en la Doctrina de Seguridad Nacional que mostraba al país como un cuerpo o un organismo en “estado de emergencia”. Estos discursos también supusieron la articulación de metáforas biologicistas que habilitaban la intervención urgente, pero también la violencia para “sanear” el “cáncer” que dañaba a dicho cuerpo social. En ese marco, los límites entre lo social, lo biológico y lo político se desdibujaron (Osuna 2017, 133-159). Dentro del área de la política social se puede observar que en los tempranos ochenta todavía se acudía a ese marco conceptual de la “emergencia” para pensar lo social, pero, claramente, con objetivos diferentes.

resto de las violaciones a los derechos humanos cometidas por el terrorismo de estado. Es posible ilustrar la gravedad y emergencia que se le imprimía a estas cuestiones en el debate público con las palabras pronunciadas por el diputado peronista por San Luis, Juan Carlos Barbeito, en su intervención en el debate parlamentario de esta ley: “No hay duda de que este negro periodo que hemos vivido tiene mucha culpa de lo que ocurre. Podría decirse que el Campo de la República ha sido galopado por los jinetes del apocalipsis, porque padecemos la guerra, la muerte, la peste y el hambre” (Cámara de Diputados, 2 y 3 de febrero de 1984, p. 1058). Asimismo, en el apartado “Antecedente” del proyecto de ley del PAN firmado por Alfonsín, Antonio Tróccoli, Neri y Grinspun se sostenía “reconocemos como una forma de violencia la que condena a morir o a vivir con impedimentos físicos y mentales permanentes a miles de niños; a tantísimos ancianos a una existencia apenas vegetativa en sus últimos años y a muchos trabajadores a serias limitaciones en su lucha por techo y sustento para su familia” (Cámara de Diputados de la Nación, 2 y 3 de febrero de 1984, p. 1054). En el mismo sentido, el senador justicialista por La Rioja Libardo Sánchez afirmó:

Esa trampa en la que caímos en marzo de 1976 es la responsable de este estado de cosas. Hace un rato nos referíamos a los derechos humanos y mencionábamos con toda emoción el derecho a la vida. Ese gobierno despótico, impío y cruel ha violado los derechos humanos no sólo en las mazmorras de la dictadura sino que lo ha hecho sometiendo al pueblo argentino al hambre y a la desesperación. (Cámara de Senadores de la Nación, 1 de marzo de 1984, p. 753)

También se refería a quienes padecían el hambre y la subalimentación como “nuestros hermanos que gimen bajo el dolor que significa no poder subsistir en su condición de seres humanos” (Cámara de Senadores de la Nación, 1 de marzo de 1984, p. 753).

En este punto aparece una novedad: la nueva relación que se establece entre estado de derecho y cuestión social. A esa inmoralidad de la dictadura que violó el derecho al alimento y lo ocultó se le responde con el muy visible reparto masivo de cajas PAN que llegarían a todos los rincones del país y que no solo llevarían alimentos básicos sino también ideas democráticas

como la solidaridad, el compartir y la comunidad. El objetivo era combatir el hambre y la subalimentación, pero también la inmoralidad. Frente a esta situación crítica, la democracia se proponía llegar a todos lados con rapidez y eficiencia: “Tenemos un motivo: la solidaridad; un camino: la democracia y ahora, un instrumento: el Programa Alimentario Nacional” (Ministerio de Educación y Justicia, 1984, p.78).

Así, el proyecto de ley daba cuenta del diagnóstico de la situación:

la profunda crisis que vive nuestro país es la resultante de políticas de inmoralidad social, por cuanto computaban al hombre como una variable de ajuste de la economía. Esto fue posible porque paralelamente nuestra sociedad fue agredida y atacada en sus valores solidarios y participativos, impidiéndole la expresión de su comportamiento democrático. La recuperación de esos valores es un imperativo del pronunciamiento popular y constituye la reparación moral de la nación. (Cámara de Diputados de la Nación, 2 y 3 de febrero de 1984, p. 1054)

Los vínculos entre ambas formas de violencia de la dictadura, y la asociación entre la privación de alimentos y la violación de los derechos humanos también impactó en las acciones y la investigación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP). Además de realizar encuestas sobre la situación de la pobreza en distintas provincias del país, la CONADEP focalizó en el deterioro de la situación socioeconómica de las familias tras la desaparición de los miembros que eran su sostén material principal. Las necesidades de las familias de los desaparecidos abarcaban desde una vivienda en condiciones óptimas y alimentos, hasta muebles, ropa, útiles escolares, medicamentos y servicios de salud. Frente a esto, los trabajadores sociales de la CONADEP, a través del PAN, darían ayuda alimentaria inmediata a las víctimas de la represión y sus familiares (Adair 2023).

En el proyecto de ley también se sostenía que el hambre y la malnutrición en un país con producción agropecuaria no respondía a la falta de alimentos, sino a “decisiones políticas, económicas y sociales” y, por lo tanto, “en estos mismos campos están también las soluciones”. Se valoraba el concepto de resolución de la cuestión social por medio de la política democrática y por eso sometían a votación en el Congreso al proyecto a pesar de que el

peronismo, desde la oposición, consideraba que la urgencia de la medida hubiera demandado su implementación por decreto (Cámara de Diputados de la Nación, 2 y 3 de febrero de 1984, p.1058).

IV. Entre el asistencialismo y el marxismo, representaciones políticas, sociales y policiales sobre el PAN

IV.1. Contra el “Estado paternalista”: las críticas desde la matriz del liberal-conservadurismo

Como vimos, a pesar de los nuevos sentidos que ligaban la política social con la participación democrática y el paradigma de los derechos humanos; a partir del anuncio del proyecto que daría lugar al PAN, desde diferentes sectores sociales y políticos, el programa concitó sospechas por los sentidos peyorativos que recaían sobre la asistencia social como “beneficencia”, “paternalismo”, “asistencialismo” o “corrupción”. La profundización de la crisis económica, social y política, luego del fracaso del Plan Austral², supuso que se endurecieran las críticas a este programa social. Lo que se puede advertir es que algunas de las críticas al PAN provenían del espectro del liberal-conservadurismo. Como sostiene Sergio Morresi, “en el período 1955-1983 las ideas nacionalistas, conservadoras y liberales, que se habían disputado la primacía en el campo de la derecha en la primera mitad del siglo XX, así como las neoliberales se vieron supeditadas a la hegemonía del liberalismo-conservador” (Morresi 2011). Eran liberales porque, siguiendo a Norberto Bobbio (1999), defendían la preeminencia del mercado y de un Estado mínimo con poderes limitados que gobernara lo menos posible. Sin embargo, la variante conservadora del liberalismo suponía, entre otras diversas cuestiones, la oposición a la redistribución de la riqueza, cierto temor a la democracia por sus tendencias populistas que podían devenir en la “demagogia” y la “tiranía de la mayoría”, y el respeto

² El Plan Austral impulsado en 1985 tenía como objetivo frenar la inflación, a partir de diversas medidas tales como la devaluación del 15% de la moneda, el congelamiento del tipo de cambio, el reemplazo del circulante por una nueva moneda —el Austral (A), equivalente a 1.000 pesos argentinos—, el congelamiento de precios, entre otras.

a las tradiciones e instituciones heredadas. Como indica Morresi, “para los agentes que conformaron a mediados del siglo XX el campo de la derecha en la Argentina, el concepto que fue a ocupar el lugar de exterior constitutivo fue el populismo” (2011). Por populismo, siguiendo al autor, los liberal-conservadores entendían la democracia de masas (entendida como “kakistocracia” o “régimen pseudo-democrático”) y las acciones sociales masivas (organizadas o no) que buscaban influir en la acción redistributiva del Estado. Para ellos, el populismo no era sólo el peronismo, sino todos los regímenes populares, incluyendo al radicalismo y a los militares que buscaban negociar con los partidos políticos o que eran permeables a las demandas sociales. Este sector defendía una idea de “república” que oponían a la “democracia plebeya” del populismo. Esto generaba diferentes pares de opuestos en sus representaciones: el esfuerzo y la templanza contra la desidia y el desenfreno; el occidente cristiano contra el populismo y las ideas socialistas; la propiedad privada, la libertad y el esfuerzo contra la falta de respeto por lo ajeno; la libertad negativa que se expresa en propiedad contra la libertad positiva que desemboca en libertinaje (Morresi 2011). Uno de los partidos políticos que en la transición democrática representaron estas ideas fue la Unión del Centro Democrático (UCeDé), fundado en 1982 por Álvaro Alsogaray³. La dictadura en retirada saludó con beneplácito la creación del partido. A pesar de las coincidencias entre el flamante partido y el gobierno militar, la UCeDé criticó la dictadura “por ser ‘dirigista’ y ‘estatista’, es decir, insuficientemente liberal, pero, al mismo tiempo, se declaraba favorable a la auto-amnistía declarada por los militares” (Morresi 2011).

Desde la UCeDé, María Julia Alsogaray, hija del fundador del partido, se posicionaba contra los efectos de la excesiva intervención del estado y los supuestos impactos políticos a futuro que tendría la provisión de alimentos a los/as niños/as por parte del PAN:

³ El grupo fundador de la UCEDE estuvo compuesto por los nombres más tradicionales del liberalismo-conservador porteño: Alberto Benegas Lynch (h), Carlos Sánchez Sañudo y Roberto Alemann.

El tema de la caja del PAN es algo muy importante de analizar, no por las críticas que se le han hecho de si es una dádiva o no, si es humillante o no, sino por el profundo sentido psicológico que tiene el hecho de que estemos creando toda una generación de argentinos en cuya mesa el alimento llega no de manos de los padres sino del Estado. Estamos creando una generación de hijos del Estado. Esta situación tiene el agravante de que son hijos del Estado abstracto. Al recibirlo de manos del Estado y no de sus padres están cambiando totalmente su estructura psicológica y no podemos esperar de ellos el día de mañana que sean ciudadanos responsables de si mismos ni que tengan la dosis de energía y de actividad individual que es necesario para llevar adelante este país. (*La Gaceta de Hoy* 20/05/1985)

Asimismo, el economista de la Universidad de Buenos Aires, Meir Zylberberg, miembro vitalicio de la Mont Pélérin Society, colaborador de la Revista “Ideas sobre la Libertad”, vinculado al Centro de Estudios sobre la Libertad y columnista en el Diario *La Prensa*, también se pronunciaba en la misma dirección. En una nota titulada “Mercado laboral para 9 millones de marginados”, realizaba una crítica al PAN. Consideraba que

El fracaso del “asistencialismo” de las características del PAN y la ayuda mediante bonos solidarios fue prevista hace dos siglos, contemporáneamente con el paulatino reconocimiento de la universalidad de los principios de la economía política. El debate académico se suscitó en Gran Bretaña de fines del siglo XVIII. El tema, que sigue teniendo actualidad, a pesar del tiempo transcurrido, eran las “poor laws” (leyes de pobres) y cuestionaba la eficacia de estas medidas para mejorar el nivel de vida de los indigentes. (*La Prensa* 30/11/89)

Para la justificación de esta crítica, Zylberberg recuperó a Thomas Malthus, combinando en su argumentación ideas neoliberales y neomalthusianas:

Los argumentos esgrimidos por Malthus en el “Primer Ensayo sobre la Población”, editado en 1798, demostrando los efectos destructivos para las sociedades de las transferencias forzadas de ingresos, se consideraron tan

contundentes que no dejaban espacio para imaginar el sinnúmero de elucubraciones y experimentos socialistas que luego se sucedieron.

Malthus insistía en que gravar a los sectores “laboriosos y frugales” origina aumentos de los precios de las subsistencias”, desalienta la producción y “empobrece a esa clase de población que no posee más que su trabajo”. Por otra parte, el estímulo a una mayor demanda de alimentos derivada por la institucionalización de la mendicidad promueve una cantidad superior de nacimientos entre los desposeídos cuya perspectiva de sobrevivir se hará cada vez más problemática. Las leyes de pobres inglesas -decía Malthus- “crean a los pobres que luego mantienen”. (*La Prensa* 30/11/1989)

Asimismo, las atribuciones de “las autoridades administrativas encargadas de repartir la beneficencia” tenían implicancias políticas, lo que, según el columnista, llevó a Malthus a afirmar que “toda interferencia excesiva en los asuntos personales es una forma de tiranía irritante para quienes tienen que recurrir a la ayuda pública”. Por ello, “los métodos idóneos para superar los sufrimientos de los necesitados” se hallaban en la “organización institucional de la propiedad privada y desarrollo libre de las actividades mercantiles de intercambio”. De esto se derivaría la opinión de Malthus sobre la revolución industrial inglesa: “Incluso los peores enemigos del comercio y la industria tiene que admitir que cuando fueron introducidos en Gran Bretaña, en su séquito vino la libertad” (*La Prensa* 30/11/1989).

En la misma dirección, una vez puesto en marcha el PAN, distintos medios criticaron esta política que asociaban a un “estado paternal” y “demagogo” que daba “dádivas” o “limosnas”, por sus semejanzas con el peronismo. Esto era problemático, desde esa mirada, porque daba lugar a la corrupción. Por ejemplo, el diario *Ámbito Financiero* señalaba: “El gobierno radical optó, acompañado por el peronismo, por el mendrugo que rebaja al que lo recibe, crea demagogia con los paquetes, incentiva a los pícaros. Se optó por la peor solución teniendo las mejores y más técnicas a mano” (*Ámbito Financiero* 04/06/1984). El diario *La Nación* también afirmaba: “volver a insistir en que las tareas distributivas del estado benefactor y paternalista jamás pueden ser soluciones de fondo sino apenas paliativos transitorios” (*La Nación* 20/5/1988). Por su parte, la Revista *Siete*

Días, desde el mismo ideario, apuntaba sus críticas a los efectos que el “paternalismo” suponía para la libertad de acción individual:

El PAN y sus cajitas milagrosas son un ejemplo de esta acción sutil que despliega el partido gobernante a través del Estado paternal y misericordioso y que, lejos de ayudar a los sectores más carenciados a superar una difícil coyuntura agravada mil veces por la incompetencia de la actual conducción, parecerá destinada a robotizar al individuo privándolo de la aventura divina de vivir en libertad. (*Siete Días* 25/4/1985)

En esos años, el PAN empezó a ser criticado también como una forma de propaganda oficial y relacionado con la corrupción, el clientelismo y el nepotismo de los operadores locales. El Diputado Alberto Natale del Partido Demócrata Progresista cuestionaba la prolongación del lapso de duración del PAN, ya que “en medio de un grosero y bochornoso aprovechamiento partidista de sus efectos, la distribución de las cajas de alimentos es utilizada permanentemente por los prosélitas del partido gobernante para reclutar adhesiones” (*Tiempo Argentino*, marzo de 1985, cit. en Sigal et al. 1986).

Desde el principio, la presencia de Nosiglia en la gestión del PAN y la naturaleza de este programa generaron sospechas de reparto clientelar de las cajas. De hecho, Imbaud (2020) sostiene que el estilo político de Nosiglia suponía priorizar a sus socios y aliados a la hora de manejar el PAN. Eso explicaría que algunas de las provincias y zonas en donde su peso político era más fuerte, como Misiones y la Capital Federal -fundamentalmente el barrio de La Boca- fueron los primeros lugares en ser atendidos por el programa. Los miembros de la Coordinadora de Santa Fe también llegaron a denunciar los intentos de Nosiglia de usar de manera clientelar las cajas para entrometerse en la interna provincial. Según estas acusaciones, habría mandado a la provincia 15 mil cajas con fichas de afiliación para que el dirigente radical Roberto Pascual Silva le entregara a los sectores vulnerables de Santa Fe en contra del “Changuí” Cáceres (Imbaud 2020).

En este sentido, un observador experto de este programa en los años ochenta, sostuvo que “el carácter directamente distributivo y relativamente discrecional de este programa se presta para instrumentalizar con intencionalidad política inmediata” (Tenti Fanfani 1987). Como mostraba el autor, se generaban disputas constantes por el control de las cajas PAN

por las presuntas ventajas políticas y electorales que se asociaban con la distribución de ese recurso. Como en el caso de Santa Fe, esta situación enfrentaba a diferentes fracciones dentro del radicalismo. En San Luis, por ejemplo, Mario Negri, diputado nacional de la UCR, condicionó su disposición a negociar en un conflicto intrapartidario a su participación en la organización y distribución de tres programas nacionales: el PAN, los créditos del Banco Hipotecario y el programa “deportes con todos”. Y reivindicó públicamente una participación igualitaria en la distribución de esos recursos para cada una de las tres líneas internas de la UCR local (Tenti Fanfani 1987; *La Razón* 1/9/1986).

El diario *La Prensa*, en un editorial titulado “Grave denuncia sobre el PAN”, también recuperaba declaraciones de un militante radical del cual no daba el nombre y que afirmaba que el PAN “estaba desfigurando la finalidad para la que fue creado”, que no cumplía “con el objetivo de carácter social que le dio origen” y que “se estaba convirtiendo en una herramienta política de exaltación de gente, lo cual no era útil” (*La Prensa* 03/03/1988). En función de estas supuestas declaraciones, el diario afirmaba en su editorial:

si se han venido deformando esos loables propósitos iniciales, para irlo transformando en un mezquino instrumento de captación proselitista, como todo haría suponerlo, habrán influido en ello intereses oficiales que seguramente desbordaran las intenciones y aun las atribuciones del director del programa”. Asimismo, agregaba que “las sumas que se emplean en el PAN son sufragadas por todos los contribuyentes, por lo que no cabe aplicarlas en función de la propaganda política del partido oficial. (*La Prensa* 03/03/1988)

Más allá de los usos políticos del PAN y de los actos de corrupción efectivos, desde que se formuló el proyecto del PAN y en sintonía con los discursos previos a los ochenta que asociaban asistencia social con beneficencia y corrupción, esta política generó fuertes reacciones en el espectro del liberal conservadurismo. Como vemos, estas críticas asociaban la asistencia social con el “paternalismo” del estado y veían en esa acción no necesariamente el cumplimiento del derecho básico a la alimentación, sino la suplantación del individuo por el estado y la corrupción en un sentido

amplio: del desarrollo de la libertad individual y de la creación del caldo de cultivo para el clientelismo.

IV.2. En busca del enemigo interno: la mirada de la DIPPBA sobre la Caja PAN.

Otro conjunto de representaciones sobre el PAN se desprende de los informes de la DIPPBA que continuaba realizando tareas de espionaje durante la democracia. Como han indicado diferentes autores, este organismo tuvo distintas denominaciones y cambios en el alcance de sus funciones y recursos. Aunque fue creada en 1956 y disuelta en 1998, posee documentación desde 1932, cuando funcionaba como Dirección de Orden Público (Lenton y Nagy 2021). Los documentos que produjo la DIPPBA tanto en gobiernos civiles como militares, fueron el sustento de la persecución y la represión política. Por el rol político y represivo que cumplió, y por su accionar más allá de los gobiernos militares, forma parte del universo de los archivos de control social (Marengo y Castronuovo 2005). En este sentido, la creación de la DIPPBA en 1956 tuvo lugar apenas producido el golpe de estado que dio lugar a la dictadura “Revolución Libertadora” (1955-1958) contra el gobierno de Perón. En el marco internacional de la Guerra Fría, en Sudamérica se empezó a construir la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) que suponía nuevas hipótesis de conflicto contra el enemigo interno (Lenton y Nagy 2021). Los legajos se vinculaban a “Mesas de trabajo” y “Factores”: la Mesa A correspondía a los factores político, comunal y estudiantil; la Mesa B a los factores gremial, laboral y económico; la Mesa “De” a los factores social y religioso, y la Mesa “DS” a “actividades subversivas”.

En este caso, la policía se infiltraba en diferentes espacios comunitarios para obtener información sobre “las verdaderas intenciones” detrás del PAN y sus funcionarios. Daba cuenta de la potencial peligrosidad del programa relacionada con la movilización social, el “accionar marxista”, la corrupción o el desorden. El espionaje suponía tanto la observación como la recopilación de documentación. Tanto los informes como los recortes periodísticos y volantes recabados por la policía permiten dar cuenta en dónde se detenía la mirada policial. Los informes policiales relacionados

con la Caja PAN se encuadraban en distintos factores: el social, el político y el religioso.

En el factor religioso, en particular, la policía se detuvo a analizar el partido de Quilmes, una zona particularmente vigilada en los años setenta y ochenta debido a la importancia que en la zona tuvo el Movimiento de Sacerdotes por el Tercer Mundo (MSTM) (Pinedo 2022). Asimismo, debido a los altos índices de pobreza, necesidades alimentarias y acuerdos políticos específicos, el PAN se implementó por primera vez en ese partido (Adair 2023). En un informe policial se da cuenta del funcionamiento del PAN en Villa Luján de Quilmes, en donde las cajas eran distribuidas por la capilla María Madre de la Fe, dependiente de la Parroquia Nuestra Señora de Luján, cuyo cura párroco era el Padre Luis Farinello, que la policía remarcaba que pertenecía al MSTM. El informe destacaba que por iniciativa de este párroco “en dicha Capilla se habilitó una oficina de recepción”. Continuaba señalando que “Asimismo se pudo saber que las cajas de alimentos serán entregadas la próxima semana, sin hacer hasta el momento la fecha determinada. Cabe señalar que el titular del Obispado de la Diócesis de Quilmes, Mons. Jorge Novak prestó su colaboración difundiendo un breve mensaje pastoral que será difundido en medios televisivos de la Capital Federal, como promoción del PAN” (CPM-Fondo DIPPBA, División Central de Documentación, Registro y Archivo, Mesa Referencia, Legajo 18.260).

Novak había sido designado obispo de la nueva diócesis de Quilmes en agosto de 1976 y protegió a curas tercermundistas de posibles atentados o secuestros, como al sacerdote Luis Farinello, quien además de pertenecer al MSTM era cercano al peronismo. Como indica Pinedo:

En su parroquia de Quilmes, Nuestra Señora de Luján, la actividad política era frecuente y las visitas de figuras políticas vinculadas al peronismo, como Raimundo Ongaro o Deolindo Bittel, eran habituales. La iglesia solía ser un lugar donde se realizaban actividades con la Juventud Peronista vinculada con Montoneros, que entre otras cosas aprovechaba el edificio de la parroquia para proyectar clandestinamente la película La hora de los Hornos. Todo este activismo que tenía al cura y a la parroquia como nudo de enlace lo convirtió en un blanco de la represión. (Pinedo 2022, 165-166)

El interés de la policía en este proceso también respondía al proceso de movilización y organización social de la zona sur del conurbano bonaerense en los años setenta y ochenta, en los cuales los sectores más reformistas y de izquierda de la iglesia cumplieron un rol importante, particularmente a través de las Comunidades Eclesiales de Base (CEB). Las CEB fueron impulsadas por curas parroquiales, sobre todo, en Quilmes y La Matanza. El objetivo era involucrar a los laicos en la lectura de la Biblia y en la administración de los sacramentos. En la diócesis de Quilmes había alrededor de sesenta CEB (Vommaro 2009, 88). Estas formaron parte del entramado de sociabilidad y redes militantes de los movimientos de tomas de tierra y asentamientos en Quilmes y en La Matanza en los ochenta. Según Pinedo, las CEB “ejercieron como núcleos que habían fomentado parte de la sociabilidad barrial en una trama local que se situaba en la frontera urbana y quedaba bastante aislada del centro de la ciudad de Quilmes. Operaban como redes de territorialización de una población emergente” (Pinedo 2022, 286).

En los ochenta, desde la parroquia de Farinello también partían las peregrinaciones obreras de la Semana Santa y el 1º de Mayo, que, como muestra Pinedo, estaban fuertemente vigiladas por la Policía provincial. Esta importante vigilancia sobre el movimiento social y religioso de la zona sur del Gran Buenos Aires también es detectada por Nagy y Lenton en su trabajo sobre el espionaje policial sobre los indígenas en los años ochenta y noventa. Los autores muestran que, a raíz del V centenario de la conquista y colonización de los españoles a América, en Argentina se realizó el Foro “500 Años de Resistencia Indígena Negra y Popular La Plata - Berisso – Ensenada” integrado también por el Peronismo de Base y otras organizaciones que también incluían sectores católicos de izquierda. De hecho, entre la documentación recabada por la policía en este foro había un volante que anunciaba un “video-debate” sobre la película “La misión” del que también participaba el Padre Luis Farinello. Como señalan los autores,

La DIPPBA seguía también los pasos de Encuentro Cristiano, organización fundada en 1985, alineada con el Movimiento de Sacerdotes por el Tercer Mundo y la Teología de la Liberación, y vinculada al MTP [Movimiento Todos por la Patria] hasta 1987 cuando ambas organizaciones se escindieron por diferencias en relación con las estrategias a seguir. Una

de las figuras más emblemáticas de Encuentro Cristiano era el teólogo Rubén Dri, columnista de "Entre Todos", publicación del MTP que en aquel entonces otorgaba regularmente un espacio a temáticas vinculadas a los pueblos indígenas. (Lenton y Nagy 2021, 9)

La vigilancia de la DIPPBA en la posdictadura nos permite ver que todavía hay pervivencias imaginarias del enemigo interno propio de la DSN ligado a la “subversión” tal como se construyó en ese marco interpretativo en los años sesenta y setenta. En ese contexto, “el temor de la DIPPBA tenía más relación con la conformación de un frente opositor, subversivo, de perfil peronista o de izquierda que capitalizara las demandas indígenas, que con las propias organizaciones y sus reclamos en el marco del V Centenario” (Lenton y Nagy 2021, 16). A pesar de lo cual, como también indican los autores, hay una transición en ese plano, y junto al enemigo interno setentista aparecieron nuevas amenazas vinculadas con otros actores relacionados con los nuevos movimientos sociales y con agendas sobre el narcotráfico y el delito organizado. Este cambio de enfoque se vinculó con la caída del comunismo y la disolución de la Unión Soviética, y la construcción de nuevos enemigos en la posguerra fría y flamante era global (Muzzopappa 2000).

Efectivamente, los años ochenta supusieron nuevos modos de acción social y política, demandas, problemas y expectativas, que fueron leídas por las fuerzas de seguridad y la oposición política a partir de los lentes y categorías de las que disponían. Sin embargo, eso nos advierte que en la intervención social del estado y en la organización social desde abajo la policía encontraba prácticas desafiantes al orden político.

Sergio Serulnikov, en sus análisis sobre los saqueos de 1989, también muestra la emergencia de nuevas prácticas de acción social con el foco puesto en la supervivencia en las que emergen otros actores. El autor muestra la escasa o, a veces nula, presencia de militantes de izquierda o barriales, a pesar de lo cual, “el gobierno y las fuerzas de seguridad, con las imágenes todavía frescas del asalto al cuartel de La Tablada por parte de un grupo armado insurgente en enero de ese año, buscaron con el mayor ahínco ‘extremistas’ y ‘activistas de izquierda’” (Serulnikov 2017, 73). Incluso señala que el diario *La Nación* en una tapa escribió que “veintitrés activistas que estarían vinculados con la subversión” habían sido arrestados en San

Miguel. Resulta interesante el análisis de la especificidad del saqueo como práctica en el marco de la crisis social de la posdictadura para pensar en las novedades que todavía ni las fuerzas represivas ni la opinión pública podía comprender adecuadamente. Como señala el autor:

Aparte del involucramiento de grupos marginales en las acciones, el saqueo en sí mismo es una práctica ambigua entre el mero beneficio individual y la protesta social, entendida como acciones orientadas a promover cambios de conjunto en las condiciones de vida de determinados colectivos humanos. (...) Para marcar que la violación de la ley, o más bien de las normas básicas de convivencia, no era una libre elección sino el ejercicio de un derecho frente a una situación de indignidad extrema, los partícipes de los saqueos se ocuparon deliberadamente de distanciar el significado de sus actos de la violencia delictiva. Procuraron así restituir las bases morales de su conducta individual y la lógica social del comportamiento colectivo. (Serulnikov 2017, 74)

En este clima social y político, la DIPPBA reportaba incidentes en la Subsecretaría de la Mujer, el Menor y la Familia de Florencio Varela en torno a la entrega de Cajas PAN en enero de 1990 que catalogó dentro del factor “Social”. Diferentes cuestiones llaman la atención de este reporte. Por un lado, la presencia policial para realizar tareas de acción social: “En un primer momento la entrega de estas se realizaba con total normalidad, ante el importante número de carenciados allí reunidos y para que la entrega se realizase en forma ordenada, se solicitó la presencia de personal policial, por lo cual la seccional 1ra remitió una dotación completa al lugar”. Por otro lado, el desarrollo de distintos conflictos en el momento de la entrega, evidentemente previstos dada la presencia de la policía:

En cierto momento, los reunidos aproximadamente unas ciento treinta (sic) personas, comenzaron a observar que parte de los alimentos entregados se hallaban en mal estado, iniciándose una serie de exteriorizaciones, las cuales fueron in crescendo, referidas a la persona del intendente municipal Julio Alberto Carpinetti, arrojando parte de los alimentos en mal estado a la vía pública, en forma de protesta (...).

No conforme con ello un grupo de 30 personas, optó por trasladarse hasta la sede de la subsecretaría de la mujer, el menor y la familia, sito en la calle 25 de Mayo y Ayacucho, distante a 500 mts. del depósito, una vez allí se arengaban mutuamente, algunos de ellos hacían uso de la palabra en forma indistinta manifestando su indignación al considerarse defraudados por las autoridades comunales (...)

Ante la algidez que la situación revestía, algunos de los presentes comenzaron a arrojar contra las paredes del frente de la subsecretaría, los alimentos en mal estado antes recibidos. (CPM-Fondo DIPPBA, División Central de Documentación, Registro y Archivo, Mesa Referencia, Legajo 18.260)

Lo que vemos es la vinculación entre la acción social del estado con el conflicto real y potencial, por lo que las políticas sociales hacia estos sectores fuertemente afectados por la crisis económica empiezan a vincularse, para las fuerzas de seguridad, con la conflictividad y la sospecha. De hecho, junto a la “peligrosidad” de estos nuevos actores sociales beneficiarios de la asistencia estatal, aparecen los tradicionales sujetos vigilados por la policía relacionados con sectores políticos de la Nueva Izquierda de los años setenta. En este informe se hace referencia a dos hombres a quienes asocian con el conflicto ocurrido:

Según versiones de militantes justicialistas el nombrado pertenecería al peronismo de Bases, y habría estado a disposición del PEN [Poder Ejecutivo Nacional], por el término de dos años. Solicitamos mayores informes a SIDIC [Sistema Integral de Información Clasificada] de la dirección general de Icia [inteligencia], el empleado manifestó que no se hallaba cargados datos del mismo, por lo que se solicita a policía federal antecedentes que pudiera registrar.

Otra persona que puede ser consignado como activista es un individuo de sexo masculino de aproximadamente 25 años de edad, de contextura física mediana, algo robusto, tez trigueña, pelo negro, y que responde al apodo de “El paraguay”, con respecto a esta persona habitaría en las proximidades del Matadero Municipal, en una casilla humilde sobre la calle Gral. Mosconi. (CPM-Fondo DIPPBA, División Central de Documentación, Registro y Archivo, Mesa Referencia, Legajo 18.260)

Este tipo de asociación entre la militancia de izquierda, la conflictividad social y las acciones asistenciales del estado puede encontrarse también en un informe relacionado con el “Factor político-social”. En este caso se vincula a un funcionario del partido bonaerense de San Fernando ubicado en la zona norte del conurbano con el mismo tipo de enemigo interno “subversivo” construido en el marco de la DSN. Se señalaba que el coordinador del PAN de ese distrito era padre de una joven desaparecida y continuaba:

Su encuadre ideológico es de ultra-izquierda, manteniendo fluido contacto con la dirigencia social y nacional de organizaciones marxistas. Que actualmente utilizando la cobertura que le ofrece su cargo oficial, mantiene contacto con estos grupos a la vez que forma cuadros a nivel base, encuadrados en dicha ideología. A nivel superficie se manifiesta como un ferviente militante del Movimiento de Renovación y Cambio (...) Según la fuente, a través del PAN, está efectuando un excelente trabajo de captación marxista con la cobertura de militante radical. (CPM-Fondo DIPPBA, División Central de Documentación, Registro y Archivo, Mesa Referencia, Legajo 18.260)

Desde el espectro de la derecha peronista, también es posible rastrear críticas al PAN que, al igual que la DIPPBA, buscaban en los actores del presente reminiscencias de la izquierda setentista a la que condenaban. Como indica Juan Luis Besoky sobre este sector del peronismo:

es posible señalar ciertos rasgos comunes de la derecha peronista, como el énfasis en el nacionalismo, el revisionismo histórico con especial hincapié en la figura de Rosas, un marcado antisemitismo y anticomunismo y cierta preferencia por la acción directa. Los grupos de la derecha peronista difieren del resto del peronismo ortodoxo en la radicalidad de sus objetivos y de sus prácticas, y en la preferencia, en muchos casos, por la acción violenta. (Besoky, 2013, 22)

En esta línea, en un volante no casualmente incautado por la DIPPBA de la Agrupación Peronista Brigadier Juan Manuel de Rosas de la ciudad bonaerense de San Nicolás de Los Arroyos se expresaban sus posiciones

sobre esta política social. El panfleto se titula “La trampa del PAN”. Se puede observar que también se trazan vínculos entre la izquierda peronista de los setenta y el sector del radicalismo que estaba en el gobierno, aunque objetivamente esos lazos no existían:

Los otrora “chetos de Cámpora”, aquellos que un día 1ro de mayo fueran echados públicamente de la Plaza de Mayo, han regresado a la palestra política, bajo el nombre de “Coordinadora Nacional-Franja Morada” quien ha tomado a su cargo gran parte del manejo de la política de “renovación y cambio”.

Son los mismos sujetos que, en los comienzos de la década del 70, asaltaban a los proveedores de productos alimenticios para luego distribuirlos en las villas miserias como manera de ganar adeptos para su accionar futuro.

Hoy, después de diez años, han regresado con su indulto bajo el brazo, amparados en la defensa de los derechos humanos, más crediticios y mejor mentalizados, enancados como “los 7 jinetes del Apocalipsis” en el corcel ganador. (Agrupación peronista brigadier Juan Manuel de Rosas, 18/10/1984, en CPM-Fondo DIPPBA, División Central de Documentación, Registro y Archivo, Mesa Referencia, Legajo 18.260)

El anticomunismo y antisemitismo propios de la construcción del enemigo de la derecha peronista puede también leerse en el modo en que se caracteriza a otros funcionarios del programa:

Los manejos de este deleable (sic) proceder, cuenta en el Ministerio de Salud y Accion Social, con el subsecretario Enrique Nosiglia, bajo el asesoramiento de un fanático sionista Luis Stuhlman (agente de la DAIA), con la complicidad del Director Gral. de Programación Dr. Lic. Oscar Ramirez (psicólogo sociólogo, a cargo de la atención de las necesidades de ex-combatiente de Las Malvinas, que hasta el presente no les ha solucionado un solo problema) y también activo miembro del engranaje del PAN. (Agrupación peronista brigadier Juan Manuel de Rosas, 18/10/1984, en CPM-Fondo DIPPBA, División Central de Documentación, Registro y Archivo, Mesa Referencia, Legajo 18.260)

Desde su perspectiva, el PAN era utilizado como una estrategia similar a la utilizada en el pasado por la izquierda para cooptar a los sectores vulnerables y, así, conseguir sus objetivos políticos revolucionarios:

Tal es así, que amparados en la vapuleada “Constitución” han concebido un nuevo pasatiempo que se ha dado en llamar “PLAN ALIMENTARIO NACIONAL”. Esta nueva trampa les dejará como rédito poder localizar, como antes lo aspiraban, más rápidamente a aquellas familias carenciadas, no solamente de lo elemental para subsistir, sino también lamentablemente, en lo cultural, siendo ello un excelente caldo de cultivo para sus aspiraciones de liderar esta parte del continente.

Las familias humildes de nuestro pueblo quizás nunca comprendan por qué este “plan desnutriente” que les prometió 17 kilos de alimentos, que ya en la realidad bajó de peso (...) será un escaso paliativo que no les resolverá el problema angustiante del hambre de sus hijos. Para situarse en esta nueva mentira, bastará con leer entre líneas las directivas para los “Agentes del PAN” y en ellos encontrará una torpe acción psicológica destinada a extraerle al carenciado, la mayor cantidad de información posible, con instrucciones de que, lo que deba anotarse en los formularios para las encuestas, no debe hacerse a la vista del encuestado, como así también hacer el “ambiental” para obtener datos de organizaciones vecinales, que en un futuro podrán ser copadas subrepticamente por adeptos de la “Coordinadora Nacional-Franja Morada” de las zonas correspondientes. (Agrupación peronista brigadier Juan Manuel de Rosas, 18/10/1984, en CPM-Fondo DIPPBA, División Central de Documentación, Registro y Archivo, Mesa Referencia, Legajo 18.260)

En lo expuesto se pueden observar distintas cuestiones. Por un lado, tanto la policía como esta agrupación representativa del peronismo de derecha conceptualizan la conflictividad social protagonizada por nuevos actores con una lente similar a la de un momento histórico previo asociado con la vigencia de la DSN y la construcción de un enemigo interno “subversivo” relacionado con la nueva izquierda. Por otro lado, este presunto enemigo podía estar en distintos espacios: infiltrado dentro del gobierno camuflado con las banderas del radicalismo, entre quienes participaban en la red de actores y prácticas barriales asociada con el reparto de alimentos, o entre los

beneficiarios de la asistencia social. Lo cierto es que estos actores ligados a una derecha más reaccionaria y opuesta a las manifestaciones sociales y a la izquierda veían en el PAN la continuación de las acciones de la otrora llamada “subversión”, a pesar de que los actores y las prácticas hablaban de un cambio de época.

V. A modo de cierre

El objetivo de este artículo fue analizar los sentidos construidos por algunos actores contemporáneos a una de las políticas sociales más significativa de la transición a la democracia: el Programa Alimentario Nacional. Esta indagación en las representaciones de diferentes actores (funcionarios del gobierno, legisladores, partidos de la oposición, medios de comunicación, la inteligencia policial) nos permitió observar que la intervención social del estado en la posdictadura se percibió como caridad, clientelismo político, corrupción y amenaza, aunque, desde el gobierno y las redes de expertos vinculados a estas áreas de políticas, se intentó comenzar a definir a las prestaciones sociales como un derecho que había sido vulnerado por la dictadura.

Desde el Ministerio de Salud y Acción Social del gobierno de Alfonsín, se intentó pensar el PAN no solo desde un ángulo asistencial, sino también desde la arista promocional, justamente, para contrarrestar las miradas condenatorias del “asistencialismo”. En simultáneo, se defendió esta política social por considerar que, al igual que la educación y la salud, la alimentación era un derecho humano.

Sin embargo, desde que el proyecto se formuló y se dio a conocer en la opinión pública, los medios de comunicación y ciertos sectores políticos ligados al liberal-conservadurismo criticaron el PAN porque suponía, desde su visión, un acto de beneficencia estatal que impedía la acción individual. Al mismo tiempo, según esta visión, esto suponía crear un caldo de cultivo para el clientelismo y la corrupción.

Asimismo, con reminiscencias de los años setenta, en los informes de la DIPPBA se sospechaba de los vínculos entre ciertos sectores de la iglesia que en los setenta habían estado vinculados a la izquierda y la población de una villa de emergencia del conurbano frente a la realización de actividades

en torno al PAN. Se espiaban las acciones llevadas adelante en el barrio Villa Luján de Quilmes y se sospechaba de un sacerdote a quien la policía vinculaba con el Movimiento de Sacerdotes por el Tercer Mundo. Pudimos observar la pervivencia de diagnósticos sobre el enemigo interno propios de los años setenta, que se rehabilitaron frente a algunas manifestaciones sociales ligadas al PAN.

Estas tensiones semánticas en torno a las políticas públicas revisten interés para este trabajo porque constituyen un conjunto de críticas y prejuicios sobre las políticas sociales que van a continuar en las siguientes décadas. En estos cuarenta años de democracia, el reparto de alimentos siguió estando ligado en distintos discursos públicos a un presunto “asistencialismo” pernicioso tanto para las cuentas públicas como para el progreso individual. También ha sospechado de la asistencia social en tanto se la asocia recurrentemente con la corrupción, el populismo y la conflictividad social. En este marco de disputas por el sentido de las políticas alimentarias que aún continúa abierto en Argentina, el alimento como derecho humano no se visualiza como una conquista indiscutible de la transición democrática y constituye una posición débil que puja por no desaparecer de la lucha semántica.

Referencias

- Adair, Jennifer. 2023. *1983. Un proyecto inconcluso*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Aguirre, Orlando. 2010. “La Alianza para el Progreso y la promoción en América Latina”. *Revista Afuera* 9: s/p.
- Aguirre, Patricia. 1990. *El PAN “Programa alimentario nacional” Informe sobre su implementación entre los años 1984-1990*. [Documento Técnico Inédito].
- Arias, Ana. 2012. *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para superar el modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires: Espacio.
- Besoky, Juan Luis. 2013. “La derecha peronista en perspectiva”. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* 5: 1-21.
- Bobbio, Norberto. 1999. *Estado, Gobierno y Sociedad*. Col. Breviarios. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

- Borrat, Héctor. 1989. *El periódico, actor político*. Barcelona: GG Mass Media
- Britos, Sergio, Alejandro O'Donnell, Vanina Ugalde y Rodrigo Clacheo. 2003. *Programas alimentarios en Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil.
- Campana, Melisa. 2015. "Asistencia Social y Matriz Neoliberal". Ponencia presentada en las XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Canelo, Paula. 2010. "La política contra la economía. Los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional". En *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, compilado por Alfredo Pucciarelli. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cebrelli, Alejandra y Arancibia, Víctor. 2010. "Género, memoria y representación". Salta: *La Otra Voz Digital*, disponible en: <https://www.laotrazvozdigital.com/genero-memoria-y-representacion/>
- Cortés, Rosalía y Gabriel Kessler. 2013. "Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)". *Cuestiones de Sociología* 9: 33-55.
- Eilders, Christiane. 2000. "Media as Political Actors? Issue Focusing and Selective Emphasis in the German Quality Press". *German Politics* 9 (3): 181-206.
- Fernández, Noelia, Florencia Osuna y Jeremías Silva. 2018. "Una historia socio-cultural del estado: política, actores y representaciones durante el siglo xx: Introducción". *PolHis. Revista Bibliográfica Del Programa Interuniversitario De Historia Política* 22: 3-13
- Ferreyra, Silvana. 2016. "Las comisiones investigadoras durante la 'Revolución Libertadora'. Usos del archivo en la historiografía sobre peronismo y antiperonismo". *Quinto Sol* 20 (3): 1-25.
- Gomes, Gabriela. 2016. *La política social de los regímenes dictatoriales en Argentina y Chile: (1960-1970)*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento; Posadas: Universidad Nacional de Misiones; La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

- Ierullo, Martín. 2010. “El proceso de consolidación de los programas de asistencia alimentaria en Argentina (1984- 2007)”. En *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*, coordinado por Adriana Clemente. Rosario: Espacio Editorial.
- Imbaud, María Laura. 2020. *La política en el ámbito de la Capital Federal: la Unión Cívica Radical (1982- 1989)*. Tesis de Maestría en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín.
- Koziner, Nadia Sabrina. 2013. “Representaciones sociales y medios de comunicación: el caso de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual Argentina”. *Punto Cero* 18 (27): 23-30
- Lenton, Diana y Mariano Nagy. 2021. “La Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires y el espionaje a la movilización indígena en 1992”. *Corpus* 11 (1): 1-23.
- Marengo, Eugenia y Sabrina Castronuovo. 2015. El archivo policial como espacio de memoria: un sondeo por el ex archivo de la DIPPBA. *Revista electrónica de fuentes y archivos* 6 (6): 106-125.
- Morresi, Sergio. 2011. “Del MON a la UCEDE. Las derechas liberales entre el Proceso de Reorganización Nacional y la transición a la democracia”. *Actas de las XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Catamarca: Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca.
- Muzzopappa, Eva. 2000. “Metáforas estratégicas. El concepto de cultura en y sobre el ámbito de la seguridad”. Tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Novaro, Marcos y Vicente Palermo. 2003. *La dictadura militar. Del golpe de estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós.
- Osuna, Florencia. 2017. *La intervención social del Estado. El Ministerio de Bienestar Social entre dos dictaduras (Argentina, 1966-1983)*. Rosario: Prohistoria.
- Pan-Montojo, Juan. 2014. “La historia del Estado y la nueva historia cultural”. *Actas del Seminario Internacional “Nuevos enfoques en historia cultural de la política”*. Rosario: Santa Fe.
- Pinedo, Jerónimo. 2022. *Zona sur: urdimbres de la acción colectiva popular en el Gran Buenos Aires (1974-1989)*. Los Polvorines:

- Universidad Nacional de General Sarmiento; Posadas: Universidad Nacional de Misiones; La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Reano, Ariana y Julia Smola. 2013. “30 años de democracia. Debates sobre los sentidos de la política en la transición argentina”. *Estudios* 29: 35-51.
- Serulnikov, Sergio. 2017. “Pobreza y revuelta de subsistencia. los saqueos de 1989 en Argentina”. *Historia Social* 88: 63-85.
- Sigal, Víctor; María Inés Pozzi, y Liliana Sajón. 1986. *Aspectos de implementación de una política pública: El caso PANI (Plan Alimentario Nacional)*. Buenos Aires: INAP.
- Sordini, María Victoria. 2016. “La cuestión alimentaria como cuestión social. Los programas alimentarios implementados entre 1983 y 2001 en Mar del Plata, Argentina”. *Revista Azarbe. Revista internacional de trabajo social y bienestar* 5: 49-58.
- Sordini, María Victoria. 2016. “La cuestión alimentaria como cuestión social. Los programas alimentarios implementados entre 1983 y 2001 en Mar del Plata, Argentina”. *Revista Azarbe. Revista internacional de trabajo social y bienestar* 5: 49-58.
- . 2018. “¡Nació con un PAN bajo el brazo! La transición a la democracia: entre el derecho y el subsidio a la alimentación”. *Unidad sociológica* 3: 58-67.
- Tenti Fanfani, Emilio. 1989. *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Buenos Aires: CEAL.
- Vommaro, Gabriel. 2011. “La pobreza en transición. El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años 80”. *Apuntes de investigación del CECYP* 19: 45-73.

Fuentes documentales

- Boletín Oficial de la República Argentina.
- Comisión Provincial de la Memoria-Fondo Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, División Central de Documentación, Registro y Archivo, Mesa Referencia, Legajo 18260.
- Diario *Clarín*, Hemeroteca del Congreso de La Nación.
- Diario *La Nación*, Hemeroteca del Congreso de La Nación.
- Diario *La Prensa*, Hemeroteca del Congreso de La Nación.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 1984. *La pobreza en Argentina*. Buenos Aires: INDEC.

Revista *Respuesta radical para la unión nacional*, Biblioteca y Archivo histórico de la UCR.

Proyecto de ley “Programa Alimentario Nacional”, Cámara de Diputados, 2 y 3 de febrero de 1984.

Proyecto de ley “Programa Alimentario Nacional”, Cámara de Senadores, 8 de febrero de 1984. Ministerio de Educación y Justicia, “Educación cívica. Documento de apoyo n°3”, 1984.

EL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL Y LA REFORMA UNIVERSITARIA. UNA MIRADA DESDE EL COMUNISMO ARGENTINO EN LOS AÑOS TREINTA

Gabriel Omar Piro Mittelman*

Instituto de Historia Argentina y Americana

“Dr. Emilio Ravignani” (UBA)

✉ gabrielpiro90@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-2352-1194>

Recibido: 29 de noviembre de 2024

Aceptado: 8 de febrero de 2025

DOI: 10.46553/colec.36.1.2025.p187-221

Resumen: La Reforma Universitaria, y el movimiento reformista en general, se constituyeron desde sus orígenes en un ancla de referencia en la vida política, cultural e intelectual argentina, dando lugar a una nutrida elaboración historiográfica al respecto. Sin embargo, en el marco de aquella temática, fue menos abordada de forma específica la acción de los comunistas en aquella dinámica, pese haber obtenido cierta relevancia en aquel medio. Atendiendo a esta vacancia en este artículo se analizan las transformaciones en el discurso y en los repertorios de acción del Partido Comunista de Argentina (PC) en el movimiento estudiantil universitario en sus vínculos con la Reforma Universitaria y la tradición reformista durante la década de 1930. Se destaca cómo el PC, que desde fines de los años 20 había ensayado una fuerte crítica a aquella tradición, cambió su enfoque tras la implementación de la política de Frente Popular en 1935.

Palabras clave: Reforma Universitaria; Partido Comunista; Frente Popular; movimiento estudiantil.

* Doctor de la Universidad de Buenos Aires en Historia (Argentina). Profesor de Historia de nivel medio y universitario en diversas casas de estudio.

THE STUDENT MOVEMENT AND THE UNIVERSITY REFORM. A VIEW FROM ARGENTINE COMMUNISM IN THE 1930's

Abstract: The University Reform, and the reformist movement in general, became an anchor of reference in Argentine political, cultural and intellectual life from its origins, giving rise to a rich historiographical elaboration on the subject. However, in the context of that subject, the action of the communists in that dynamic was less specifically dealt with, despite having obtained a certain relevance in that milieu. In response to this gap, this article analyses the transformations in the discourse and repertoires of action of the Communist Party of Argentina (CP) in the university student movement in its links with the University Reform and the reformist tradition during the 1930s. It highlights how the CP, which since the late 1920s had been strongly critical of that tradition, changed its approach after the implementation of the Popular Front policy in 1935.

Keywords: University Reform; Communist Party; Popular Front; Student Movement.

I. Introducción

La Reforma Universitaria, y el movimiento reformista en general, se constituyeron desde sus orígenes en un ancla de referencia para organizar la vida política universitaria, en tanto el conjunto de los actores políticos intervinientes en las casas de estudio debían posicionarse sobre su significado, sus alcances y límites (Bustelo 2021; Buchbinder 2008; Califa 2014; Caldelari y Funes 1996; Graciarena 1971; Tcach 2012). Diversas corrientes políticas y de pensamiento, desde el socialismo hasta el radicalismo y el comunismo, nutrieron sus filas durante los años 20 y 30 con profesores, estudiantes e intelectuales vinculados a aquella experiencia. De ahí que los contactos entre la tradición reformista, el campo cultural e intelectual, y la vida política en la argentina de aquellos años, tuvieron en aquel entramado un punto de enlace, que lo transforman en un lente privilegiado para observar algunas dinámicas del periodo.

Bajo algunas premisas comunes vinculadas al americanismo, el antiimperialismo, el anticlericalismo, la pelea por una mayor democratización de los órganos de gobierno universitario y la crítica a la pedagogía decimonónica, los dirigentes reformistas bifurcaron sus caminos teóricos y políticos durante la década del 20. Incluso dentro del campo de la izquierda se observó una miríada de propuestas que suscribieron a la idea de “radicalizar la reforma” (Bustelo y Domínguez Rubio 2017) tras el impacto de la Revolución de Octubre, expresadas en una generación de jóvenes estudiantes vinculados a diferentes expresiones del anarquismo, del socialismo, al inicial comunismo, o a referentes intelectuales como José Ingenieros (Plotkin 2021).

Esta heterogeneidad del reformismo, explicada en parte por las diversas opiniones sobre su eficacia política dentro y fuera de los claustros universitarios tras las “contrarreformas” iniciadas en 1923, comenzó a transformarse en los primeros años de la década del 30 (Biagini 2001; Buchbinder 2012; Halperin Donghi 2017). El golpe de Estado encabezado por el general José Félix Uriburu tuvo entre sus blancos de ataque a la acción reformista en las universidades, encarcelando y pasando a retiro a estudiantes y docentes opositores al nuevo régimen, a la vez que habilitando el avance de las corrientes nacionalistas y conservadoras que acrecentaron su presencia durante todo el periodo siguiente (Sanguinetti 1970; Tcach y Iribarne 2019). Los estudios sobre esta etapa coinciden en señalar que estas circunstancias forzaron una “partidización” del movimiento reformista, que comenzó a vincularse directamente con las corrientes políticas opositoras y a identificarse con sus tácticas, llevando su acción fuera de los claustros universitarios.

En este artículo analizaremos este proceso deteniéndonos en las transformaciones discursivas y los repertorios de acción del Partido Comunista (PC) sobre el movimiento estudiantil universitario durante los años 30, focalizando particularmente en el giro que representó su política de Frente Popular a mediados de la década. La misma implicaba, según la formulación sostenida en el VII Congreso de la Internacional Comunista (IC), la búsqueda de formas de colaboración entre la clase obrera y sectores “progresistas” de la burguesía “democrática” en función de combatir al fascismo, atendiendo al cambio que significaba el arribo de los nazis al poder y la perspectiva de una nueva guerra que involucrase a la URSS. La

relevancia de este enfoque recae en que la consideración de los comunistas sobre la Reforma y el movimiento reformista estuvo atravesada, como en otros casos, por estos vaivenes estratégicos. Los iniciales esfuerzos del Partido Socialista Internacional (PSI), precedente inmediato del PC, por organizar al movimiento obrero se habían expresado en la alianza obrero-estudiantil durante los hechos de 1918, colocando al partido en una relación estrecha con el movimiento reformista en su primera etapa (1918-1923). Posteriormente, su retroceso y los zigzagueos políticos del propio PC fueron ensanchando una distancia que se consolidó durante el periodo de Clase Contra Clase, también conocido como el “tercer período” (1928-1935), en el cual la Internacional Comunista prefiguró el inminente derrumbe del capitalismo, presentando un escenario dicotómico en el que se enfrentarían las fuerzas del fascismo y del comunismo y en el cual las clases medias (incluyendo al estudiantado) no tenían una gravitación propia más que ubicándose en alguno de aquellos polos (Camarero 2007).

Aun así, en esta etapa no hubo una indiferencia por parte del comunismo respecto del fenómeno reformista y los asuntos universitarios. Varios de los principales dirigentes e intelectuales del PC, como Paulino González Alberdi, Héctor Agosti, Aníbal Ponce, o Ernesto Giudici se asumieron, por diversas vías y como parte de distintas generaciones, miembros de la heterogénea tradición reformista (Buchbinder 2018). Sin embargo, estos lazos adoptarían una nueva dinámica en los años 30, cuando comenzó una transformación en la actividad política del movimiento estudiantil reformista que, impulsado por las circunstancias, se acercó a los planteos “antifascistas” y de “defensa de la democracia”, acelerados tras el ascenso de Adolf Hitler en Alemania. Estos planteos encontraron puntos de contacto con el giro que estaba efectuando la IC (y por ende el PC) en paralelo, vinculado a la política de Frente Popular (Piro Mittelman 2022; Mittelman 2020), que sostenía la necesidad de una alianza entre la clase obrera y sectores medios y “progresistas” de la burguesía en función de enfrentar al fascismo. Esto se tradujo en una reevaluación sobre el rol de los “sectores medios”, vinculados a la intelectualidad y al movimiento estudiantil, a los que se consideró relevantes para encarar aquella pelea. Además, se retrotrajo aquella definición que catalogaba a socialistas y radicales como “socialfascistas” para considerarlos como potenciales aliados en una acción antifascista conjunta.

Teniendo en cuenta estos vaivenes en la orientación comunista y el paralelo proceso de transformaciones y nuevas discursividades presentes en el universo reformista, ambos motivados, en parte, por el trasfondo internacional: ¿de qué modo se alteraron las definiciones del PC sobre el movimiento reformista y la Reforma Universitaria a raíz de estos vaivenes estratégicos? ¿Cómo variaron los vínculos entre comunismo y reformismo en aquellos años? Tales son algunos de los interrogantes que exploraremos en este artículo.

Vale señalar que las elaboraciones historiográficas sobre el movimiento estudiantil en este periodo se han centrado mayoritariamente en analizar el desempeño o bien del movimiento reformista en general, o bien de algunos de sus actores, particularmente los vinculados al Partido Socialista (PS) y la Unión Cívica Radical (UCR) (Bergel 2012; Bermann 1946; Biagini 2001; Del Mazo 1941a; 1941b; Dujovne 2004; Giménez 2013; Partido Socialista 1945; Ratto 2019), existiendo una relativa vacancia de trabajos referidos al PC, pese a la relevancia de aquella organización en estos años (Caruso 1999; Gilbert 2011; Pérez Branda 2007). Aquí, atendiendo a aquel vacío historiográfico, propondremos una mirada que integra al comunismo en aquel proceso de “partidización” de una parte del movimiento estudiantil iniciado en la década del 30. Una vez incorporado en ese proceso, y tras su giro frentista, el PC efectuó una relectura positiva del legado de la Reforma Universitaria, vehiculizando aquel viraje a partir de su reinscripción en el movimiento reformista. Esto, a su vez, trajo aparejado un intento de acercamiento político a las juventudes de la UCR y el PS. Dicha perspectiva, que contó con sinuosidades y variaciones durante la etapa, apuntaló la convicción en el PC de que el movimiento estudiantil podía resultar un actor significativo en la pretendida alianza del Frente Popular.

Para desarrollar nuestro planteo, comenzaremos señalando las confluencias y divergencias entre el PC y el movimiento reformista en la etapa previa a 1935. Luego, nos acercaremos a sus cambios de concepción y de práctica política tras el viraje frentista, para finalmente concluir con algunas reflexiones generales sobre la etapa.

II. El PC y el movimiento estudiantil ante el golpe del 30 y el resurgir del reformismo

El gobierno dictatorial de José Félix Uriburu consideró que entre sus objetivos estaba el de disipar cualquier atisbo de apoyo al yrigoyenismo dentro de las universidades, en tanto argüía que estas resultaban un terreno fértil para el resurgir del régimen depuesto, pese al hecho de que parte del estudiantado había fomentado su caída (Halperin Donghi 2017). En el transcurso de pocos meses se intervino la Universidad de Buenos Aires, se dictaron nuevos estatutos, contrarios a los principios reformistas, se excluyó a profesores opositores y se encarceló a dirigentes estudiantiles, entre ellos, el joven líder comunista Héctor Agosti. Junto a estas medidas, el avance de grupos integristas católicos en las cátedras universitarias proyectaba un panorama que fue interpretado por los defensores de la reforma como un retorno a las condiciones que le habían dado origen (Bermann 1946).

Respecto a este escenario, Alberto Ciria y Horacio Sanguinetti sostuvieron que el golpe de Estado de septiembre de 1930 significó un “examen de conciencia” para el movimiento reformista y, agregamos, en particular para algunos de sus miembros que habían sido férreos opositores al último gobierno radical (Ciria y Sanguinetti 1968).¹ Si durante la década del 20 aquel había replegado su actividad política al ámbito académico y universitario, las nuevas circunstancias lo obligaron a una relectura del “problema social”, traducido en una partidización de algunos de sus principales referentes devenidos intelectuales partidarios.

Así, hacia mediados de la década del 30, Gabriel Del Mazo, dirigente reformista y expresidente de la FUA, fundaba la agrupación FORJA (Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina); José Peco y Ricardo Rojas se sumaban al radicalismo; y Deodoro Roca, autor del *Manifiesto Liminar*,

¹ Un ejemplo significativo de esta ubicación lo representa el libro del reformista Carlos Sánchez Viamonte titulado *El último Caudillo*, escrito en 1930, en el cual se describe al gobierno radical de Yrigoyen como “una página mal escrita que debemos leer hasta el final”, y cuyo prólogo y epílogo fueron escritos por Aníbal Ponce y Deodoro Roca respectivamente (Sánchez Viamonte 1956).

junto a reconocidos profesores reformistas como Alejandro Korn, Carlos Sánchez Viamonte, Arnaldo Orfila Reynal, Alfredo Palacios y Julio V. González, se afiliaron orgánicamente al PS. Por su parte, algunos miembros de la Federación Juvenil Comunista (FJC) impulsaron la creación de *Insurrexit*, una agrupación estudiantil cuyo nombre remitía al mítico grupo reformista de inicios de 1920 que, inspirado en la Revolución rusa y en ciertas ideas del anarquismo, cedió paso a una generación de militantes entre los que se destacaron Mika Feldman e Hipólito Etchebéhère (Tarcus 1997). Sin embargo, este segundo *Insurrexit* (Pérez Branda 2007), que contó entre sus miembros con Héctor Agosti, Ernesto Sabato, Rogelio Frigerio, Carlos Moglia y Alcira de la Peña, tuvo un carácter fuertemente crítico de la Reforma Universitaria, influido por las lecturas del PC bajo su mencionada política de Clase Contra Clase.

Esta partidización del movimiento reformista, más que un producto de la evolución teórica o política gestada durante la década anterior, era una respuesta práctica a la separación forzada del activismo universitario de las casas de estudio. La reconsideración sobre la relevancia de la “cuestión social” surgió como reacción ante las detenciones de varios de sus dirigentes y a la desarticulación de la Universidad como espacio de politización.² En este sentido, Héctor Agosti, desde la cárcel, interpretaba que el golpe de Estado había impulsado a la izquierda universitaria a comprender que sus objetivos estaban soldados con los de la izquierda fuera de las universidades, en tanto la lucha política y social obligaba al movimiento a “volver a las calles”, para “tornar de ella a ventilar el ambiente podrido de la Universidad”.³

Pero ¿en qué consistía ese “retorno a las calles” y esa politización? Las respuestas se bifurcaban en función de la política de cada organización. Gregorio Bermann y Deodoro Roca, que habían virado a la militancia partidaria en el PS, consideraron que la resistencia al golpe debía constituirse en el plano electoral, formando parte de las candidaturas de la Alianza Socialista-Demócrata Progresista en las elecciones de 1932 bajo el precepto de que era el “deber” de aquella generación ante “los enemigos

² Flecha, 15/6/1936.

³ Flecha, 15/6/1936.

coaligados de la libertad, la democracia y la justicia”.⁴ Esta premisa se anclaba en la idea dicotómica de que aquellos sectores que en la reforma del 18 estaban identificados con el clericalismo, en la década del 30 lo estaban con el fascismo⁵ y que, en oposición, quienes eran reformistas, estaban con “la democracia”. Por su parte, desde el radicalismo, que en aquel momento había optado por la abstención electoral, se bregaba por la normalización de las universidades y el reclamo por un retorno a la democracia, aunque en su propio seno surgieron diversas vertientes juveniles, algunas críticas de la conducción alvearista, como fue el caso de la mencionada FORJA. En términos generales, en lo que respecta al radicalismo y al socialismo, se puede señalar que este “retorno a la calle” no estuvo vinculado a una radicalización en la acción (aunque sectores del movimiento estudiantil participaron en huelgas obreras o alentaron los alzamientos militares vinculados al radicalismo) ni en una apuesta por la alianza obrero estudiantil que se había proyectado en 1918 (Carrera 2016). Más bien se trataba de una posición defensiva que apostaba, en principio, a evitar su desplazamiento del escenario político y de las universidades.

Por su parte, para los universitarios comunistas la resistencia estudiantil al golpe no estaba ligada a un retorno de la experiencia reformista, sino a su negación. En 1931, cuando se fundó el segundo *Insurrexit*, agrupando a jóvenes universitarios y secundarios centralmente de Buenos Aires, La Plata, Córdoba, Rosario y Santa Fe (Gilbert 2011), el PC atravesaba por el periodo ultraizquierdista de Clase Contra Clase, con lo cual la perspectiva de reivindicar a un movimiento al cual consideraba esencialmente pequeño burgués, idealista y corporativo estaba descartada. Además, como se evidenció en su política sindical durante estos años, los comunistas fueron marcadamente reactivos a los vínculos con otras tradiciones y corrientes políticas (Camarero 2007). En su discurso, el movimiento reformista no podía aspirar a trazar objetivos propios que fuesen progresivos en sí mismos dentro de las fronteras universitarias, en tanto las transformaciones sociales solo podían provenir del triunfo del proletariado encabezado por el PC. La acción del movimiento estudiantil, incluida la del reformismo, solo tendría

⁴ *La Voz del Interior*, 8/10/1931.

⁵ *Flecha*, 15/6/1936.

algún valor si unía su lucha a la del movimiento obrero (asociado a su “vanguardia comunista”) y se subordinaba férreamente a él.

Si bien anteriormente figuras como Carlos Mariátegui, Deodoro Roca o Aníbal Ponce⁶ habían teorizado, desde distintos puntos de vista, sobre los límites de una Reforma Universitaria “sin reforma social”, la postura del PC iba más allá: las demandas estudiantiles, incluso las más mínimas, eran calificadas de irrealizables sin la dirección del proletariado y la expulsión del imperialismo del país. En sintonía con los postulados del Secretariado Sudamericano de la Internacional Juvenil Comunista, la FJC alentaba a sus militantes a encabezar un proceso de proletarización en sus filas que, sin descartar la actividad entre las masas estudiantiles, priorizaba el vuelco a la formación de células obreras en sindicatos y fábricas.⁷ Ya en 1928, Paulino González Alberdi sostenía que el movimiento reformista era “una ideología vaga y jacobinista en su esencia”. Y agregaba que:

Es la ideología que corresponde a un movimiento pequeñoburgués del siglo XX, que pretende ser algo más que una movilización en favor de uno de los dos grandes ejércitos en lucha: el proletariado o el capitalismo nacional y extranjero; grandes ejércitos que son los únicos hoy para los que hay lugar en el campo de la gran batalla social.⁸

En el mismo sentido, Orestes Ghioldi, en 1929, calificaba al movimiento de reforma como “movimiento enemigo”, propio de la “juventud pequeño burguesa e intelectual” (Secretariado Sudamericano de la Internacional Comunista 1929). De ahí que el grupo *Insurrexit* se declarase a sí mismo

⁶ Antes de su militancia en el PC, Aníbal Ponce sostenía en 1927 que: “La reforma dentro de la universidad no puede ser más que un aspecto de esa otra transformación que está echando abajo las columnas de la sociedad en que vivimos. Toda otra interpretación le haría malograr, una vez más, el generoso impulso que la alienta” (González 1927).

⁷ *Internacional Juvenil*, febrero de 1931; *Internacional Juvenil*, agosto de 1931; *Internacional Juvenil*, marzo de 1932.

⁸ González Alberdi, Paulino, “Interpretación marxista de la reforma universitaria. La pretendida dirección del movimiento revolucionario de América por los hombres de la ‘nueva generación’ universitaria” [resumen de una conferencia pronunciada en junio de 1928] (cit. en de Portantiero 1978).

como “sepulturero de la reforma” (Giudici 1971, 34-36).⁹ Esta concepción le valió al PC un relativo aislamiento respecto del espectro político reformista en las universidades. Así lo resaltó posteriormente Tomás Bordones, líder estudiantil cordobés, dimensionando la incidencia de *Insurrexit* en aquella provincia en el marco de las huelgas estudiantiles de 1932:

Vale decir que la gran mayoría del estudiantado era esencialmente democrática con la salvedad de un grupo muy reducido- a lo sumo un 5%- de definida ubicación Comunista, constituyendo el ya mencionado grupo “insurrexit”, que atacaba violentamente a la FUC [Federación Universitaria de Córdoba] pero sin lograr aumentar sus adeptos. (Bordones 1999)

Es decir, los preceptos de la etapa de Clase Contra Clase significaron para el PC un radical rechazo a todas aquellas tendencias y corrientes del movimiento estudiantil no identificadas con la perspectiva trazada desde la IC. Sin embargo, debe ser matizada la idea de un aislamiento total o una “marginalidad” de sus planteos. Así como este sectarismo no impidió en el movimiento sindical la formación de células fabriles y la conquista de influencia entre el proletariado industrial, tampoco tabicó que existiesen avances en su presencia dentro del ámbito universitario. Durante los años que van desde la refundación de *Insurrexit* hasta mediados de la década del 30 se evidencia la consolidación de algunos de sus referentes como dirigentes estudiantiles y la presencia de sus posiciones políticas en los organismos que reunían al movimiento estudiantil, principalmente la Federación Universitaria Argentina (FUA).

Esta había sido creada en 1918 al calor de la Reforma Universitaria, reuniendo en sus inicios a cinco universidades nacionales (Tucumán, Santa Fe, Córdoba, La Plata y Buenos Aires), concentrando a la casi totalidad de los aproximadamente ocho mil estudiantes universitarios del país, que hacia 1945 habían crecido exponencialmente hasta llegar a los 47.400.¹⁰ Pero su

⁹ “Manifiesto de La Plata 1933” (cit en. Ciria y Sanguinetti 1968).

¹⁰ Dentro de las federaciones estudiantiles representadas, la FUBA, fundada en 1908, era la organización más grande del país, en tanto la Universidad de Buenos Aires era la más numerosa, contando hacia 1930 con unos 10.000 estudiantes.

desarrollo no fue evolutivo y lineal, particularmente tras las políticas contrarreformistas del gobierno de Alvear. En los inicios de la década del 30, diezmada tras el golpe de Estado, la FUA solo representaba a algunos centros de estudiantes y federaciones locales, con lo cual la presencia comunista allí debe ser ponderada en función de esta situación. El desarrollo del PC dentro de la FUA resultó contradictorio, en tanto su influencia creció, pero sobre una organización cuyo alcance se había visto sumamente disminuido. Años más tarde, un artículo de la revista *Claridad*, señalaba este movimiento superpuesto:

Alrededor de 1934 maduró el 2do. *Insurrexit*, que, a pesar de la línea desastrosa que le imponía el partido staliniano, alcanzó considerable desarrollo, y fue una exteriorización tardía, por desgracia, de las fuerzas internas que existen en el seno de la reforma. Los stalinistas, encogidos por el “tercer período”, confundieron la ruina regresiva de la F. U. A. con su superación revolucionaria (...).¹¹

¿En qué consistió la confluencia entre *Insurrexit* y la actividad de la FUA en aquella etapa? Algunos indicios están presentes en el Segundo Congreso Nacional de Estudiantes¹², reunido en Buenos Aires entre los días 13 y 18 de agosto de 1932. En aquella reunión, considerada como un “hito” en la resistencia a los ataques a la universidad durante la etapa, Alberto May Zubiría, miembro del FJC, fue designado en la presidencia rotativa, mientras que entre los delegados de las federaciones y facultades locales se destacaron Ernesto Giudici (quien pronto ingresaría a *Insurrexit*), Juan Zanetti por la Universidad del Litoral, y Carlos Moglia por la Facultad de Medicina de la UBA, ambos miembros de la FJC.¹³

Respecto al contenido que se expresó en el documento de aquella reunión se identifican algunas de las nociones de *Insurrexit* sobre el rol de la universidad en aquel momento político, compartida también por algunos

¹¹ *Claridad*, diciembre de 1938.

¹² “Segundo Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios (Buenos Aires, agosto 13-18 de 1932), Resoluciones del Congreso” (cit. en Del Mazo 1967).

¹³ Vale señalar que al igual que en mayoría de las organizaciones estudiantiles durante esta etapa, los dirigentes estudiantiles del PC fueron varones y que las demandas específicas de las mujeres estudiantes prácticamente no aparecen en sus publicaciones.

grupos anarquistas. Cuando se mencionaba la “defensa de la democracia” contra los avances autoritarios del gobierno de facto, se aclaraba que se “entiende la democracia en su aspecto cabal y no como disfraz de la opresión capitalista”, una formulación compatible con la del periodo de Clase Contra Clase. Del mismo modo, las resoluciones del Congreso expresaron una visión que establecía los límites de una acción reformista en los marcos existentes:

El Segundo Congreso mantiene la afirmación de que la Reforma Universitaria es parte indivisible de la Reforma Social. Y que los estudiantes universitarios deben adoptar una posición definida en la lucha por construir la sociedad sobre nuevas bases, convencidos de que la universidad que ellos postulan solo será realizada íntegramente en una sociedad que obedezca a una estructura económica, jurídica y cultural, totalmente nueva.¹⁴

Además, se destaca el hecho de que, en el marco de las huelgas llevadas adelante por los trabajadores de la carne en la zona sur de la provincia de Buenos Aires, con el apoyo de los pobladores desocupados del Dock Sud y fuertemente influidos por el PC, los documentos preparatorios del Congreso hacían mención a la necesidad de destinar los fondos de gastos militares y de deuda pública a crear servicios de asistencia social para los desocupados y a aumentar el presupuesto educativo.

Liborio Justo, años más tarde, describiría este Congreso señalando que expresó un momento de politización, obligado por el golpe de Estado, en el cual, si bien algunos estudiantes se unieron al fascismo, la mayoría se inclinó hacia un izquierdismo circunscripto al “socialismo reformista” o “al estalinismo”. Sobre sus resoluciones, indicaba que habían establecido una ruptura con el periodo anterior, mimetizando sus objetivos con los de las corrientes políticas que lo integraban: “la Reforma sólo sería posible en una nueva sociedad socialista y, por lo tanto, nuestra acción actual debía identificarse con el movimiento revolucionario del proletariado, y nosotros integrar sus filas”.¹⁵ Es decir, existían varios indicios de que la amalgama

¹⁴ “Segundo Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios...”, op. cit.

¹⁵ *Claridad*, junio de 1938.

entre la crisis organizativa de la FUA y el avance del PC se había traducido en una mayor identificación entre los postulados de la federación estudiantil y los de *Insurrexit*. Aunque con un efecto difícil de medir sobre las bases estudiantiles, lo cierto es que estos elementos matizan aquella visión de un “aislamiento” o marginalidad total producto del sectarismo del PC en este medio.

Esta influencia también fue señalada, desde el extremo opuesto del campo político, por el senador Sánchez Sorondo, en su reconstrucción de la supuesta infiltración del PC en las organizaciones juveniles. Este apuntaba que hacia inicios de la década del 30 “se destacaron elementos laboriosos y tesoneros que, templados en el sectarismo partidario, fueron poco a poco acercándose a la mesa directriz de la Federación Universitaria Argentina” y que, a su vez, este avance paulatino quedaba expresado centralmente “en la orientación de la misma” (Sánchez Sorondo 1936), en tanto la FUA comenzó a participar de actos, mítines y a adoptar consignas propias del PC. En el mismo sentido, el fundador de la Comisión Popular Argentina contra el Comunismo, Carlos Silveyra, expresaba que en aquellos años *Insurrexit* fue organizando paulatinamente sus grupos y células en los colegios y en las facultades de tal modo que “en las primeras elecciones se apoderaron de la Federación Universitaria Argentina” (Silveyra 1937, 398).

Estas afirmaciones, no obstante, deben ser relativizadas, pues estos autores publicitaban la idea, extendida entre sectores conservadores y periódicos nacionalistas, sobre una supuesta “infiltración” comunista bajo distintas fachadas en todo el sistema educativo, cuestión que reprodujo, entre otros, el propio gobernador Manuel Fresco, refiriéndose a la universidad de La Plata como “foco subversivo” y “comunizante”, sin distinguir entre estudiantes comunistas, socialistas o apristas.¹⁶ La exageración sobre la influencia comunista en estos ámbitos se tornó un ejercicio retórico común, llegando a atravesar debates en el Congreso Nacional, que implicaron permanentes desmentidas por parte de la FUA y la Federación Universitaria de Buenos Aires (FUBA) sobre la pertenencia

¹⁶ “Nota del gobernador fresco al gobierno nacional”, La Plata, septiembre 26 de 1936, en *El gobierno del Dr. Fresco y la Universidad de La Plata*, La Plata, Impresiones Oficiales, 1937.

política de sus dirigentes.¹⁷ Esta “paranoia” sirvió al propio PC para ubicarse como interlocutor directo de los ataques de los sectores conservadores, reproduciendo discursivamente la lógica de un enfrentamiento entre comunismo y fascismo (Federación Juvenil Comunista 1935b). Las persecuciones políticas e ideológicas a los docentes opositores al régimen, el encarcelamiento de Héctor Agosti, cuya libertad se transformó en una causa sentida por parte de varios dirigentes reformistas como Roca o Bermann, y la fuerte impronta anticomunista de los grupos nacionalistas que avanzaban en la universidad, fueron delineando un terreno fértil para la injerencia de algunos cuadros y dirigentes universitarios del PC.

Fue en esos años en los que *Insurrexit* alcanzó la conducción de la FUA: en 1934, Carlos Moglia fue elegido presidente de esta organización y en 1935 lo fue Baltazar Vicente Jaramillo. Estas posiciones habilitaron un mayor acercamiento entre el PC y sectores del radicalismo y el socialismo alrededor de cuestiones como la Guerra del Chaco o el reclamo por las libertades democráticas en la universidad. Vale destacar que estos lazos ya habían tenido un precedente en 1933 cuando se puso en pie la “Comisión de defensa de las libertades democráticas” con participación de la juventud radical, de la socialista y el PC bajo un programa centrado en el levantamiento del Estado de Sitio, el imperio de la Ley Sáenz Peña, la disolución de la Sección Especial y el proceso de sus torturadores. Esta confluencia también se pudo observar en los actos comunes realizados por estas fuerzas ante el ascenso de Hitler en Alemania, cuya relevancia se evidencia en que el artículo de May Zubiría relatando esta unidad conquistó la portada del diario *Crítica*.¹⁸

Este tipo de acciones podrían abonar la hipótesis respecto a que el cambio de línea hacia una acción frentista por parte del PC se “adelantó” en el movimiento estudiantil (Caruso 1999). Sin embargo, existen elementos que matizan esta lectura. En primer lugar, lo ya señalado por Portantiero, respecto a que el PC hasta 1935 no modificó su crítica integral a la Reforma, no solo desde el punto de vista de las tesis generacionales y sus afirmaciones vanguardistas (cuestión que seguirá presente), sino también en lo referido a

¹⁷ Declaración de la FUA, Buenos Aires, 30 de junio de 1941.

¹⁸ *Crítica*, 9/8/1933.

su carácter “pequeño burgués”, que continuó significando una condena a todo posible progresismo en su acción. El segundo elemento que permite relativizar aquella hipótesis es el hecho de que el propio movimiento reformista, ya desde sus orígenes, conformó un movimiento social sumamente heterogéneo, habilitando la convivencia, a decir de Cesar Tcach, entre “La Marsellesa y La Internacional” (Tcach 2012), con lo cual estos vínculos esporádicos no representaron una novedad. Finalmente, vale recordar que la idea de “lucha antifascista” en el PC estuvo presente desde mucho antes que se efectuase el giro frentista, adoptando otros significados. Por lo tanto, consideramos que aquellos acercamientos pueden leerse con mayor claridad si se enfoca el problema no desde la óptica del PC, sino desde la forzada reacción de sectores del radicalismo, del socialismo y del reformismo, hacia una acción opositora ante los gobiernos de Uriburu y Justo.

Sin embargo, esto no quita que los acercamientos entre estas fuerzas efectivamente hayan sido más tempranos en el movimiento estudiantil, aún contra las propias indicaciones de la conducción partidaria. Por ejemplo, un Boletín Interno de organización del PC, de julio de 1934, señalaba la crítica (ya presente desde 1932¹⁹) hacia las “concesiones” de la FJC a los “enemigos de clase” (refiriéndose a radicales y socialistas) y a los “errores de derecha muy serios en la aplicación del Frente Único”, indicando que los jóvenes habían confundido, de forma oportunista, la confluencia en la acción con un acercamiento político en todos los terrenos (Gilbert 2011, 135). Resulta significativo que el motivo de estos “errores” fuese atribuido a “la gran presión ideológica de nuestros enemigos en nuestras filas propias”. Es decir, la presencia de radicales y socialistas en el movimiento estudiantil, y su extensión dentro del movimiento reformista, fueron leídos como una presión para un grupo que, siendo minoritario, se había alzado en posiciones de representación dentro de la FUA.²⁰

En síntesis, entre el golpe de Estado de 1930 y el promediar de aquella década, comenzaron a delinearse nuevos contornos dentro del movimiento estudiantil y del movimiento reformista. La ubicación opositora al golpe de

¹⁹ Tesis y Resoluciones del Primer Plenum Nacional de la FJC, Sección Argentina de la IJC, febrero de 1932.

²⁰ *Unidad*, febrero de 1936.

sectores docentes y estudiantiles se complementó con la visión compartida entre el espectro reformista respecto a que se estaban recreando algunas de las condiciones que les habían dado origen a las protestas de 1918, esta vez en forma esencialmente defensiva. El PC, a través de *Insurrexit*, pese a su orientación sectaria y su rechazo del legado reformista, logró hacerse un lugar en este proceso, aunque en el marco de una declinación organizativa del movimiento universitario que recién comenzaría a revertirse hacia mediados de la década del 30.

Ahora bien, ¿de qué modo entró en juego esa influencia conquistada por el PC una vez efectuado el giro frentista? ¿Cómo logró articular aquellas posiciones conquistadas con el cambio abrupto en sus concepciones sobre los sectores medios y el movimiento estudiantil? Abordaremos estos interrogantes en el siguiente apartado.

III. La Reforma Universitaria y el Frente Popular

Como sostuvo Juan Carlos Portantiero (Portantiero 1978, 111-12), la hostilidad del PC frente a la Reforma no decreció hasta 1935, cuando este concibió que la unidad con los sectores liberales de clase media resultaba una de las claves para la formación de los Frentes Populares. Así, en pocos meses, el PC pasó de declararse a través de *Insurrexit* como “sepulturero de la reforma” a disolver aquella agrupación en función de la “unidad antifascista” del movimiento estudiantil a través de la intervención de sus militantes en la FUA. Las concepciones del “tercer período” se modificaron velozmente ante las nuevas directivas anunciadas por Gueorgi Dimitrov, según las cuales en los países coloniales y semicoloniales se podían detectar tendencias revolucionarias entre los estudiantes y, por ende, los militantes comunistas debían colaborar con su desarrollo (Dimitrov 1954). En función de ese fin, debían ser alentadas las corrientes “progresistas” y “democráticas” en las universidades, que el PC detectó en el movimiento reformista. Esto implicaba, en primer lugar, desandar el camino de impugnaciones trazado en la etapa previa:

Desde 1918 está inscripto en el orden del día del movimiento estudiantil, el problema de la Reforma Universitaria. La influencia de este

movimiento vasto y profundo en todos los aspectos de la vida nacional fue y es, como se sabe, muy grande. A partir de 1930 hemos tenido una defensa reaccionaria contra el movimiento estudiantil reformista y contra la Reforma Universitaria. Durante algún tiempo no supimos valorar la importancia de estos acontecimientos y no supimos ubicar la reforma como un gran movimiento progresista de todo el pueblo argentino. (Ghioldi 1938, 24)

Ahora bien, pese a tratarse de un cambio abrupto, este no se efectuó en el vacío, sino que debió inscribirse en un medio social densamente atravesado por luchas políticas y tradiciones disputadas. Por lo tanto, vale preguntarse sobre la fricción ocasionada por el cruce entre el cambio de orientación endógeno del PC y su implementación concreta frente al resto del entramado que constituía el movimiento estudiantil y universitario.

Si la Reforma Universitaria, desde sus inicios, había tendido un lazo entre liberalismo, democracia y socialismo, expresado en la interpretación democrática que hicieron varios de sus referentes respecto a la Revolución rusa de 1917 (Tcach 2012), sostendremos que la orientación frentista apeló a estas concepciones para articular su propia reafiliación a este movimiento. La idea adoptada por sectores del reformismo respecto a que la oposición al gobierno de la Concordancia se asimilaba a la lucha “antifascista”, y esta a la defensa de la democracia constitucional, permitió al PC apoyarse en la misma y presentar el desplazamiento que lo volvió a unir a la Reforma como una consecuencia de la época que atravesaba a todo el movimiento más que como un cambio doctrinario propio.

En este sentido, Ernesto Giudici, recientemente incorporado a las filas del PC, argumentaba que la fuerza del movimiento reformista residía en su capacidad de adaptarse a las circunstancias históricas que le tocaba atravesar, adecuando sus principios generales a las necesidades planteadas en cada coyuntura:

Surge la Reforma como una necesidad social y cultural que agrupa a los sectores reformistas contra la reacción. Pero la Reforma no es un conjunto de reclamos fríamente planeados y exigidos por doquier, sino un movimiento cuyas exigencias varían según las circunstancias sobre la base de un contenido superador permanente. Su ubicación social e histórica está

dada por el carácter revolucionario que late en el movimiento reformista. La autonomía universitaria, las reformas legales y estatutarias, la participación estudiantil, etc., son medios encaminados a esa finalidad.²¹

Esta definición no solo evitaba a los comunistas tener que revisar sus propios pasos, sino que también contenía la idea de que existía un legado en disputa. La misma no era solo con los grupos nacionalistas integristas católicos que comenzaban a expandirse dentro de los claustros universitarios, sino en el propio campo democrático, en tanto este debía lograr una adecuada interpretación de ese rol progresivo, que para el PC se identificó con el apoyo del estudiantado a la conformación de un Frente Popular. Debía quedar clara la incapacidad del propio movimiento de ser un factor de transformación social en la medida en que no fuese parte de un movimiento más amplio que se articulase con la política frentista, y por ende con el PC.

Hacia 1935 los referentes del comunismo apostaban a congeniar su crítica al carácter “pequeño burgués” del movimiento universitario con su pretensión de que este se sumase al conglomerado policlasista del Frente Popular. Así lo expresó Paulino González Alberdi al sostener que la reforma había sido un movimiento esencialmente pequeño burgués, cuyo papel histórico como movimiento en sí estaba cumplido, y cuyo mérito en ese entonces era su unidad “sin pretensiones” de cumplir un rol dirigente dentro del “movimiento democrático contra la reacción”. Para el dirigente del PC, de lo que se trataba era de abandonar el idealismo, la teoría generacional²² y las ilusiones sobre un rol dirigente de la clase media, para centrarse en la toma de posición política ante los hechos nacionales e internacionales como veredicto de la actualidad de la Reforma.²³ Del mismo modo, Ernesto

²¹ “Proyección y enseñanza del proceso de la facultad de medicina” (Del Mazo 1941a).

²² Gran parte de la literatura vinculada a la reforma en sus años iniciales hizo referencia a que sus protagonistas pertenecían a una “nueva generación” social, política y cultural que venía a renovar elementos anquilosados del pasado. Referentes como Deodoro Roca, y particularmente Julio V. González, refirieron o retomaron la “teoría de las generaciones” de José Ortega y Gasset para interpretar al movimiento estudiantil y la renovación político-cultural del país, señalando la formación de una nueva sensibilidad en la juventud latinoamericana.

²³ *Flecha*, 15/6/1936.

Giudici señalaba el error de haberle querido dar una “ideología pequeño burguesa a un movimiento de base pequeño burguesa”, indicando la necesidad de abandonar aquel idealismo inicial y de acoplarse al movimiento que en 1936 se identificaba con una mayor “comprensión política”, vinculada a su acercamiento a las “luchas democráticas”.²⁴

Es decir, si en el periodo de Clase Contra Clase el movimiento estudiantil debía subordinarse a la “vanguardia obrera” encabezada por el PC, en esta etapa debía hacerlo frente al movimiento democrático que los comunistas visualizaban encabezado por el radicalismo, como fuerza con capacidad electoral para imponer un cambio de régimen. La crítica a la “orientación pequeño burguesa” no era contrarrestada por una retórica obrerista, sino frentista: lo que se cuestionaba no era ya el carácter policlasista del movimiento, sino la mecánica del mismo, en la cual el frentismo debía ser el eje ordenador.

Esta lectura suponía que la acción del movimiento reformista, y la interpretación sobre la vigencia de la Reforma Universitaria, debían medirse en función de los hechos que demostrasen su adhesión a aquella causa, como un signo de “madurez”. La unidad del movimiento estudiantil alrededor de la FUA había significado un primer paso, pero ahora este debía servir directamente a la orientación unionista. Así, May Zubiría, uno de los dirigentes estudiantiles del PC, sostenía que la mejor expresión de que el estudiantado no debía vivir aislado de la realidad y del medio social en el que se desenvolvía, lo había dado la FUA, participando del acto realizado el 1º de Mayo de 1936 “con el frente popular de partidos democráticos y de organismos obreros”.²⁵ Desde su visión, esta participación expresaba que “el reformismo deportivo y hueco va dejando lugar al reformismo serio y consciente”, identificando la lucha estudiantil con la lucha contra la reacción, lo cual parecía tener un asidero ante la represión desatada en ese mismo acto por la policía contra los estudiantes.²⁶ También Héctor Agosti, desde la cárcel (Prado Acosta, 2020), reafirmaba esta visión, planteando que “La Reforma ha superado la miopía doctrinaria de su nacimiento. Ha

²⁴ *Flecha*, 1/7/1936.

²⁵ *Flecha*, 15/6/1936.

²⁶ *Crítica*, 2/5/1936.

afinado su puntería histórica”.²⁷ No debe perderse de vista que este llamado unitario asignaba un papel central al radicalismo liderado por Alvear, con la consiguiente paradoja de que quien fuera el presidente bajo el periodo de la llamada “contrarreforma” en las universidades, ahora debía ser el “líder democrático” que unificase la acción política del movimiento reformista.

Esta identificación, a su vez, debía extenderse a los fenómenos frentistas a nivel internacional. Aníbal Ponce sostenía, por ejemplo, que “si ayer la Reforma tenía como telón de fondo la democracia evangelista de Wilson, tiene hoy —debe tenerlo— las acciones conjuntas del frente antifascista” refiriéndose al caso francés.²⁸ Así como la Reforma Universitaria había iluminado a toda una generación en América Latina, ahora el movimiento reformista debía dejarse influir por la corriente democrática venida de Europa. Este concepto resultó clave, por ejemplo, para tender vínculos entre los militantes reformistas y el PC bajo la órbita de las organizaciones de ayuda a la causa republicana en España (Federación Juvenil Comunista 1961).

De este modo, el PC volvía a incluirse en el movimiento reformista mientras el mismo adhiriese específicamente al “antifascismo” y a la lucha “democrática”. Ahora bien ¿de qué manera este cambio discursivo se reflejó en la práctica concreta del PC en el movimiento estudiantil? En lo que resta de este apartado nos detendremos en este problema.

Como señalamos, una de las primeras medidas concretas por parte del PC fue la disolución de *Insurrexit*. Según el dirigente de la FJC César Gondar esta medida debía “facilitar el agrupamiento en torno de la FUA. En todas partes, nuestras actividades se orientan hacia ese fin: buscar los medios de unificar a las masas laboriosas juveniles”.²⁹ Por su parte, el periódico *Frente*, órgano de la FJC publicado ilegalmente bajo el subtítulo de “la auténtica voz de la Juventud”, añadía que el objetivo de la medida era volcar la fuerza conquistada durante la etapa anterior en “los organismos gremiales y vigorizar de tal manera la acción de las federaciones y

²⁷ *Flecha*, 15/6/1936.

²⁸ “Condiciones para la universidad libre”, discurso de Aníbal Ponce en el acto organizado por la Federación Universitaria de Córdoba, 1935 (Del Mazo 1941a).

²⁹ *Frente*, 5/10/1935.

centros”.³⁰ El PC parecía renunciar a la construcción de una fracción propia entre los estudiantes para diluirse dentro del movimiento, siguiendo la lógica del congreso de la FJC en 1935, que había estipulado la posibilidad de integración de la misma en un organismo “más amplio, que no será comunista” (Federación Juvenil Comunista 1935a). Sin embargo, su acción en estos espacios apuntaba a dotarlos de una orientación específica.

En lo que respecta a la FUA esta orientación se tradujo en el fomento de actividades junto a los “partidos democráticos”, tales como el acto del 1º de Mayo de 1936³¹ o el homenaje a Roque Sáenz Peña ese mismo año, tanto en Buenos Aires como en La Plata (Federación Juvenil Comunista 1961; Silveyra 1937). Entre ellas se destacó la realización de un mitin de la FUA en la Plaza Once, en octubre de 1935, en el marco de una serie de huelgas estudiantiles ante la intervención de Santa Fe³². Según informantes policiales, habían asistido unas 1200 personas (“abundando caras conocidas de todas las organizaciones comunistas” (Sánchez Sorondo 1936)), entre las cuales se destacó la presencia de Julio Noble o Arturo Frondizi. Aquel acto fue concebido por el PC como un “punto de arranque para la acción común en el terreno de la práctica diaria”.³³ La política explícita de fomentar desde la FUA la realización del Frente Popular se desprendía tanto de los voceros del PC³⁴ como de los organismos gubernamentales que informaban sobre la actividad “netamente política” de esta organización, “ajena a las preocupaciones universitarias y patrióticas” y cuya finalidad era “su adhesión al titulado Frente Popular”.³⁵ Este vuelco de la fuerza militante del PC hacia la FUA se podía explicar, en parte, por el hecho de que esta resultaba una plataforma menos atravesada por los prejuicios por parte del radicalismo y el socialismo para este tipo de actividades y porque contaba con un plafón legal más amplio para realizar esta clase de manifestaciones.

³⁰ *Frente*, 17/8/1935.

³¹ *Crítica*, 2/5/1936; *La Vanguardia*, 3/5/1936.

³² *Crítica*, 5/10/1935.

³³ *Frente*, 5/10/1935.

³⁴ *Frente*, 5/10/1935.

³⁵ “Nota del gobernador Fresco al Gobierno Nacional”, 26 de septiembre de 1936, en *El gobierno del Dr. Fresco y la Universidad de La Plata*, La Plata, Impresiones Oficiales, 1937.

Pero vale señalar que, al igual que en otros ámbitos, el PC estableció una escisión entre la actividad superestructural que debía realizar la FUA (tendiente a establecer pronunciamientos políticos, marchas, actos) y su actividad orgánica entre el estudiantado. Al tratarse de una federación estudiantil, la actividad política debía combinarse con una interpelación cotidiana a los estudiantes, atendiendo a sus preocupaciones gremiales. Esta idea, traducida en la consigna de pelear “por las demandas mínimas del movimiento estudiantil” aparecía reflejada en las resoluciones del Comité Ejecutivo de la FJC en junio de 1938, cuando menciona que:

Entre los estudiantes universitarios los comunistas deben trabajar por la consolidación de la Federación Universitaria Argentina, organizando las luchas por las *reivindicaciones específicas de los estudiantes*, contra la reacción y la penetración fascista en la universidad y por las reivindicaciones del movimiento de la Reforma Universitaria (...) Una tal política unitaria exige la unidad de los partidos reformistas universitarios.³⁶

Esta política se basaba en la idea de que la apatía y la indiferencia del estudiantado, el “apoliticismo”, era una puerta de entrada para las fuerzas nacionalistas. Con lo cual, si los estudiantes no estaban dispuestos a organizarse por el Frente Popular, al menos se debía neutralizar su acción evitando que sus demandas fueran canalizadas por aquellas fuerzas reaccionarias. De ahí que toda actividad que fuese en el sentido de obtener conquistas contra las “camarillas universitarias”, identificadas con la reacción y el fascismo dentro de las facultades, desde la extensión de mesas de examen al desplazamiento de profesores rechazados por los estudiantes, o la oferta de servicios para el bienestar estudiantil, eran consideradas como parte de la lucha democrática.³⁷ Un ejemplo de esta actividad fue el impulso, bajo la gestión de Fernando Nadra en la Federación Universitaria de Córdoba, de la Casa del Estudiante y el Comedor Universitario, que se proponía brindar ayuda a la vivienda y alimentación del estudiantado para

³⁶ *Nuestra Revista*, Nro. 6, año 2, agosto de 1938. El resaltado es nuestro.

³⁷ *Orientación*, 21/7/1938; *Avanzada*, 8/3/41.

“realizar el anhelo reformista”, contando con el auspicio del gobierno provincial y destinando importantes recursos financieros al mismo.³⁸

Esto suponía una inclinación hacia la actividad electoral en las universidades, descrita por Sánchez Viamonte como un vicio de aquella generación, cuando señalaba en sus memorias que “en la mayor parte de las altas casas de estudio se consideraba logrado el propósito integral de la Reforma por el solo hecho de la participación estudiantil en la elección de autoridades” (Sánchez Viamonte 1971). El PC, apoyado en esta práctica, colocaba un signo de equivalencia entre las luchas propiamente estudiantiles y los pronunciamientos políticos de la FUA, no porque estos estuviesen unidos realmente en un mismo movimiento, sino porque la lógica de una lucha entre campos democráticos y fascistas habilitaba una interpretación en la que cualquier movimiento progresivo era parte de la misma pelea, incluyendo allí la obtención de cargos directivos en los organismos estudiantiles.

IV. Hacia la unidad: una lectura frentepopulista sobre las tareas de la Reforma

Empero, el PC no se limitó a actuar desde los centros y federaciones. Aquella unidad tenía interlocutores concretos: la juventud socialista y radical que hacia mediados de los años 30 habían recompuesto su capacidad de acción en el movimiento estudiantil. Esta perspectiva se reflejó en la propuesta del PC, inspirada en las resoluciones del 6to Congreso de la Internacional Juvenil Comunista³⁹, de unificar las juventudes comunista, socialista, demócrata progresista y radical en una sola organización (Gilbert 2011, 135), la UJDA (Unión de la Juventud Democrática Argentina). La idea contó con el visto bueno de algunos líderes reformistas vinculados al PS, como veremos a continuación, así como de sectores de la juventud

³⁸ Federación Universitaria de Córdoba, Informe de la Comisión Especial Junta Administradora, 1942; *Joven Guardia*, 1/5/1938.

³⁹ “The tasks of the united front of the youth”. *6th World Congress Young Communist International*, 1935.

socialista ligados al Partido Socialista Obrero (PSO)⁴⁰ y grupos críticos del alvearismo en la juventud radical, pero fue rechazada por las conducciones mayoritarias de estas organizaciones. Según *Acción Libertaria*, periódico ácrata opositor a esta política (Bordagaray 2012), ante los enfrentamientos entre la juventud socialista y la conducción de Nicolás Repetto respecto a aquella propuesta, sólo habrían continuado con aquella iniciativa “algunos jóvenes comunistas, desfigurados por su afán de simular democratización, algunos estudiantes y algunos elementos en estado ideológico confuso”.⁴¹ Si bien sectores de la juventud socialista, luego vinculados al PSO, apoyaron la política frentista, la acción universitaria del PS estuvo más ligada, como el conjunto de su práctica, a la acción parlamentaria y a la perspectiva de una universidad que acompañase el “desarrollo nacional”, reflejada en los proyectos legislativos de Alfredo Palacios y Alejandro Korn o en empresas culturales como la Universidad Popular Alejandro Korn (Graciano 1999). Los espacios institucionales conquistados por dirigentes socialistas en las universidades nacionales le permitían un margen de acción mucho mayor al del PC. Además, dirigentes como Alfredo Palacios, luego presidente de la Universidad Nacional de La Plata, sostenían una retórica democrática y unionista que excluía explícitamente al PC por considerarlo dentro de las ideas totalitaristas que invadían Europa.⁴²

Pese a las dificultades prácticas, esta orientación se transformó en un jalón desde el cual el PC tendió puentes con aquellos sectores favorables a una confluencia de este tipo lo cual, a su vez, resultó una atractiva puerta de entrada para incidir en las disputas internas del radicalismo y el socialismo. Apelando a la Reforma Universitaria, los comunistas sostenían que la continuidad histórica entre la vieja y la nueva generación reformista estaba dada por la “unidad de las juventudes democráticas”. Sergio Bagú, desde la AIAPE, confirmaba esta percepción argumentando que la trayectoria del movimiento reformista en 1936 estaba íntimamente vinculada a la suerte del movimiento de unificación juvenil “ya iniciado en todo el país”.⁴³ Ahora

⁴⁰ *Avance*, 15/7/1937; *Unidad!*, 18/3/1937.

⁴¹ *Acción Libertaria*, abril de 1936.

⁴² *La Vanguardia*, 20/12/1942.

⁴³ *Unidad*, Nro. 2. Año 1, febrero de 1936.

bien, ¿Quiénes fueron los actores que confluyeron con esta perspectiva y en qué términos?

Si bien es difícil establecer una respuesta que abarque el conjunto del amplio espectro reformista, es posible afirmar que el viraje del PC sintonizó con la percepción de parte de algunos socialistas, antiguos referentes de la tradición reformista, respecto a que el modo de revitalizar su movimiento pasaba por conquistar cierta unidad de acción en clave frentepopulista entre las distintas corrientes “democráticas” que actuaban en la universidad. La asimilación entre el avance de grupos nacionalistas en la misma y el fascismo a nivel internacional, coadyuvaron a una lectura en la que la “cuestión social” vinculada a la Reforma Universitaria debía expresarse en un “movimiento democrático” que, al menos, defendiese las posiciones conquistadas en las décadas anteriores.

Así, Deodoro Roca argumentaba en 1936 que el movimiento reformista ya había abandonado sus dejes de romanticismo e idealismo pequeño burgués de los orígenes, dando paso a un movimiento “social, caudaloso y profundo”, que comprendía que no era posible una reforma educacional sin una reforma social profunda. De ahí la resignificación, en clave frentista, respecto a que el universitario “puro” era “una cosa monstruosa”.⁴⁴ Esto se justificaba porque ya a mediados de la década del 30 los actores de la Reforma se habían transformado: “el clerical ‘defensor’ de la universidad del 18, es ahora fascista”, con lo cual el mero anticlericalismo era insuficiente.

En un sentido similar, Dardo Cúneo, en ese entonces simpatizante del ala izquierda del PS y posteriormente dirigente de las Juventudes Socialistas, sostenía que “el profesor reaccionario y clerical de ayer nomas es ahora – después del 30- el profesor fascista”⁴⁵, dando nuevos contornos al enemigo del movimiento reformista y vinculándolo directamente con la lucha antifascista. Años más tarde, Julio V. González, relatando el desarrollo del pensamiento reformista en aquellos años, reconstruía el cambio de percepción que había operado en estos referentes y en él mismo: “La dictadura ha tomado nuevas formas en América y en el mundo. Es necesario, por lo tanto, actualizar la Reforma Universitaria; definir y

⁴⁴ *Flecha*, 15/6/1936.

⁴⁵ *Ídem*.

clarificar bien los conceptos; saber perfectamente qué es un reformista de hoy; y después que lo hayamos conseguido, tomar posición frente al estado actual del mundo”. Por su parte, Gregorio Bermann planteaba que hacia mediados de la década del 30 “las fuerzas de vanguardia, conforme a experiencias más agudas y actuales en el viejo mundo, lanzaron entonces la voz del orden: unir, unir a sectores cada vez más extensos, si quería ofrecerse una lucha con probabilidades de éxito a los poderes osados de la reacción” (Bermann 1946). Es decir, existía una visión común respecto a las tendencias que operaban en el movimiento reformista, tendientes a identificarse con un antifascismo de carácter policlasista en el cual podían confluír los “partidos democráticos” bajo una retórica unitaria en clave liberal y antiautoritaria.

Estas concepciones que vinculaban la “madurez” del movimiento reformista con la toma de posición en la disputa fascismo/antifascismo, al igual que en el PC, fueron acompañadas por demostraciones explícitas en favor de la “unidad de las fuerzas democráticas”. Por ejemplo, Dardo Cúneo expresaba que hacia 1936, los intentos de unificar a las juventudes democráticas en una sola organización habían suscitado asambleas con “la participación de socialistas y comunistas, radicales y evangelistas, obreros y universitarios, muchachos de la izquierda y del centro”, y agregaba que “condiciona a la unidad juvenil la misma fuerza de la realidad presente que condiciona el ‘frente popular’”.⁴⁶

Pese a estos límites, dados por los obstáculos más generales para la conformación de un Frente Popular (Piro Mittelman 2021), el PC persistió en su política de acercamiento al radicalismo y al socialismo a través de la relación con los líderes reformistas y el apoyo electoral de la juventud a sus candidatos.⁴⁷ Una expresión de esto fue el acto realizado en Córdoba el 15 de junio de 1938, en el que se celebró el vigésimo aniversario de la Reforma Universitaria (Vera de Flachs y Sillau Pérez 2009). En el mismo se hicieron presentes delegaciones estudiantiles de Buenos Aires, La Plata, Rosario, Santa Fe, Tucumán y Córdoba. A su vez, tomaron la palabra varios de los principales dirigentes reformistas, tales como Gregorio Bermann, Enrique Barros, Deodoro Roca, Aguiar Vásquez, Gabriel del Mazo, Saúl Alejandro

⁴⁶ *Flecha*, 1/6/1936.

⁴⁷ *Orientación*, 18/3/38.

Taborda, Santiago del Castillo y Juan Lazarte, entre otros. Un dato relevante, que da cuenta de la inserción del PC en aquel movimiento, fue el hecho de que Héctor Agosti, recién salido de prisión, fue uno de los principales oradores del acto pese a que no representaba a la antigua generación reformista, siendo recibido con una ovación por los estudiantes presentes.⁴⁸ En su discurso, este sostuvo la necesidad de atravesar los márgenes de la Universidad para llevar la lucha reformista al terreno de la lucha democrática, explicitando el objetivo frentista:

(...) pretendemos también la unidad de todas las fuerzas progresistas de la Nación, porque los que bregamos por el respeto de la ley y por la pureza de nuestras normas institucionales, constituimos la inmensa mayoría del pueblo argentino, frente a la insignificante y minúscula minoría de oligarcas envilecidos. (Agosti 1956, 98)

La percepción de que aquella reunión vinculaba las propuestas unionistas del PC con el reformismo y con el gobierno radical de Amadeo Sabattini, quedó plasmada en una declaración de la Corporación Argentina de Estudiantes Universitarios⁴⁹, vinculada al nacionalismo, la cual sostenía que en aquel acto sólo se habían pronunciado “discursos políticos”, sin hacer ninguna referencia a los problemas universitarios, y que los mismos estaban fuertemente marcados por una ideología “demagógica-liberal-marxista”. A su vez, denunciaron que el gobierno había facilitado el acceso al teatro municipal y a la banda sinfónica provincial como expresión de las relaciones entre el radicalismo gobernante, el reformismo y el PC.

Desde la izquierda trotskista también se impugnó esta convergencia, pero señalándola como expresión del giro reformista del PC, que encontraba en los referentes de la generación del 18 un plafón para su política. En la lectura de Liborio Justo, el estalinismo local se apoyaba sobre un movimiento reformista empecinado en revitalizarse, recurriendo para ello a la legitimidad dada por la Reforma del 18, buscando cualquier vía que le diese un nuevo impulso:

⁴⁸ *Claridad*, junio de 1938.

⁴⁹ *Los principios*, 20/6/1938.

Algunos de sus líderes, que en nada han evolucionado y para los que 20 años han transcurrido en vano, aún hablan de la Reforma como si ella todavía fuera una fuerza activa. También lo hace hoy el stalinismo, que, habiendo renunciado a la revolución social para arrastrarse junto al reformismo, acaba de declarar que “el aniversario de la Reforma tiene la virtud de atestiguar su actualidad y su validez”.⁵⁰

Esta idea de “revitalizar la reforma” como vehículo para la acción política frentista se observó asimismo en la Universidad de La Plata, también con motivo del vigésimo aniversario del levantamiento cordobés de 1918 (Celentano 2019). En 1938, el Centro de Estudiantes de Medicina de la Universidad de la Plata, influido por socialistas y apristas, incluyó en sus ciclos de conferencias a intelectuales vinculados al PC tales como Héctor Agosti, Gregorio Bermann y el psiquiatra Jorge Thenon. Allí también coexistieron sectores vinculados al aprismo y al radicalismo de FORJA, identificados con Gabriel Del Mazo, con socialistas de izquierda y comunistas. Las menciones a Haya de La Torre y las críticas al sectarismo de *Insurrexit* no impidieron que desde los universitarios platenses se homenajeara a Aníbal Ponce, o se denunciara al gobernador Manuel Fresco.⁵¹ Este hecho también da cuenta de que el PC estuvo dispuesto a actuar pragmáticamente junto a sectores vinculados al aprismo allí donde este podía ser un vehículo hacia una tribuna política más amplia.

Recapitulando lo dicho hasta aquí se puede señalar que, hacia mediados de la década del 30, el PC modificó su discurso y su práctica hacia el movimiento estudiantil universitario impulsado por su viraje frentista. En el plano retórico supuso su reinscripción en la tradición reformista, reconstruyendo los hilos de continuidad respecto a los acontecimientos del 18, que habían sido disueltos durante la segunda etapa de *Insurrexit*. Las modificaciones propias dentro de la corriente reformista permitieron al PC incorporarse en la disputa por una relectura de aquella tradición en clave democrática, liberal y frentista. Si en 1918 la unidad entre la Reforma y la revolución social estaba signada por la unidad obrero-estudiantil y el apoyo a sus luchas, la lectura frentista proponía una acción policlasista en la que

⁵⁰ *Claridad*, junio de 1938.

⁵¹ *Ídem*.

rol del movimiento estudiantil se debía circunscribir a la actividad conjunta de los “partidos democráticos”. Si bien sectores mayoritarios del radicalismo y el socialismo fueron esquivos a una perspectiva unionista, referentes provenientes de la tradición reformista, asediados por las contrarreformas del alvearismo, la caída de Yrigoyen y el golpe de Estado de 1930, vieron en la revitalización de aquel espacio una oportunidad de emerger dentro de sus propias organizaciones partidarias. Fue este interés común por apoyarse en esa tradición para desplegar la acción política, la que permitió un acercamiento entre el PC y sectores de aquellas corrientes.

Pese a las limitaciones señaladas, estos contactos se estrecharían hacia comienzos de la Segunda Guerra Mundial y particularmente con los inicios del peronismo, cuando la situación política nacional e internacional produjo nuevas transformaciones en la actividad del movimiento estudiantil y en la vida política de las universidades.

V. Palabras finales

Si bien fue señalado que luego de 1943 las modulaciones de la política nacional tallaron con fuerza en toda la vida universitaria, hemos visto que la politización de las casas de estudio durante los años 30 tendió a vincular los debates que allí se desarrollaron con las preocupaciones del estudiantado respecto al drama general que atravesaba al país y al mundo. Sobre aquel contexto, signado por el reordenamiento del campo político en torno al fascismo, el antifascismo, la guerra y las transformaciones socioeconómicas que de ellas se derivaron, los comunistas buscaron insertarse y marcar su impronta en el movimiento universitario.

En los inicios de aquella década, en confluencia con los lineamientos de la política de Clase Contra Clase, el PC interpretó que los sectores medios, y entre ellos el movimiento estudiantil, estaban condenados a cumplir un rol reaccionario, excepto que se subordinasen férreamente a una política obrerista dirigida por los comunistas. Este periodo se asoció a la refundación de *Insurrexit*, una organización que pese a estar signada por aquella política sectaria, le permitió al PC incidir en algunos centros de estudiantes y federaciones, desde donde se vinculó conflictivamente con el resto de las organizaciones políticas. Entre ellas, el radicalismo y el socialismo se

encontraban atravesados por un proceso de partidización y politización de algunos cuadros universitarios provenientes de la tradición reformista que, ante las condiciones impuestas por la dictadura de Uriburu, apostaron a una actividad que vincularon a la “defensa de la democracia” y la “lucha antifascista”.

La reconfiguración del movimiento reformista sobre estas bases confluyó en 1935 con el giro frentista del PC, que vio allí una plataforma desde la cual reinscribirse en aquella tradición. La asociación entre el crecimiento del nacionalismo católico en las universidades y el avance del fascismo a nivel internacional, dio paso a un discurso que identificó a la reforma con la “defensa de la democracia” y puntualmente con la conformación de un Frente Popular. Los comunistas bregaron porque la FUA y los centros de estudiantes colaborasen con esta unidad, participando de actos políticos, tendiendo lazos entre referentes de aquellas fuerzas y siendo una tribuna desde donde amplificar aquella orientación.

Las sucesivas modulaciones de la política comunista, a su vez, influyeron en las lecturas de la Reforma por parte del PC, llevando a un constante vaivén e inestabilidad sobre su interpretación. Este eclecticismo, a su vez, coexistió con una escisión entre el discurso político del PC y una práctica que tendía a no despegarse de los intereses gremiales del estudiantado como supuesta garantía de su unidad, lo cual permite explicar su constante incidencia en este medio.

Aunque escapa a la periodización propuesta aquí vale señalar, como indicio para futuras investigaciones que, tras el golpe de Estado de 1943, los estudiantes universitarios comenzaron a constituirse como articuladores del espacio opositor, transformando la apelación antifascista previa en una retórica antiperonista. Esta se fue mimetizando vertiginosamente con el conglomerado opositor impulsado por las cámaras empresariales y la embajada norteamericana. En tal oposición, el PC creyó ver la confirmación de sus postulados respecto al rol del movimiento reformista y sus aspiraciones frentistas sostenidas durante toda la década previa. En este sentido, lo expuesto en este trabajo puede arrojar nuevas perspectivas sobre las raíces de aquellos vínculos, las redes y campos de intervención común que vincularon a reformistas y comunistas y que fueron configurando un horizonte de sentido que no puede descifrarse únicamente desde aquel otro gran nudo político y social de la historia argentina que comenzó en 1943.

Una lectura como la expuesta en estas líneas, centrada en los significados específicos que adoptaron los debates, disputas políticas y apelaciones en el mundo universitario durante la década del 30, permite releer aquellas posturas y ubicaciones desde otros prismas interpretativos, atentos a la dinámica global y a la interacción entre medios sociales y culturas políticas.

Referencias

- Agosti, Héctor. 1956. "Veinte años de Reforma Universitaria". En *Para una política de la cultura*. Buenos Aires: Ediciones Procyon.
- Bergel, Martín. 2012. "Flecha, o las animosas obsesiones de Deodoro Roca". En *Obra Reunida*, vol. IV, Escritos Políticos. Córdoba: Editorial de la Universidad de Córdoba.
- Bermann, Gregorio. 1946. *Juventud de América*. México: Cuadernos Americanos.
- Biagini, Hugo (ed.). 2001. *La Universidad de La Plata y el movimiento estudiantil. Desde sus orígenes hasta 1930*. La Plata: EDULP.
- Bordagaray, María. 2012. "Anarquismo y movimiento universitario en Argentina, 1935-1950". *Revista CS* 9. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476348372010>.
- Bordones, Tomás. 1999. *La generación del 32. Reforma Universitaria*. Córdoba: Editorial Universidad Nacional de Córdoba.
- Buchbinder, Pablo. 2008. *¿Revolución en los claustros? La Reforma universitaria de 1918, Buenos Aires*. Buenos Aires: Sudamericana.
- . 2012. *Historia de las universidades Argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- . 2018. "El movimiento estudiantil argentino: aportes para una visión global de su evolución en el siglo XX". *Archivos de Historia del Movimiento Obrero y la Izquierda* 12: 11-32.
- Bustelo, Natalia. 2021. *Inventar a la juventud universitaria. Una historia político-cultural del movimiento argentino de la Reforma Universitaria (1900-1930)*. Buenos Aires: Eudeba.
- Bustelo, Natalia, y Lucas Domínguez Rubio. 2017. "Radicalizar la reforma universitaria. La fracción revolucionaria del movimiento estudiantil

- argentino, 1918-1922". *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 44: 31. <https://doi.org/10.15446/achsc.v44n2.64014>.
- Caldelari, María y Patricia Funes. 1996. "La Reforma Universitaria (1918-1939), algunas proposiciones". *Taller 2*: 87-99.
- Califa, Juan Sebastián. 2014. *Reforma y Revolución. La radicalización política del movimiento estudiantil de la UBA 1943-1966*. Buenos Aires: Eudeba.
- Camarero, Hernán. 2007. *A la conquista de la clase obrera: los comunistas y el mundo del trabajo en la Argentina, 1920-1935*. Siglo XXI.
- Carrera, Nicolás Iñigo. 2016. *La otra estrategia: la voluntad revolucionaria (1930-1935)*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Caruso, Marcelo. 1999. "La amante esquivada: comunismo y reformismo universitario en Argentina (1918-1966). Una introducción". En *Movimientos Estudiantiles en la Historia de América Latina*, págs. 123-161. Centro de Estudios sobre la Universidad-Universidad Nacional Autónoma de México/Plaza y Valdés.
- Celentano, Adrián. 2019. "Cuando la Reforma Universitaria incorporó la higiene social y el antifascismo. Los estudiantes de medicina platenses en los años treinta". En *1938: Reforma Universitaria, higiene social y antifascismo en la UNLP: Itinerarios, militancias y publicidades en torno de las conmemoraciones del '18*. La Plata: Arte Editorial-CeDInCI.
- Ciria, Alberto, y Horacio Sanguinetti. 1968. *Los reformistas*. Editorial J. Alvarez.
- Del Mazo, Gabriel. 1941a. *La reforma universitaria*, vol. 2. Ed. del Centro de Estudiantes de Ingeniería.
- . 1941b. *La Reforma Universitaria*, vol. 3, Ensayos Críticos (1918-1940). Edición del Centro de Estudiantes de Ingeniería de La Plata.
- . 1967. *La Reforma Universitaria*, vol. I. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Dimitrov, Georgi. 1954. "El frente único de la clase obrera contra el fascismo". En *Obras Completas*. Editorial del PCB.
- Dujovne, Alejandro. 2004. "El Partido Socialista de Córdoba y la Reforma Universitaria, 1917- 1948". En *Poder político y estrategias sociales. Córdoba 1900-1950*. Córdoba: EDUCC.

- Federación Juvenil Comunista. 1935a. *Forjando la unidad de la juventud*. Edición de la FJC.
- . 1935b. *Jornadas Memorables*. Ediciones Jóven Guardia.
- . 1961. *Escuela de Heroísmo*. Buenos Aires: Editorial Voz Juvenil.
- Ghioldi, Orestes. 1938. "El Partido Comunista en la lucha por la democracia y la libertad". Informe presentado al IX Congreso Nacional del PC. Buenos Aires.
- Gilbert, Isidoro. 2011. *La Fede: Alistándose para la revolución. La federación juvenil comunista 1921-2005*. Sudamericana.
- Giménez, Sebastián R. 2013. "Radicalismo y reformismo: un análisis de su encuentro en los años 1930 a través de tres estudios de caso". *Prohistoria* 2: 67-87. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=380134161003>.
- Giudici, Ernesto. 1971. *Carta a mis camaradas. El poder y la revolución*. Granica Editor.
- González, Julio. 1927. *La Reforma Universitaria*. Buenos Aires: Sagitario.
- Graciano, Osvaldo. 1999. "Entre Cultura y Política: La Universidad Popular Alejandro Korn. 1937-1950". *Trabajos y comunicaciones* 25. <https://www.trabajosycomunicaciones.fahce.unlp.edu.ar/article/view/TYC1999n25a03>.
- Graciarena, Jorge. 1971. "Clases medias y movimiento estudiantil. El Reformismo Argentino: 1918-1966". *Revista Mexicana de Sociología* 33 (1): 61-100. <https://doi.org/10.2307/3539524>.
- Halperin Donghi, Tulio. 2017. *Historia de la Universidad de Buenos Aires*. EUDEBA.
- Partido Socialista. 1945. *La Reforma Universitaria y el Partido Socialista*. Ediciones del Partido Socialista.
- Pérez Branda, Pablo. 2007. "Los estudiantes comunistas durante la primera mitad de la década de 1930. La agrupación Insurrexit". *Ciclos* XVI (31-32): 107-23.
- Piro Mittelman, Gabriel. 2021. "La Internacional Comunista y el Partido Comunista de Argentina: Un debate sobre el Frente Popular (1937-1938)". *Trabajo y sociedad* 36: 379-403.
- . 2022. "Los intelectuales del Partido Comunista durante el Frente Popular (Argentina, 1935-1946)". *Revista de Historia Social y de las Mentalidades* 26 (2): 75-112.

- . 2020. "El Partido Comunista de Argentina y el Frente Popular en 1935: el inicio de un cambio estratégico y la relación con socialistas y radicales". *Historia Regional* 42: 1-16.
- Plotkin, Mariano. 2021. *José Ingenieros: El hombre que lo quería todo*. CABA: EDHASA.
- Portantiero, Juan Carlos. 1978. *Estudiantes y política en América Latina: el proceso de la reforma universitaria (1918-1938)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Prado Acosta, Laura. 2020. "Intelectuales comunistas ante la prisión política en el Cono Sur, en la década de 1930". *Revista Divergencia* 15: 26-46.
- Ratto, Alex. 2019. "La Reforma Universitaria y el Partido Socialista". En *Variaciones del reformismo. Tiempos y experiencias*. Rosario: HyA ediciones.
- Sánchez Sorondo, Matías. 1936. *Represión al Comunismo. Proyecto de Ley, informes y antecedentes*. Buenos Aires: Senado de la Nación Argentina, Actas del Congreso Nacional.
- Sánchez Viamonte, Carlos. 1956. *El último caudillo*. Buenos Aires: Devenir.
- . 1971. *Crónicas de ayer y de hoy*. Puebla: Editorial José M. Cajica.
- Sanguinetti, Horacio. 1970. "El movimiento estudiantil y la caída de Yrigoyen". *Todo es Historia* 40.
- Secretariado Sudamericano de la Internacional Comunista. 1929. *El movimiento revolucionario latinoamericano. Versiones de la Primera Conferencia Comunista Latinoamericana, junio de 1929*. Correspondencia Sudamericana.
- Silveyra, Carlos. 1937. *El comunismo argentino*. Buenos Aires: Patria.
- Tarcus, Horacio. 1997. "Insurrexit. Revista Universitaria (1920-1921)". *Lote* 8.
- Tcach, César. 2012. "Movimiento estudiantil e intelectualidad reformista en argentina (1918-1946)". *Cuadernos de historia (Santiago)* 37: 131-57. <https://doi.org/10.4067/S0719-12432012000200005>.
- Tcach, César, y María Clara Iribarne. 2019. "Nacionalismo y Reforma Universitaria en el siglo XX argentino. Una mirada desde su cuna: Córdoba, 1918". *Avances del Cesor* 16 (20): 109-28. <https://doi.org/10.35305/ac.v16i20.949>.

Vera de Flachs, María Cristina y Antonio Sillau Pérez. 2009. "Ideología y Política. Docentes y estudiantes en el contexto de la crisis liberal argentina: el caso de la Universidad de Córdoba (1930-1943)". *Revista Historia de la Educación Latinoamericana* 12: 247-73.

LA UNIÓN EUROPEA EN LA TRANSICIÓN GLOBAL: LOS DESAFÍOS DE SU AGENDA CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Péter Rada*

Universidad Metropolitana de Budapest

✉ prada@metropolitan.hu

<https://orcid.org/0000-0001-7415-0851>

Laura Nyilas**

Universidad Ludovika de Servicio Público

✉ nyilaslaura98@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0001-7557-475X>

Ariel González Levaggi***

Pontificia Universidad Católica Argentina

✉ agonzalez.caei@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7326-3659>

Recibido: 20 de diciembre de 2024

Aceptado: 10 de marzo de 2025

DOI: 10.46553/colec.36.1.2025.p223-250

Resumen: El presente artículo aborda el papel global de la Unión Europea (UE) en el contexto del cambiante orden mundial tras la invasión rusa a Ucrania, un evento que ha reconfigurado las dinámicas de seguridad y cooperación internacional. La UE enfrenta la necesidad de convertirse en una potencia regional creíble, capaz de asegurar su autonomía estratégica y fomentar una agenda global que coloque nuevamente atención en sus relaciones con América Latina. Una nueva agenda de proyección global de la UE, si se

* Vicerrector de Asuntos Internacionales de la Universidad Metropolitana de Budapest.

** Estudiante de doctorado en la Escuela Doctoral de Ciencias Militares, Universidad Ludovika de Servicio Público. Financiada por el EKOP-24-3-85 University Research Scholarship Program del Ministerio de Cultura e Innovación, a través del Fondo Nacional para la Investigación, el Desarrollo y la Innovación.

*** Profesor Pro-Titular del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Miembro de la Junta Directiva del think tank regional Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

maneja adecuadamente, podría fortalecer su posición tanto interna como externamente, proporcionando una base sólida para su influencia en un sistema internacional en transición hacia la multipolaridad. En este sentido, el artículo no solo explora las limitaciones y oportunidades del orden internacional basado en reglas, sino que también evalúa el potencial de una cooperación más profunda con América Latina como un modelo de conectividad global que podría beneficiar a ambas regiones, sin provocar contramedidas significativas de potencias globales como Estados Unidos o China.

Palabras clave: Unión Europea; América Latina y el Caribe; autonomía estratégica; transición global

THE EUROPEAN UNION IN THE GLOBAL TRANSITION: THE CHALLENGES OF ITS AGENDA WITH LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

Abstract: This paper addresses the global role of the European Union (EU) in the context of the changing world order following the Russian invasion of Ukraine, an event that has reconfigured the dynamics of security and international cooperation. The EU faces the need to become a credible regional power, capable of ensuring its strategic autonomy and fostering a global agenda that refocuses its relations with Latin America. A new agenda of EU global projection, if properly managed, could strengthen its position both internally and externally, providing a solid foundation for its influence in an international system transitioning toward multipolarity. In this regard, the article not only explores the limitations and opportunities of the rules-based international order but also assesses the potential for deeper cooperation with Latin America as a model of global connectivity that could benefit both regions without provoking significant countermeasures from global powers such as the United States or China.

Keywords: European Union; Latin America and the Caribbean; Strategic Autonomy; Global Transition

I. Introducción

Los debates sobre el papel global de la UE han sido a veces acalorados y otras veces soporíferos, y siempre han estado relacionados con la posición que la UE pretendía alcanzar o mantener en Europa y, más ampliamente, en el mundo. La caída de la Unión Soviética marcó el inicio del nuevo orden mundial y de una nueva era histórica en reemplazo de la Guerra Fría, con el liderazgo global de los Estados Unidos; una era cuyo final fue anunciado simbólicamente por un líder europeo. Un año después de la invasión rusa en Ucrania y del inicio de la guerra, el Canciller alemán Olaf Scholz se dirigió al Bundestag y, en línea con los planteos de muchos, declaró el fin de la era de la posguerra fría. La guerra de Ucrania representaba para él un *Zeitenwende* (traducido convencionalmente del alemán como ‘punto de inflexión histórico’ o ‘cambio de época’), marcando definitivamente un nuevo comienzo en Europa.

El artículo presenta una evaluación teórica de dónde estamos; cómo Europa puede ser “toda y libre” en un orden mundial cambiante. La suposición básica aquí es que necesitamos comprender el complejo problema político, económico y social que ha enfrentado la UE antes de que se pueda hacer cualquier análisis científicamente válido sobre los pasos prácticos necesarios de, por ejemplo, dejar entrar a Ucrania al club. Por un lado, la trampa aquí es que las enormes consecuencias posibles de tal ampliación necesitan una UE mucho más fuerte, tanto internamente como externamente. Por otro lado, la ampliación puede hacer de la UE una potencia regional creíble que es la base de cualquier ambición mundial.

Este último está relacionado con los debates sobre la autonomía estratégica de la UE: una Europa entera y libre – por no hablar de una Europa estable, segura y próspera – es la condición previa del futuro de la Unión Europea, que necesita navegar en un entorno más geopolítico y geoeconómico. Es decir, la UE sería teóricamente más fuerte si todos los países del continente pudieran unirse (incluida Turquía, pero no Rusia), pero para que eso suceda, la Unión Europea necesita ser ya fuerte principalmente internamente, pero también externamente, para hacer frente a las potencias que trabajarán contra la expansión regional —como Rusia— y que tendrán preocupaciones sobre una presencia mundial más robusta de la UE —incluidas China y quizás los EE. UU. (Rada y Varga 2023, 3-23)—.

Nuestro siguiente análisis no pretende revisar explícitamente la política global de la UE. Su objetivo es describir la naturaleza de los cambios en el orden liberal internacional y evaluar el margen existente para unas relaciones más estrechas entre la UE y América Latina. Sabiendo que una asociación mejor y más estrecha con América Latina no es necesariamente un signo incuestionable de presencia global, el ensayo pretende evaluar las relaciones interregionales como modelo o ejemplo de la importancia de la conectividad global. América Latina es un buen ejemplo desde el punto de vista de la UE, ya que el fortalecimiento de las relaciones puede no redundar a largo plazo en interés de Estados Unidos o China, pero sin duda no provocará graves contramedidas por parte de otras potencias mundiales. No pretendemos hacer declaraciones normativas sobre la utilidad del orden liberal internacional; simplemente afirmamos que una UE globalmente más conectada puede asumir también una posición más alta en la política mundial, desde donde esta podrá influir de forma más autónoma y eficaz en la agenda del “nuevo” orden mundial —esperemos que todavía basado en normas—. Un orden mundial que sea más aceptable también para los socios, en este caso América Latina.

II. Un Orden Liberal Internacional en crisis

No es necesario ser un experto en relaciones internacionales para concluir que el número de (aparentemente) nuevos conflictos y guerras abiertos es alarmante. Desde 2022, no sólo ha regresado a Europa un conflicto de alta intensidad, sino que la UE también tiene que afrontar las consecuencias del derretimiento de los conflictos congelados que se consideran gestionables en su vecindario. Los conflictos congelados han sido en gran medida mantenidos “en silencio” por el orden liberal internacional mismo. Por lo tanto, cuando el orden está sacudiendo, los actores regionales localmente valoran el cambio y los costos de oportunidad de ganar, perder o mantener el conflicto. Las consecuencias son duras; muchos conflictos distintos de Ucrania se han convertido en guerra desde principios de 2022: en Nagorno-Karabaj (Gavin 2023), Etiopía (The Economist 2023), Myanmar (Sun 2023), más recientemente, en Gaza (Beals y Salisbury 2023). La UE, y ahora los Estados Unidos, están cada vez menos

inclinados estratégicamente a participar. Las consecuencias para la UE han sido graves durante mucho tiempo, y debido a los desafíos visibles que surgen de estas regiones de conflicto, como la migración, también crean serios debates internos¹. Derramar más dinero en los conflictos definitivamente no conducirá a una solución sostenible.²

El “orden liberal internacional”³ se enfrenta sin duda a serias preguntas sobre su existencia, su lógica básica y su funcionamiento. Rusia y China han estado empujando gradualmente las fronteras del orden liberal internacional en los últimos años, mientras que voces críticas están creciendo en los EE. UU. e incluso en la UE, pero no hay ningún orden alternativo real a la vista. Los países se adhieren al orden ya sea porque es en su interés directo (al menos a corto plazo), o porque no existe el orden alternativo con la que alinearse. Un orden en sí mismo reduce la incertidumbre, impidiendo que el mundo se convierta en la realidad de una anarquía incontrolada. Parafraseando las famosas declaraciones de Winston Churchill hechas en un discurso de 1947 durante un debate en la Cámara de los Comunes del Reino Unido⁴, y a sabiendas de que ya que se han probado

¹ La posición de la dirección de la UE es gestionar las consecuencias a través, por ejemplo, del sistema de cuotas, mientras que algunos de los Estados miembros – incluida Hungría – insisten en gestionar los problemas más allá de las fronteras de la Unión Europea.

² Veamos el modelo del cubo de Rubik de construcción de estado, por ejemplo, en Pongrácz y Rada (2023) y Rada (2009; 2011).

³ El orden mundial es intangible, y imposible de percibir empíricamente, por lo que toda afirmación sobre él es intuición abstracta. Los conceptos preexistentes forman un orden lógico basado en las reglas de la gravedad, lo que significa que la interpretación del sistema por los poderes principales se vuelve dominante. A través de la credibilidad de esta interpretación dominante, otros actores atraídos hacia el núcleo del sistema fortalecen el orden adoptando comportamientos en línea con la interpretación predominante. La consecuencia de la naturaleza trascendente del orden mundial es que los actores pueden sentir una necesidad mayor o menor de pertenecer al orden, independientemente de su conocimiento experiencial. En las teorías liberales, esto se manifiesta como enfatizando valores en las relaciones internacionales y explicando la cooperación internacional. Este ensayo no tiene la intención de elaborar una definición precisa, ni dar una síntesis del debate teórico sobre la expresión. Para ver más sobre el LWO leer Rada (2023).

⁴ Citas famosas, tomadas del discurso: “Muchas formas de gobierno han sido probadas, y serán probadas en este mundo de pecado y miseria. Nadie pretende que la democracia

varios órdenes – desde la expansión imperial, pasando por la anarquía de los estados que maximizan su poder, hasta la estabilidad relativa traída por la bipolaridad en el nivel sistémico –, podemos decir que el “orden liberal internacional” no es perfecto ni una solución en todos los casos, y que de hecho representa la peor lógica de un sistema internacional, excepto las que ya hemos intentado (Pongrácz y Rada 2023, 78-94).

El orden mundial es el marco de equilibrio dentro del cual las motivaciones de la política exterior se coordinan de manera óptima. Si el equilibrio es perturbado – y la agresión rusa ha alterado las percepciones relacionadas con este equilibrio, si no el orden mismo –, los actores individuales toman medidas más allá del espectro de la seguridad y el bienestar para mejorar su posición en el orden mundial. Sin embargo, estos pasos individuales pueden empeorar significativamente las perspectivas percibidas por otros agentes en términos de seguridad y bienestar, desencadenando nuevas reacciones. En la interacción de las reacciones, la lógica del orden mundial no cambia, pero los beneficios percibidos para los agentes individuales, tanto en términos de seguridad como de bienestar, pueden convertirse en negativos.

Las motivaciones de los actores del sistema internacional pueden ser infinitas, pero los análisis, restringidos al espectro realista-liberal y complementados por una metodología constructivista, sugieren que, en última instancia, dos cuestiones serán cruciales al final del día: la seguridad y el bienestar. El bienestar de los ciudadanos de un país —y suponemos, aunque sea demasiado simplista, que este es realmente el objetivo de los líderes, incluso en los países autoritarios, si quieren permanecer en el poder a largo plazo— sólo puede garantizarse cuando existe seguridad. La seguridad, entrelazada con la cuestión de la supervivencia, es una categoría absolutamente realista que, indudablemente, restringe el margen de maniobra. Si no hay seguridad, un Estado es más propenso a tomar decisiones atrapadas en el ámbito realista de la autoayuda y el poder. En

sea perfecta o totalmente sabia. De hecho, se ha dicho que la democracia es la peor forma de gobierno excepto para todas aquellas otras formas que se han probado de vez en cuando...” Ver Parliament Bill, 11 de noviembre de 1947, disponible en https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1947/nov/11/parliament-bill#column_207

presencia de bienestar económico, un Estado puede abordar cuestiones características del “orden liberal internacional”, como la continua expansión y promoción de los derechos humanos inalienables interpretados universalmente.

La legitimidad del orden mundial —que significa que sus actores se adhieren a sus reglas— se deriva del equilibrio del orden, garantizando su seguridad, y de que la creación, el mantenimiento y el desarrollo del bienestar económico sean posibilidades tangibles. Sin embargo, esto es una cuestión de percepción —en este caso entra en juego la lógica metodológica constructivista— porque es cuestión de perspectiva (visión del mundo) (Katzenstein 2022) y depende de la evaluación de los líderes de los Estados. Por ejemplo, desde la perspectiva de Putin, la ampliación de la OTAN es prueba de la expansión imperial de Occidente; en realidad, la OTAN representaba una amenaza principalmente para las ambiciones imperiales de Putin, no para Rusia misma. Numerosos estudios han explorado los factores que conducen a la decisión de Putin (Cancian 2022), pero el punto clave es que desencadenó reacciones inmediatas estadounidenses y europeas, afectando así el orden mundial, y la cadena de acciones casi perturbó el equilibrio cómodo.

En consecuencia, surge la cuestión de la legitimidad del “orden mundial” (Rada 2023, 1-15). Por lo tanto, las medidas tomadas por los Estados Unidos para restablecer el equilibrio del orden mundial, o su falta, tienen consecuencias negativas adicionales. El “orden liberal internacional” fue establecido por los Estados Unidos, y su equilibrio ha sido supervisado por Washington en las últimas décadas. Por lo tanto, cualquier desviación de este patrón original entraña consecuencias negativas —percibidas o reales— desde la perspectiva de los Estados Unidos, que Washington busca remediar inmediatamente. También es evidente que la UE ha sido benefactora del orden liberal internacional liderado por Occidente, por lo que el equilibrio es también en interés de la UE, que está en peligro no sólo por críticos revolucionarios, como China o Rusia, sino también por la (sobre)reacción de los Estados Unidos. Creyendo que el objetivo de la UE⁵ es gestionar y mantener el equilibrio, si todos los demás actores principales

⁵ No queremos sumergirnos aquí en debates sobre los mecanismos de adopción de decisiones de la UE, ni siquiera tocar la cuestión del interés unificado.

están cambiando, la UE debería actuar en consecuencia. Por lo tanto, *Zeitenwende* se refiere a la volatilidad en la que la UE necesita estar más preparada, más independiente, definitivamente más fuerte y más autónoma.

Desde una perspectiva europea, el orden mundial ideal es aquel en el que el espacio de maniobra se amplía, manteniendo una relación especial y una estrecha alianza con los Estados Unidos. La UE aspira a ser una potencia del status quo, mientras que China y Rusia son vistas como potencias revisionistas, y los Estados Unidos son percibidos como impredecibles⁶. Existen herramientas institucionales para ello (OTAN, G7, *Transatlantic Partnership Council*, etc.). Parafraseando las palabras del primer Secretario General de la OTAN, Lord Ismay, la estrategia que debe seguir la UE es mantener a los estadounidenses cerca, a los rusos abajo y a los chinos lejos⁷. Aunque esto pueda sonar fácil, la apertura económica característica de la UE y el mundo de la interdependencia, que es un principio fundamental, dificultan mantener la credibilidad de la alianza estadounidense cuando no es en el interés de la Unión Europea apoyar incondicionalmente los esfuerzos geopolíticos de los Estados Unidos –aunque parte del objetivo sea mantener un “orden liberal internacional” apropiado.

Otro dilema políticamente (económicamente) desafiante es cuánto tiempo y hasta qué punto la UE puede mantener relaciones estrechas con China si esta actúa como un desafío al orden mundial. También vale la pena señalar, no como dilema sino como realidad, que la UE no puede ignorar a Rusia, ya que tendrá que cooperar con ella después de la guerra por razones tanto de seguridad como económicas. Un escenario importante y no negligible es la posibilidad de que los Estados Unidos, cediendo al creciente sentimiento nacional antiguerra (Chatelain 2023), busquen gradualmente transferir los costos de la guerra ucraniana a los socios europeos, junto con una mayor responsabilidad por el mantenimiento de la seguridad europea. (Sikorski 2023, 66-77). Este escenario podría llegar a ser particularmente

⁶ En algunas opiniones, los Estados Unidos son ellos mismos una potencia revisionista. Ver Menon (2022).

⁷ Ver “Líderes de la OTAN” en el sitio de la OTAN: https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_137930.htm. Esto también se indicó en el análisis ECFR publicado en el verano de 2023 (Puglierin y Zerka 2023).

realista en un nuevo giro hacia Asia⁸, guiado por una lógica realista y no por una ideología liberal.

La UE no se centró más seriamente en el desarrollo de capacidades de defensa independientes en la última década por casualidad, y el Tratado de Lisboa proporcionó una oportunidad institucionalizada para una integración diferenciada (Koller 2012, 35-57). Sin embargo, la existencia del desarrollo y el potencial de la defensa de la UE en el papel por sí solos no representan un auténtico crecimiento de capacidades. Los grupos de combate de la UE tienen casi veinte años, y aunque el primer grupo de combate fue puesto en espera en 2007, ninguno ha sido desplegado desde entonces⁹. La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)¹⁰, establecida legalmente, se inició en 2017 entre los Estados miembros de la UE interesados en ella. A pesar de la aprobación del documento *Strategic Compass for Security and Defense* (Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa)¹¹ y el establecimiento del Fondo Europeo de Paz en 2022, la guerra muestra que la UE difícilmente sería capaz de disuadir a una potencia revisionista sin el apoyo de los Estados Unidos (y de la OTAN)¹². Además de crear marcos institucionales para las capacidades de defensa, la unidad europea también debe funcionar en la práctica para mejorar la credibilidad, condición necesaria. En cuestiones cruciales para el futuro orden mundial, como la cooperación con Rusia después de la guerra y las relaciones con China, no existe una posición europea unificada, y los Estados miembros más grandes de la UE persiguen intereses de política exterior individuales, socavando la

⁸ El “pivote hacia Asia” de la era Obama-Clinton ya consideraba a China como un competidor, pero de acuerdo con las creencias neoliberales, el objetivo era que el crecimiento económico de China llevase a cabo la democratización (Blackwill 2023).

⁹ Para más información véase “EU Rapid Deployment Capacity”, *European Union External Action*. 13 de febrero de 2023, disponible en:

https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-rapid-deployment-capacity-0_en

¹⁰ Véase Permanent Structured Cooperation (PESCO), disponible en:

<https://www.pesco.europa.eu/about/>

¹¹ Véase “A Strategic Compass for Security and Defence”, *European Union External Action*, disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en

¹² De hecho, en algunos aspectos, la presencia de los EE. UU. no fue suficiente para disuadir a Putin.

eficacia de la política exterior de la Unión Europea. (Sikorski 2023, 66-77). Alemania ha sido particularmente examinada en este respecto.

Desde la perspectiva de la autonomía estratégica europea, la primera amplia estrategia de seguridad nacional alemana¹³ presentada en junio de 2023 puede considerarse un hito, aunque, según los críticos, no por el documento en sí¹⁴. En el espíritu de la *Zeitenwende* Scholziana, integra problemas de seguridad específicos de cuestiones teóricas (Marton, Balogh y Rada 2015) con cuestiones de defensa prácticas. El documento refleja el cambio de pensamiento político observado en Europa, señalando la salida de Alemania de su reticencia histórica a articular una visión política de la seguridad europea. En el caso de Alemania, este pensamiento estratégico y el nacimiento de algún tipo de cultura estratégica indican la necesidad de un desarrollo serio y notable, que se complementa con el desarrollo del ejército alemán y el aumento de los gastos de defensa. Una interpretación crucial de la estrategia de seguridad nacional es que Alemania contempla el futuro en el actual “orden liberal internacional” y dentro de los marcos de seguridad institucional proporcionados por la OTAN y la UE. Alemania se ve en estrechas alianzas y asociaciones con los Estados Unidos y contempla una futura cooperación con China. En este escenario, Alemania, como el país más poblado y económicamente más fuerte de Europa, reconoce una clara responsabilidad por el mantenimiento de la paz, la seguridad y la prosperidad en un orden internacional libre pero cada vez más multipolar.

El cambio declarado en el pensamiento estratégico alemán es de suma importancia para toda la UE, y se puede anticipar una modificación de la visión europea tradicional liderada por el tándem franco-alemán. Históricamente, el contenido político de esta visión fue determinado principalmente por los franceses, mientras que su contenido económico fue modelado por los alemanes. El concepto político alemán en evolución prevé una mayor responsabilidad de Berlín para mantener un orden mundial que esté fundamentalmente alineado con la paz, la seguridad, la prosperidad (y la democracia) garantizadas por el marco institucional actual, un orden que

¹³ Ver la Estrategia Nacional Alemana. “In einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen”, disponible en:

<https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/Sicherheitsstrategie-DE.pdf>

¹⁴ Ver, por ejemplo, Atlantic Council Experts (2023).

se está convirtiendo gradualmente más multilateral, con China desempeñando un papel importante en él. Según la visión estratégica alemana, este enfoque sólo será eficaz cuando la UE pueda unirse, prevenir la migración ilegal, fomentar la unidad económica y reducir los esfuerzos bloqueados por intereses particulares hacia objetivos paneuropeos.¹⁵

III. Una Europa más fuerte y una asociación global con América Latina

La UE se ha convertido en una entidad económica y política postmoderna que está mal preparada para hacer frente a un mundo lleno de amenazas tradicionales a la seguridad. La expresión simbólica de “gigante económico pero enano político” (Brözel 2014) ha cambiado considerablemente, pero el proyecto económico de la UE diseñado y gestionado bajo el liderazgo alemán de la ortodoxia monetaria, la austeridad fiscal y el libre flujo de comercio e inversión requiere un orden liberal internacional. Los principios una vez sagrados de la ideología económica liberal han sido cuestionados por la realidad geoeconómica (Matthijs 2023, 168-179). Ursula von der Leyen se refirió a la ambición de cambio ya en su primer discurso en 2019¹⁶, en consecuencia con esta tendencia. Tradicionalmente, la UE no ha sido una potencia política que utilice sus vastas herramientas económicas con fines políticos para establecer activamente el programa del orden mundial. Como consecuencia de la pandemia y sobre la base de la triste experiencia de la insuficiencia de capacidad para hacer frente a ella, la Comisión Europea se dinamizó en la creación de instrumentos de resiliencia macroeconómica a gran escala –por ejemplo, un fondo masivo¹⁷ sin precedentes para la recuperación post

¹⁵ Ver la estrategia de seguridad “Integrierte Sicherheit für Deutschland”, en: <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/>

¹⁶ Su comisión sería una comisión geopolítica. Para más información, véase “Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme”, *European Commission*, 27 de noviembre de 2019, disponible en:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_6408

¹⁷ Ver European Commission, *Recovery plan for Europe*, disponible en:

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en

Covid— y en la supervisión de la solidaridad europea, al tiempo que se volvía más activa y vocal en la lucha contra la competencia desleal y la presión tanto de los Estados Unidos como de China.

El origen de la UE es un proyecto de paz regional y un proyecto económico regional exitoso. Sin embargo, para mantener los beneficios positivos de estos procesos, la UE ha necesitado poner dinero real detrás de las ambiciones políticas para ser y seguir siendo resiliente y proactiva en un mundo en cambio. La competencia estratégica global y más intensa entre los Estados Unidos y China puede consumir fácilmente la cuota de mercado de la UE en industrias críticas, por ejemplo en la innovación y las tecnologías relacionadas con la fabricación de automóviles, la energía verde, la IA, etc., todas las cuales requieren esos minerales raros que tampoco son abundantes en Europa. En consecuencia, la UE ha comenzado a avanzar hacia un poder regulador central más fuerte dentro del mercado único que sea efectivo fuera de la UE. El Instrumento de Adquisiciones Internacionales¹⁸, el Reglamento de Subvenciones Exteriores¹⁹ y la primera estrategia de seguridad económica independiente²⁰ ayudan a “armar” la economía y protegen a la UE de cualquier presión externa y de las guerras comerciales. Este proceso también conduce a menos y menos tolerancia dentro del bloque hacia los Estados miembros individuales. Es decir, la lógica de una UE más poderosa, que a su vez sea más estable y segura para los miembros, viene con un precio de menos independencia para los Estados miembros.

La literatura es relativamente unificada en cuanto al hecho de que la agresión rusa ha creado una situación geopolítica para la UE, que no ha sido experimentada desde la Guerra Fría —en cierta medida, desde la Segunda Guerra Mundial (Ash 2023)—. Los esfuerzos de Putin para construir un imperio y el intento de colonizar Ucrania exigen que la UE sea capaz de pensar unida políticamente, al menos en cuestiones estratégicas, debido a la necesidad de un proceso de toma de decisiones más rápido. Sin embargo,

¹⁸ Ver European Parliament, “EU international procurement instrument”, disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649403/EPRS_BRI\(2020\)649403_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649403/EPRS_BRI(2020)649403_EN.pdf)

¹⁹ Ver European Commission, “Foreign Subsidies Regulation”, disponible en: https://competition-policy.ec.europa.eu/foreign-subsidies-regulation_en

²⁰ Ver European Commission (2023a).

según algunos críticos (Sonnicksen 2022, 114-133; McGee 2021; Kudarauskas 2023) esto puede potencialmente conducir a una federalización no deseada. Incluso la autonomía estratégica no garantiza que la UE se mantenga alejada de los conflictos mundiales, aunque la demanda de una mayor seguridad exigiría que se mantuviera neutral. Debido a la interdependencia económica y a la necesidad de elevar, o al menos mantener, el nivel de bienestar, la UE no quedaría alejada, por ejemplo, de un conflicto entre Estados Unidos y China²¹. Después de dos años, las estimaciones sugieren que la guerra en Ucrania ha costado a la UE alrededor de €190.000 millones; las sanciones contra China y sus repercusiones económicas mundiales tendrían consecuencias mucho más graves y costosas. (Sikorski 2023, 66-77).

El retorno de los desafíos revisionistas a Europa hace necesaria la creación de una Europa más fuerte, basada en una relación transatlántica más equilibrada y apoyada en una UE estratégicamente autónoma y capaz. En términos de seguridad, es crucial que la UE desconecte las poco fiables fuentes de energía (y materias primas) rusas, al tiempo que realiza una transición gradual hacia la energía verde con el objetivo último de la neutralidad climática. La UE debe servir como una fuerza política basada en valores compartidos, que proporcione una alternativa eficaz y atractiva al mundo retrospectivo de Putin. Esta alternativa debe estar abierta a socios globales. En otras palabras, la UE se hará más fuerte tras fortalecer sus relaciones con América Latina.

La posible conclusión de la guerra en Ucrania y un visible cambio en la política exterior de EE. UU. bajo una nueva administración de Trump alterarían significativamente el cálculo estratégico de la Unión Europea (Ischinger 2025). Si Estados Unidos reduce su compromiso con la seguridad europea, como Trump ha sugerido anteriormente (O'Brien 2024), la UE se verá obligada a acelerar sus esfuerzos hacia la autonomía estratégica, tanto en el ámbito militar como en el económico (Rada y Gyarmati-Szjij 2024b). Aunque este cambio podría desafiar la alianza transatlántica, también podría conducir al desarrollo de un marco de seguridad y defensa más independiente para la UE, reforzando su posición como actor geopolítico.

²¹ Contrariamente a lo que dijo Macron en una entrevista después de la cumbre de Beijing. Ver: Anderlini y Caulcutt (2023).

Sin embargo, sin una visión clara y unificada entre los Estados miembros, dicha autonomía sigue siendo difícil de alcanzar. La guerra en Ucrania ya ha expuesto la dependencia de la UE en garantías de seguridad externas, y un EE. UU. menos comprometido obligaría a una cooperación de defensa europea más profunda, posiblemente a través de mecanismos como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) y el Fondo Europeo de Defensa. La Brújula Estratégica, una iniciativa destinada a mejorar la coordinación en defensa europea, podría cobrar una importancia renovada, pero la cuestión clave sigue siendo si los Estados miembros están dispuestos a aumentar significativamente el gasto en defensa y los esfuerzos de coordinación (Rada y Gyarmati-Szijj 2024a).

Una política exterior liderada por Trump, que históricamente ha criticado a la OTAN y ha exigido a los aliados europeos que contribuyan más a su propia seguridad, podría no solo profundizar las divisiones dentro de la UE, sino también debilitar su postura de defensa colectiva. Los líderes europeos, especialmente en Francia y Alemania, han abogado durante mucho tiempo por una Europa más autosuficiente en cuestiones de seguridad, pero el progreso hacia una política de defensa autónoma ha sido lento. Esto se debe en parte a las debilidades estructurales dentro de las instituciones de la UE, así como a la reticencia de ciertos Estados miembros a ceder soberanía sobre decisiones militares y de política exterior. Sin embargo, incluso Polonia y los Estados bálticos, tradicionalmente alineados con Washington y escépticos sobre la capacidad de la UE para protegerlos frente a una posible agresión rusa, ahora están buscando soluciones a nivel europeo. Si EE. UU. se retira de los asuntos europeos, estos países podrían sentirse vulnerables, lo que aumentaría las tensiones dentro de la UE en cuanto a los compromisos de seguridad y defensa. Esto podría conducir a un enfoque fragmentado, donde algunos Estados busquen acuerdos bilaterales con EE. UU. mientras que otros impulsen una Unión Europea de Defensa más sólida.

Paralelamente, la propia OTAN enfrenta un futuro incierto. Aunque los líderes europeos podrían intentar mantener la alianza intacta, una retirada estadounidense de los asuntos de seguridad europeos debilitaría significativamente sus capacidades de disuasión. La posibilidad de que una administración Trump cuestione o incluso reduzca los compromisos de EE. UU. bajo el Artículo 5 de la OTAN generaría alarma en muchas capitales

europas. Una OTAN debilitada podría envalentonar a Rusia, cuya posible victoria —ya que la paz podría interpretarse como una victoria desde la perspectiva rusa— en Ucrania no solo cambiaría el equilibrio militar en Europa, sino que también enviaría una fuerte señal a otros regímenes autoritarios de que los mecanismos de disuasión de Occidente están fallando. Un escenario de este tipo obligaría a la UE a replantear su postura de seguridad, invirtiendo en capacidades militares conjuntas, intercambio de inteligencia y una fuerza de respuesta rápida más cohesionada. Aquí, lo importante no son los hechos, sino las expectativas sobre y desde las capacidades de la UE.

Al mismo tiempo, el fin de la guerra en Ucrania —ya sea mediante un conflicto congelado, un acuerdo negociado o una victoria impuesta por Rusia— tendría consecuencias geopolíticas a largo plazo para la UE. Si Rusia permanece como la fuerza dominante, probablemente buscará consolidar su influencia en Europa del Este y más allá, desafiando a la UE y socavando la credibilidad de sus garantías de seguridad para los Estados aspirantes a la adhesión, como Ucrania, Moldavia y Georgia. Las implicaciones para la ampliación de la UE serían graves, potencialmente paralizando el proceso de adhesión durante años y reforzando el escepticismo sobre la capacidad de la UE para proyectar estabilidad en su vecindario (Rada y Nyilas 2023).

En este contexto, una UE más estratégicamente autónoma podría encontrar nuevos incentivos para expandir su compromiso económico y diplomático con América Latina. A medida que Washington adopta un enfoque más transaccional en política exterior y se repliega hacia el interior, Bruselas tiene la oportunidad de posicionarse como un socio estable y confiable para las naciones latinoamericanas. El fortalecimiento de las relaciones UE-ALC no solo serviría como un seguro económico frente al creciente proteccionismo estadounidense, sino que también reforzaría el multilateralismo y la gobernanza basada en normas en el comercio y la seguridad globales. Además, con la creciente presencia de China en América Latina, la capacidad de la UE para presentar una asociación alternativa basada en valores compartidos y desarrollo sostenible adquiriría mayor relevancia. A medida que la UE busca reestructurar sus cadenas de suministro y reducir la dependencia de potencias externas, las economías ricas en recursos de América Latina podrían desempeñar un papel crucial

en las transiciones verde y digital de Europa. A pesar de este potencial, persisten desafíos estructurales. Sin embargo, el orden global cambiante ofrece nuevos incentivos para superar estos obstáculos. Con EE. UU. posiblemente retirándose de acuerdos multilaterales, los países latinoamericanos también deben buscar socios comerciales alternativos. La UE, a pesar de sus complejidades burocráticas, ofrece un socio estable y predecible que se alinea con los intereses a largo plazo de América Latina en áreas de beneficio mutuo, como el desarrollo sostenible, la transformación digital y la transición energética verde. Una mayor presencia de la UE en América Latina también podría servir como contrapeso a la creciente influencia de China. La UE podría presentarse como una alternativa viable promoviendo un modelo de inversión que priorice la sostenibilidad, la transparencia y el comercio justo. Iniciativas como Global Gateway, la respuesta de la UE a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China, podrían desempeñar un papel clave en este esfuerzo.

Bruselas tiene una serie de desafíos críticos a nivel global donde América Latina puede jugar un lugar clave como socio interregional. En un contexto de 'interregno' (Sanahuja 2022) y 'policrisis' (Serbin 2024) en el orden internacional, las relaciones birregionales entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) se encuentra frente a un contexto cargado de incertidumbre (Van Klaveren 2023). A pesar de una extensa trayectoria de cooperación birregional, los vínculos no han alcanzado el grado de profundidad ni intensidad estratégica que el contexto demanda. Si bien durante la última década la UE ha intentado revitalizar su proyección global con la búsqueda la autonomía estratégica frente a desafíos sistémicos, América Latina –una región que históricamente ha compartido valores y principios clave con Europa, como el multilateralismo y la democracia– no parece haber recibido la atención tanto por las prioridades externas centradas en los frentes oriental y sur, como por las presiones domésticas que afectan el avance en temas claves como la aprobación del tratado entre la UE y Mercosur.

El marco de cooperación entre la UE y ALC se ha visto tensionado por prioridades divergentes. Para América Latina, el desarrollo económico, la promoción de un comercio sin barreras proteccionistas (Ruano 2010, 160) y el avance del acuerdo Mercosur-UE constituyen pilares fundamentales de su interacción con Europa (Malamud 2023). Sin embargo, la

materialización de estos objetivos requiere una UE capaz de asumir costos y adaptar sus instrumentos económicos y políticos para avanzar con una agenda de diversificación de socios globales, en un contexto donde la guerra en Ucrania afecta los cálculos estratégicos de Bruselas. Desde esta perspectiva, la noción de autonomía estratégica se presenta como un marco conceptual idóneo para entender y fortalecer la asociación birregional en una era marcada por incertidumbres globales y cambios estructurales. En este sentido, América Latina constituye un socio clave para consolidar esa autonomía.

Para Sanahuja (2023), la importancia de profundizar los vínculos entre la Unión Europea y la región latinoamericana tiene tres razones claves dado el contexto global: primero, estas relaciones permiten ampliar la autonomía estratégica y la resiliencia de ambas regiones, promoviendo asociaciones confiables en un mundo marcado por incertidumbres y rivalidades geopolíticas, con el objetivo de reforzar la gobernanza global; en segundo lugar, la cooperación birregional puede fortalecer la democracia y las sociedades abiertas, abordando las raíces de la desafección ciudadana, como la desigualdad y la falta de progreso, al mismo tiempo que se promueven políticas públicas eficaces y el desarrollo inclusivo; y finalmente, esta asociación debe enfocarse en una “triple transición” —verde, digital y social— que impulse el desarrollo económico y social de forma justa, garantizando que las políticas de cooperación y comercio no solo reduzcan desigualdades preexistentes, sino que prevengan la creación de nuevas brechas derivadas de estos procesos transformadores.

En este sentido, los lazos con América Latina no solo no acarrear tensiones geopolíticas propias de otras regiones (Schenoni y Malamud 2021), sino que de base estos vínculos tienen raíces históricas y comparten visiones comunes tanto en términos de valores democráticos como en el modo de inserción internacional basada en normas y reglas internacionales (Comisión Europea 2023). Además, América Latina tiene el potencial de desempeñar un rol clave en la diversificación de las cadenas de suministro europeas, así como en el fortalecimiento de un sistema de gobernanza multilateral en seria crisis. No obstante, los avances han sido más simbólicos que concretos. Por ejemplo, ambas partes han reactivado el esquema de cooperación UE-CELAC luego de ocho años con la reunión de alto nivel en Bruselas llevada a cabo en 2023, incorporando una agenda

verde y digital en la cooperación interregional, aunque sin resultados demasiados tangibles más allá de la firma de Alianza Digital UE-LAC.

En relación a la cooperación económica, uno de los ejes centrales de las relaciones UE-LAC ha sido la promoción del comercio, una herramienta fundamental para la diversificación de mercados para ambas partes. Entre los acuerdos de libre comercio más destacados se encuentra el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación México-UE vigente desde el año 2000 y actualizado en 2020, que abarca áreas como acceso a mercados, sostenibilidad y protección de inversiones. Asimismo, el TLC entre la UE y Chile, vigente desde 2005, fue modernizado recientemente para incorporar nuevas disciplinas, incluyendo aspectos ambientales y digitales. Otro pilar de la relación birregional es el Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica, suscrito en 2012, que integra comercio, diálogo político y cooperación en un marco integral, pero cuyo núcleo principal es la reducción de aranceles y el aumento de la eficiencia de los procedimientos aduaneros. A nivel subregional también es clave mencionar el Acuerdo de Asociación con los países de la Comunidad Andina —Colombia, Perú y Ecuador— que permite acceso preferencial a mercados estratégicos desde su implementación gradual entre 2013 y 2017 (European Parliament 2017).

Finalmente, la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE en 2019 abrió las puertas para avanzar en un acuerdo de libre comercio entre las partes. Dicho acuerdo político se concretó tras años de estancamiento, pero a un lustro de su firma todavía no se han generado las condiciones para avanzar en un compromiso para transformar el acuerdo político en uno comercial, ya sea por falta de voluntad de los países del MERCOSUR, puntualmente el gobierno de Alberto Fernández en Argentina (2019-2023), como también ciertos países europeos que explícitamente lo han rechazado, como el caso de Francia, cuyo Presidente Emmanuel Macron planteó durante una visita a Argentina que su país “no cree en el acuerdo tal como se negoció” (Infobae 2024).

Los avances en la ratificación del acuerdo han enfrentado múltiples obstáculos, especialmente relacionados con nuevas regulaciones ambientales y medidas proteccionistas impulsadas del lado europeo. La presión de grupos agrícolas europeos, temerosos de una competencia desleal, y las críticas hacia las políticas medioambientales de países como

Brasil, han ralentizado el progreso. Dicha situación generó una respuesta por parte del presidente brasileño Lula Da Silva, quien criticó las nuevas exigencias ambientales que la Unión Europea ha incluido como un doble estándar, exigiendo sacar dichas regulaciones para seguir las negociaciones²². En este sentido, el ambientalismo y el proteccionismo europeo se presentan como una barrera al desarrollo económico y a la integración de los países del Cono Sur en las cadenas de valor globales. Desde la perspectiva de los países del MERCOSUR, una prioridad clave es asegurar que las relaciones comerciales con Europa no sean percibidas como una prolongación de dinámicas desiguales. Esto implica no solo evitar prácticas proteccionistas, sino también fomentar una mayor participación de los países latinoamericanos en cadenas de valor más sofisticadas. El acuerdo UE-Mercosur puede jugar un rol transformador en este sentido, pero requiere un enfoque que combine compromisos mutuos en desarrollo sostenible y acceso justo a los mercados.

Pese a estas tensiones, la necesidad de concretar este acuerdo se ha vuelto más evidente en el actual contexto global. Para Europa, Mercosur ofrece acceso a recursos estratégicos y una oportunidad para contrarrestar la creciente influencia de China a nivel global. Para los países del Mercosur, el acuerdo representa una puerta de entrada a mercados clave, así como un incentivo para modernizar sectores económicos cruciales bajo estándares internacionales. La reciente reactivación de las negociaciones y los compromisos mutuos de avanzar en cuestiones ambientales y de desarrollo sostenible sugieren que aún existe una ventana de oportunidad para consolidar este acuerdo como un pilar de la relación birregional. Sin embargo, como afirma Sanahuja y Rodríguez (2023) todavía hay cuatro «nudos gordianos» por resolver que incluyen las polémicas demandas ambientales, la adaptación del acuerdo a un esquema desarrollo y al retorno de la política industrial, los problemas dentro del MERCOSUR y los condicionantes propios de la UE.

²² Lula afirmó que “no lo pongan porque estamos preservando más de lo que ustedes ya preservaron en cualquier otro momento de la historia” apuntando sobre la responsabilidad europea por su aporte histórico a las emisiones de gases de efecto invernadero (Página/12 2024).

Otro ámbito clave de la cooperación UE-LAC en la última década ha sido la promoción del desarrollo sostenible en clave de las transiciones globales en materia energética, medioambiental y digital. En línea con las prioridades estratégicas de ambas regiones, la transición energética ha emergido como un área de colaboración en crecimiento. América Latina, con sus vastos recursos naturales y su experiencia en energías renovables, se perfila como un socio estratégico para Europa en su ambición de lograr la neutralidad climática hacia 2050. En un esquema de cooperación global en torno al cambio climático y programas de cooperación específicos como EUROCLIMA, surge un marco para la cooperación en áreas como la descarbonización, la protección de la biodiversidad y la adopción de tecnologías limpias. En paralelo, la UE necesita reconocer las crecientes expectativas de América Latina respecto a la cooperación en innovación tecnológica y financiamiento para el desarrollo. En un contexto donde la región enfrenta presiones por diversificar sus economías y reducir su dependencia de industrias extractivas, Europa puede desempeñar un papel clave proporcionando herramientas para la transformación productiva.

La asociación birregional UE-LAC tiene el potencial de convertirse en un modelo de cooperación en un mundo multipolar si se abordan eficazmente las prioridades compartidas. En el contexto de un sistema internacional caracterizado por incertidumbres, ambos bloques tienen la oportunidad de construir una relación que no solo aborde los desafíos inmediatos, sino que también sienta las bases para una asociación estratégica realista.

IV. Conclusión

En el marco de un sistema internacional en transición, la Unión Europea enfrenta la necesidad de redefinir su papel global, asegurando su autonomía estratégica y fortaleciendo su capacidad para responder a desafíos complejos. Este contexto subraya la importancia de consolidar alianzas estratégicas con regiones que comparten valores fundamentales y ofrecen oportunidades complementarias, como América Latina. La región ocupa un lugar periférico en el marco de una lectura estricta sobre autonomía estratégica europea, pero una interpretación más amplia coloca a América

Latina como un espacio de interdependencia y cooperación en base a las oportunidades que traen las ‘otras’ transiciones (energética, digital y medioambiental) (Verdes-Montenegro 2022, 216-217).

Las relaciones UE-AL en la última década han evidenciado un progreso significativo en este segundo tipo de agenda, pero también han puesto de manifiesto tensiones y desafíos persistentes. Por un lado, la cooperación birregional ha sido reforzada por iniciativas como la reactivación de la Cumbre UE-CELAC y los esfuerzos para avanzar en acuerdos comerciales como el UE-Mercosur. Por otro lado, cuestiones como el proteccionismo europeo, las preocupaciones medioambientales y la creciente competencia geopolítica de actores como China han dificultado la materialización plena de estos esfuerzos.

La noción de autonomía estratégica proporciona un marco útil para comprender y potenciar esta relación birregional. En un escenario global cada vez más incierto, América Latina ofrece a la UE una oportunidad única para diversificar sus alianzas económicas, consolidar su liderazgo normativo y proyectar una política exterior más coherente y efectiva. Para América Latina, la asociación con Europa representa un camino hacia el desarrollo sostenible, la reducción de desigualdades y una mayor inserción en cadenas de valor globales.

El fin de la guerra en Ucrania y la posible desvinculación de EE. UU. de los asuntos de seguridad europeos crean un momento decisivo para la Unión Europea. Si Bruselas logra gestionar con éxito esta transición, podría emerger como un actor global más autónomo e influyente. Sin embargo, lograr la autonomía estratégica requiere superar importantes obstáculos internos y externos. La UE debe reconciliar los intereses de sus Estados miembros, invertir en capacidades de defensa y consolidar alianzas más allá de la asociación transatlántica. América Latina representa una oportunidad única para que la UE diversifique sus relaciones internacionales, fomente un crecimiento económico sostenible y refuerce su papel como defensora del multilateralismo. Aunque persisten desafíos históricos, el panorama global en transformación proporciona un nuevo impulso para una cooperación más profunda. Al abordar las barreras comerciales, mejorar el compromiso diplomático y posicionarse como una alternativa creíble a otras potencias globales, la UE puede construir una asociación más sólida y

resiliente con América Latina, beneficiando a ambas regiones en un mundo cada vez más multipolar.

El fortalecimiento de este vínculo requiere una visión pragmática y de largo plazo. Es crucial avanzar en la ratificación e implementación de acuerdos comerciales inclusivos, promover la transferencia tecnológica y fomentar iniciativas conjuntas en áreas como la transición energética y la acción climática. Asimismo, será necesario superar las barreras proteccionistas y alinear las prioridades birregionales con los valores compartidos que han definido históricamente esta relación. Dicho esto, la consolidación de una asociación estratégica entre la UE y América Latina no solo beneficiará a ambas regiones, sino que también contribuirá a construir un orden internacional más equilibrado, basado en la cooperación, el multilateralismo y el respeto por las normas compartidas y la gobernanza global.

Referencias

- Anderlini, Jamil y Charlie Caulcutt. 2023. “Europe must resist pressure to become ‘America’s followers,’ says Macron”. *Político*, 9 de abril. <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-china-america-pressure-interview/>
- Ash, Timothy Garton. 2023. “Postimperial Empire”. *Foreign Affairs* 102 (3): 64-75.
- Atlantic Council Experts. 2023. “The hits and misses in Germany’s new national security strategy”. *Atlantic Council*, 14 de junio. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/experts-react/the-hits-and-misses-in-germanys-new-national-security-strategy/>
- Badford, Anu. 2019. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. New York: Oxford University Press.
- Beals, Erik y Peter Salisbury. 2023. “A World at War”. *Foreign Affairs*, 30 de octubre. <https://www.foreignaffairs.com/africa/world-war>
- Bildt, Carl. 2023. “The Promise and Peril of EU Expansion”. *Foreign Affairs*, 28 de septiembre. <https://www.foreignaffairs.com/europe/promise-and-peril-eu-expansion>

- Blackwill, Robert. 2023. “The U.S. Pivot to Asia and American Grand Strategy”. *Council on Foreign Relations*.
<https://www.cfr.org/project/us-pivot-asia-and-american-grand-strategy>
- Brözel, Tanja. 2014. “Europe’s Eastern Partnership – a successful failure?” *Verfassungsblogout*, 20 de marzo. <https://verfassungsblog.de/europes-eastern-partnership-a-successful-failure/>
- Bush, George. H. W. 1989. “A whole Europe, a free Europe”. *Voices of Democracy: The U.S. Oratory Project*.
<https://voicesofdemocracy.umd.edu/bush-a-whole-europe-speech-text/>
- Cancian, Mark. 2022. “Putin’s Invasion Was Immoral but Not Irrational”. *Center for Strategic and International Studies*, 10 de mayo.
<https://www.csis.org/analysis/putins-invasion-was-immoral-not-irrational>
- Chatelain, Rachel. 2023. “Poll shows Americans' support for Ukraine in war is eroding”. *Spectrum News*, 2 de noviembre. <https://ny1.com/nyc/all-boroughs/international/2023/11/02/poll-shows-americans--support-for-ukraine-in-war-is-eroding>
- European Commission. 2023a. “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on “European Economic Security Strategy”, 20 de junio. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>
- . 2023b. “EU-Latin America and Caribbean partnership: Joint Communication to strengthen the partnership”, 6 de junio. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3045
- . (s.f.). “Foreign Subsidies Regulation”. https://competition-policy.ec.europa.eu/foreign-subsidies-regulation_en
- . (s.f.). “Recovery plan for Europe”. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en
- European Parliament. 2022. “EU international procurement instrument”. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649403/EPRS_BRI\(2020\)649403_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649403/EPRS_BRI(2020)649403_EN.pdf)
- . 2023. *Study on EU-Latin America and Caribbean relations: Challenges and opportunities*. Directorate-General for External Policies,

- Policy Department, <https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/other/ep-study-on-eu-lac.pdf>
- . 2024. “Latin America and the Caribbean [Fact Sheets on the European Union]”.
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/176/latin-america-and-the-caribbean>
- European Union External Action. 2023. “EU Rapid Deployment Capacity”.
https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-rapid-deployment-capacity-0_en
- . (s.f.). “A Strategic Compass for Security and Defence”.
https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en
- Gavin, Gabriel. 2023. “The Nagorno-Karabakh Conflict Explained”. *Politico*, 19 de septiembre. <https://www.politico.eu/article/nagorno-karabakh-conflict-azerbaijan-armenia-south-caucasus-russia/>
- Infobae. 2024. “Emmanuel Macron Reiteró que Francia No Firmará el Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur”. *Infobae*, 17 de noviembre.
<https://www.infobae.com/america/mundo/2024/11/17/emmanuel-macron-reitero-que-francia-no-firmara-el-acuerdo-entre-la-union-europea-y-el-mercosur/>
- Ischinger, Wolfgang. 2025. “Europe’s Moment of Truth: The Transatlantic Alliance Is under Grave Threat—but Not Yet Doomed”. *Foreign Affairs*.
<https://www.foreignaffairs.com/ukraine/volodymyr-zelensky-trump-europes-moment-truth>
- Katzenstein, Peter. 2022. *Uncertainty and Its Discontents: Worldviews in World Politics*. New York: Cornell University Press and Cambridge University Press.
- Koller, Boglárka. 2012. “A Differenciált Integráció Gyakorlati és Elméleti Vonatkozásai”. *Politikatudományi Szemle* 21 (1): 32-57.
- Kudarauskas, Marius. 2023. “A Federal Europe: One More Try?” *Harvard International Review*, 13 de diciembre. <https://hir.harvard.edu/a-federal-europe-one-more-try/>
- Malamud, Andrés. 2023. “Un Acuerdo que Depende de Europa”. *Política Exterior*. <https://www.politicaexterior.com/un-acuerdo-que-depende-de-europa/>

- Marton, Péter, István Balogh y Péter Rada. 2015. *Biztonsági Tanulmányok: Új Fogalmi Keretek, és Tanulások a Visegrádi Országok Számára*. Budapest: Antall József Tudásközpont.
- Matthijs, Matthias y Sophie Meunier. 2023. “Europe’s Geoeconomic Revolution”. *Foreign Affairs* 102 (5): 168-179.
- McGee, Luke. 2021. “Europe’s Disunity and Lack of Trust Imperil the Continent’s Future”. *CNN*, 29 de agosto. <https://edition.cnn.com/2021/08/29/europe/european-union-rule-of-law-analysis-intl-cmd/index.html>
- Menon, Shivshankar. 2022. “Nobody Wants the Current World Order”. *Foreign Affairs*, 3 de agosto. <https://www.foreignaffairs.com/world/nobody-wants-current-world-order>
- NATO. s.f.. “Origins: NATO Leaders”. https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_137930.htm
- O’Brien, Robert. 2024. “The Return of Peace Through Strength: Making the Case for Trump’s Foreign Policy”. *Foreign Affairs* 103 (4).
Página/12. 2024. “Lula denuncia trabas contra el acuerdo comercial Mercosur-Unión Europea”, 9 de octubre. <https://www.pagina12.com.ar/773356-lula-denuncia-trabas-contr-el-acuerdo-comercial-mercosur-un>
- Permanent Structured Cooperation [PESCO]. s.f. “About”. <https://www.pesco.europa.eu/about/>
- Pongrácz, Alex y Péter Rada. 2023. “Az államépítés relevanciája a 21. század harmadik évtizedében”. *Külgügyi Szemle* 2023/2: 78-94.
- Puglierin, Jana y Pawel Zerka. 2023. “Keeping America close, Russia down, and China far away: How Europeans navigate a competitive world”. *European Council on Foreign Relations*, 7 de junio. <https://ecfr.eu/publication/keeping-america-close-russia-down-and-china-far-away-how-europeans-navigate-a-competitive-world/>
- The Economist. 2023. “Ethiopia risks sliding into another civil war”. *Economist*, 15 de agosto. <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2023/08/15/ethiopia-risks-sliding-into-another-civil-war>
- UK Parliament. 1947. Parliament Bill. https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1947/nov/11/parliament-bill#column_207

- Rada, Péter. 2009. "The Rubik's Cube of Democracy". *Pakistan Journal of International Relations* 2 (1): 81-114.
- . 2011. "A demokratikus fejlődés Rubik kockája". *Sereg Szemle* abril.
- . 2022. "A liberális világrend napirendalkotói: az Európai Unió és az Egyesült Államok kapcsolatai". *Európai Tükör* 25 (1-2): 7-29.
- . 2023a. "A külpolitikai tradíciók és az Egyesült Államok kapcsolata az Európai Unióval történeti kontextusban". En *Titkos cikkek az örök békéhez: Ünnepi tanulmányok a 70 éves Fülöp Mihály tiszteletére*, editado por A. Barna y Péter Zachar, págs. 321-336. Budapest: Magyarország. Ludovika Egyetemi Kiadó.
- . 2023b. "Ukrajna és a világrend". *MKI Elemzés*, KE-2023/24. https://kki.hu/wp-content/uploads/2019/05/KE_2023_24_UA_Ukrajna_es_vilagrend_Rada.pdf
- . 2023c. "Ukrajna és a világrend". *MKI Elemzések*. KE-2023/24: 1-15.
- Rada, Péter y Péter Stepper. 2023. "A liberális rend szürRealizmusa: amerikai belpolitikai trendek, választások és külpolitikai várakozások". *KKI Elemzések* KE-2023/3: 1-9.
- Rada, Péter y Ádám Máté Varga. 2023. "Liberális világrend vagy új hidegháború? Az amerikai–kínai kapcsolatok alakulása". *Külügyi Szemle* 22 (3): 3-23.
- Rada, Péter y Laura Nyilas. 2023. "Europe whole and free and the global *Zeitenwende*". *Európai Tükör* 16: 73–88.
- Rada, Péter y Dóra Gyarmati-Szijj. 2024a. "Stratégiai autonómia és a világrend változása: A magyar CSDP-szerepvállalás húsz éve és várható irányai a 2024-es EU elnökség tükrében". *Hadtudomány* 34 (1): 12-32.
- . 2024b. "Strategic autonomy of the EU in the light of CSDP and the changing world order". *Észak-Magyarországi Stratégiai Füzetek* 21 (2): 46-59.
- Ruano, Lorena. 2010. "La relación birregional y la desintegración en América Latina". En *España en la Unión Europea y el Estado de la Integración Latinoamericana*, editado por J. Roy y R. Domínguez, págs. 153-168. Miami: Ediciones Universal.

- Sanahuja, José Antonio. 2022. “Interregno: La actualidad de un orden mundial en crisis”. *Nueva Sociedad* 302. <https://nuso.org/articulo/302-interregno/>
- . 2023. “La vía latinoamericana de Europa”. *Le Grand Continent.*, 17 de junio. <https://legrandcontinent.eu/es/2023/07/17/la-via-latinoamericana-de-europa/>
- Sanahuja, José Antonio y Jorge Damián Rodríguez. 2023. “Unión Europea y Mercosur: cuatro nudos ¿y un desenlace?” *Nueva Sociedad* 311. <https://nuso.org/articulo/311-UE-y-mercosur-cuatro-nudos-un-desenlace/>.
- Schenoni, Luis y Andrés Malamud. 2021. “Sobre la creciente irrelevancia de América Latina”. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/sobre-la-creciente-irrelevancia-de-america-latina/>
- Serbin, Andrés. 2023. “To BRICS or Not to BRICS: Latin America Facing the Global Transition”. *Brazilian Center for International Relations (CEBRI)*. <https://cebri.org/revista/en/artigo/118/to-brics-or-not-to-brics-latin-america-facing-the-global-transition>
- Sikorski, Radosław. 2023. “Europe’s Real Test Is Yet to Come”. *Foreign Affairs* 102 (4): 66-77.
- Sonnicksen, Jared. 2022. “Can the EU Be a Federal Democracy? Assessing the Horizontal and Vertical Dimension of the EU Government from Comparative Perspective”. *Comparative European Politics* 20 (1): 114-133.
- Von der Leyen, Ursula. 2019. “Speech by President-Elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the Occasion of the Presentation of Her College of Commissioners and Their Programme”. *European Commission*, 27 de noviembre. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_6408
- Sun, Yun. 2023. “The Civil War in Myanmar: No End in Sight”. *Brookings*, 13 de febrero. <https://www.brookings.edu/articles/the-civil-war-in-myanmar-no-end-in-sight/>
- Van Klaveren, Alberto. 2023. “Las Relaciones Birregionales entre Europa y América Latina y el Caribe”. *Pensamiento Iberoamericano* 2: 14-21.
- Verdes-Montenegro, Francisco. 2022. “La Autonomía Estratégica de la Unión Europea: ¿En Qué Lugar Queda América Latina?” En *Relanzar*

las Relaciones entre América Latina y la Unión Europea: Autonomía Estratégica, Cooperación Avanzada y Recuperación Digital, Verde y Social, coordinado por José Antonio Sanahuja, págs. 191-224. Madrid: Fundación Carolina.

RESEÑAS

POR QUÉ ES TAN DIFÍCIL GOBERNAR ARGENTINA: Y CÓMO NUESTROS PRESIDENTES Y COALICIONES PODRÍAN HACERLO MEJOR

Marcos Novaro, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2024, 300 págs.

Por Fernando Domínguez Sardou (Universidad Católica Argentina)

El libro *Por qué es tan difícil gobernar Argentina* de Marcos Novaro constituye un aporte relevante, oportuno y provocador al campo de la ciencia política empírica argentina. A partir de un enfoque que combina análisis institucional, lectura histórica y reflexión política, Novaro se propone responder una pregunta central para el estudio del poder ejecutivo, las coaliciones y la estabilidad democrática en la Argentina: ¿por qué los gobiernos argentinos, incluso aquellos con amplio respaldo electoral, fracasan recurrentemente en construir gestiones eficaces y sostenidas en el tiempo?

Publicado por el Fondo de Cultura Económica en 2024, el libro se inscribe en la amplia trayectoria del autor, con numerosos trabajos previos sobre historia reciente, instituciones y comportamiento político. Esta nueva obra retoma y actualiza algunas de sus preocupaciones habituales, pero lo hace desde el diagnóstico de una coyuntura crítica: la disolución simultánea de las principales coaliciones políticas del país tras el ciclo 2015–2023 y la irrupción electoral de un outsider con escaso anclaje institucional, como Javier Milei.

La tesis central del libro es clara: la dificultad para gobernar en Argentina no se explica solo por liderazgos fallidos o coyunturas desfavorables, sino por un diseño institucional que desalienta la cooperación política y una cultura partidaria que desincentiva la construcción de consensos. Lejos de proponer una salida "antipolítica", Novaro insiste en que el camino de la gobernabilidad en el país pasa necesariamente por mejorar la calidad de las coaliciones, no por evitarlas. Como señala el autor, "las dificultades para

que las alianzas perduren y den lugar a gestiones de gobierno eficaces no se deben tanto a los rasgos de nuestra cultura política (...), ni a características generales del sistema político (...), sino principalmente a rasgos de los propios partidos y su interacción con reglas específicas del sistema, que organizan su competencia y actuación institucional, y entorpecen la cooperación” (p. 41).

El libro presenta una estructura clara y bien articulada —introducción, cinco capítulos y conclusión— que desarrolla con solidez su tesis central: en la Argentina actual, gobernar sin una coalición política robusta no solo es inviable, sino contraproducente. A partir del colapso de Cambiemos y del Frente de Todos, y del ascenso de Javier Milei como figura disruptiva, Novaro sostiene que las coaliciones son inevitables dadas las reglas del sistema político argentino —fragmentación partidaria, normativa electoral y federalismo—, aunque su debilidad estructural ha sido clave en sus fracasos. A la luz de experiencias previas (la Alianza, el gobierno de Duhalde, la “Concertación Plural”) y de las transformaciones posteriores (Juntos por el Cambio y el Frente de Todos), el autor propone que una nueva arquitectura coalicional exige rediseño institucional y una renovación profunda de las prácticas partidarias.

A lo largo del libro, el autor combina el diagnóstico crítico de las experiencias recientes con propuestas institucionales concretas. Advierte sobre los errores de diseño y funcionamiento de las coaliciones anteriores, propone criterios para su fortalecimiento y analiza el fenómeno Milei como una respuesta más emocional que institucional a la crisis del sistema. La conclusión nos lleva a confirmar la tesis: las coaliciones bien diseñadas son lo que permite la gobernabilidad democrática, y por lo tanto, el desafío que Argentina debe superar es hacer que las mismas funcionen.

En términos de la disciplina, el aporte que nos realiza el libro es doble. Por un lado, nos ofrece un diagnóstico de lo que ocurre en las instituciones políticas argentinas vigente en la actualidad, apoyado en la tradición teórica *mainstream* utilizada para comprender el caso. Esto incluye el análisis del presidencialismo y su vinculación con el multipartidismo, la discusión sobre la formación y sostenimiento de coaliciones, o el análisis de las tensiones entre legitimidad de origen y ejercicio. En segundo lugar, el libro toma y adquiere una posición propositiva, lo que se observa poco en publicaciones de tinte académico profundo como la planteada. El autor no se limita a describir y analizar el fracaso de las experiencias anteriores y sus causas, sino que propone reformas muy concretas (que se detallan en el capítulo de “Conclusiones y perspectivas” del libro).

El libro aporta múltiples hallazgos al debate académico y público sobre la gobernabilidad en América Latina. En primer lugar, nos indica que el presidencialismo argentino, con su tradición de liderazgos

hiperconcentrados y su débil articulación legislativa, genera una presión constante sobre los ejecutivos para tomar decisiones unilaterales, incluso cuando carecen de respaldo institucional. En segundo lugar, nos muestra que las coaliciones argentinas suelen ser electoralmente exitosas pero estructuralmente ineficaces, por su falta de deliberación interna, su excesiva personalización y su escasa institucionalización. En tercer lugar, nos señala que el modelo político de Milei representa una ruptura con la lógica coalicional, pero también una forma de “hiperpresidencialismo sin partido” que multiplica los riesgos de inestabilidad y aislamiento del Poder Ejecutivo. Por último, el autor sostiene que no es posible construir gobernabilidad sostenible sin coaliciones funcionales: esto requiere rediseñar no solo las instituciones formales, sino también las prácticas políticas y la cultura organizacional de los partidos.

Una de las fortalezas principales del libro es su capacidad para situar la coyuntura argentina dentro de una perspectiva estructural, sin caer en determinismos ni en fatalismos. Novaro evita tanto el pesimismo que señala a las instituciones como meros obstáculos insalvables, como el voluntarismo que confía en que el liderazgo político puede resolver todo por sí solo. En este sentido, el libro contribuye a una discusión más madura sobre las condiciones reales de la política en la región: ni los problemas son exclusivamente culturales, ni las soluciones pueden basarse únicamente en liderazgos carismáticos. Gobernar bien requiere, sobre todo, instituciones que funcionen, reglas que se cumplan y partidos que articulen intereses con vocación de mayoría.

Como aspecto mejorable, podría señalarse que el libro, en su afán por incidir en el debate público, a veces deja en segundo plano una exploración más sistemática de la literatura comparada o de indicadores cuantitativos. Si bien la obra está sólidamente informada, su vocación es más ensayística que técnica, lo cual puede limitar su utilidad para ciertos enfoques académicos. No obstante, esta elección estilística —presumiblemente condicionada por su origen en un premio de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas— no disminuye su valor como intervención en el debate político contemporáneo, especialmente en un momento de redefinición del sistema de partidos en Argentina y de transformación del vínculo entre ciudadanía e instituciones.

Por qué es tan difícil gobernar Argentina es una obra clave para comprender los dilemas de la gobernabilidad en contextos de alta fragmentación, baja confianza institucional y creciente presión ciudadana por resultados concretos. Su análisis equilibrado, su mirada de largo plazo y su propuesta de una política de coaliciones bien diseñada y ejecutada lo convierten en una lectura imprescindible para quienes estudian, enseñan o practican la política no solo en Argentina, sino en América Latina.

El equilibrio que logra el autor entre el rigor analítico y disciplinario, con un estilo de escritura accesible, convierte al libro en una pieza de suma utilidad no solo para investigadores académicos, sino también para analistas y tomadores de decisiones, cuando no para la ciudadanía en su conjunto. En tiempos donde la antipolítica parece ganar terreno y el escepticismo sobre las instituciones se extiende, Marcos Novaro nos recuerda que los desafíos de gobernabilidad no se resuelven con soluciones mágicas ni con simplificaciones ideológicas. Se resuelven —si es que pueden resolverse— con más política, pero una política mejor pensada, mejor organizada y mejor gobernada.

Normas para autores/as

Indicaciones para el envío de colaboraciones

La Revista Colección recibirá los trabajos con pedido de publicación que sean enviados a través de su página web. La Revista sólo tendrá en consideración las colaboraciones originales e inéditas.

El envío de un trabajo implica el compromiso por parte del autor de no presentarlo en otra publicación o grupo editorial hasta tanto haya recibido una respuesta final del proceso de evaluación de la Revista Colección.

El envío y aceptación de un trabajo supone la aceptación del uso de la licencia Creative Commons, a la que la revista adhiere. Se permite su reproducción total o parcial en sistemas de autoarchivo, repositorios institucionales y/u otras publicaciones científicas, siempre que se indique su procedencia.

Las colaboraciones deberán ser presentadas según las siguientes exigencias de forma:

Sobre la presentación

1 - Los trabajos deben ser presentados en formato “.doc” ó “.docx”, en letra “Times New Roman” tamaño 12, con interlineado de 1,5. Las colaboraciones deberán estar redactadas en idioma español, inglés o portugués.

2 - Debe remitirse un resumen del contenido del artículo, de no más de 150 palabras. Además, deben enviarse no más de 6 palabras clave que reflejen el contenido del artículo. El título, resumen y palabras clave deben ser proporcionados en el idioma original del texto y en inglés.

3 - Debe cargarse a través de la plataforma los datos del autor; para su evaluación anónima, el archivo que contiene el trabajo no debe presentar ningún dato identificatorio del autor. La bio-data del autor (de hasta 500 caracteres, incluyendo espacios), debe indicar: formación de grado y postgrado, pertenencia institucional y dirección de correo electrónico.

Sobre la extensión

4 - La extensión de los trabajos no podrá sobrepasar las 30 páginas tamaño A4 cuando correspondan a la sección “Artículos”, descontado el listado de bibliografía. Los apéndices serán tenidos en cuenta al momento de calcular la extensión total del trabajo presentado.

5 - Por otra parte, el máximo de extensión será de 4 páginas tamaño A4 para las “Reseñas”. Las colaboraciones para esta sección no incluirán cuadros, gráficos o figuras de ningún tipo.

Sobre las aclaraciones, notas, referencias bibliográficas y cuadros

6 - Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página.

7 - Las notas al pie se reservarán exclusivamente para adicionar contenido al cuerpo del documento, mientras que la referencia de bibliografía se realizará según el sistema americano o autor-fecha (Chicago Manual of Style, 17^a ed.).

8 - En cuanto a las notas, se procederá de la siguiente manera: a) deberán ser numeradas correlativamente; y b) colocarse al pie de la página correspondiente. En caso que corresponda referenciar bibliografía en la propia cita al pie, tal referencia también se realizará según el sistema autor-fecha.

9 - En cuanto a las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto, ellas podrán consignarse siguiendo el procedimiento del sistema autor-fecha, indicando entre paréntesis apellido del autor y año de edición. Adicionalmente, puede indicarse, separado por una coma, número(s) de página(s). En caso de referenciarse más de una obra de autores diferentes, se separarán por un punto y coma.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128-134).

(O'Donnell 1982; Mainwaring 1997, 372)

10 - En el listado de referencias bibliográficas, en el caso de libros, deberán incluirse los siguientes datos: a) apellido y nombre del autor; b) año de publicación (separado por puntos); c) título de la obra, en cursiva; d) lugar de publicación y editor (separado por dos puntos); f) volumen, tomo, etcétera, si lo hubiera.

Por ejemplo:

Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Metcalf, Les y Sue Richards. 1989. *La modernización de la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

11 - Si se trata de un artículo de revista, de uno incluido en un libro colectivo o equivalente, el título de tal artículo irá en letras rectas y entre comillas, destacándose en cursiva la obra o revista en que fue publicado.

Por ejemplo:

Ducatenzeiler, Graciela y Phillip Oxhorn. 1994. "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina". *Desarrollo Económico* 34 (133): 126-159.

12 - En el caso que se trate de un artículo de diario o revista no firmado, se indicará el medio correspondiente en el lugar del autor.

Por ejemplo:

La Nación. 1999. "Otra severa advertencia de Rusia". *La Nación*, sección «Exterior», viernes 26 de marzo de 1999, p. 3.

13 - La cita textual de extractos de libros, artículos, etcétera se hará entre comillas y se reservará la letra cursiva para resaltar alguna parte del extracto, indicando que se trata de tramos resaltados por el autor.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128; el destacado es mío).

Lista de comprobación de preparación de envíos

Como parte del proceso de envío, se les requiere a los autores que indiquen que su envío cumpla con todos los siguientes elementos, y que acepten que envíos que no cumplan con estas indicaciones pueden ser devueltos al autor.

1. El trabajo propuesto es original y no ha sido publicado previamente, ni se ha presentado a otra revista (o se ha proporcionado una explicación en Comentarios al editor).
2. El archivo enviado está en formato OpenOffice, Microsoft Word, RTF, o PDF
3. El texto cumple con los requisitos bibliográficos y de estilo indicados en las Normas para autoras/es, que se pueden encontrar en Acerca de la revista.
4. Si está enviando a una sección de la revista que se revisa por pares, tiene que asegurarse que las instrucciones en Asegurando de una revisión a ciegas han sido seguidas.

Proceso de revisión por pares

Protocolo de Revisión y Evaluación de Originales

La Secretaría de Redacción de *Colección*, con el fin de mejorar la transparencia del proceso de evaluación de los artículos y ensayos, cree necesario que los autores y evaluadores conozcan los pasos que, desde la llegada del original hasta una eventual aceptación final, recorren los trabajos presentados.

Evaluación inicial: Los documentos recibidos pasaran por una doble revisión inicial, una de contenido y otra de forma o estilo. Primero, los originales serán revisados por los editores u otros especialistas del Consejo de Redacción. Esta revisión consiste en discernir su originalidad, relevancia e interés científico, para decidir su paso o no a revisión externa.

Con el fin de no sobrecargar a nuestros evaluadores externos, *Colección* se reserva la posibilidad de rechazar trabajos en forma anticipada, brindando los motivos del caso. En caso de que la Revista prescinda de la evaluación externa, el autor será notificado en un plazo inferior a treinta días a partir del acuse de recibo del manuscrito.

Segundo, con el fin de subsanar errores antes de llegar a la instancia de evaluación externa, la Secretaría de Redacción hace una corrección preliminar de estilos. Por ese motivo, los autores pueden recibir una versión revisada del texto o ser consultados para solucionar dudas.

En todos los casos, sólo se enviará a evaluación externa versiones que cuentan con el visto bueno del autor. *Colección* sólo iniciará el proceso de revisión de trabajos que se ajusten a las *Normas para autores*.

La adaptación de los originales a las normas de la Revista es responsabilidad de los autores.

Evaluación externa: Si la revisión inicial es positiva, *Colección* someterá el manuscrito a un proceso de evaluación externo, en el que será

mantenido el anonimato del réferi y del autor, y cuyos resultados serán dados a conocer en forma exclusiva al interesado.

Colección se compromete a guardar en la mayor confidencialidad no sólo la identidad del autor, sino también los contenidos del texto en proceso de revisión.

La evaluación de trabajos no implica compromiso alguno de aceptación.

Sólo después de haber recibido el dictamen de la evaluación externa, *Colección* tomará una decisión sobre su eventual publicación. La Revista no publica trabajos que no hayan obtenido el aval del proceso examinador. La evaluación externa dictaminará sobre los trabajos presentados de acuerdo a las siguientes categorías:

- 1) ***Aceptar envío.***
- 2) ***Se necesitan revisiones*** (se solicitan modificaciones antes de la publicación, pudiendo pasar a una segunda ronda de evaluación o no, según el caso).
- 3) ***Rechazar el envío.***

Colección urge a sus evaluadores a revisar los manuscritos en un período de entre cuatro y seis semanas; esto permitirá contar con una decisión final en menos de tres meses desde la comunicación a los autores del envío a revisión completa del manuscrito.

Una vez concluido el proceso de evaluación, los autores recibirán la respuesta final de la Revista, acompañada por los comentarios de forma anónima elaborados por los réferis.

Aceptación y aceptación con recomendaciones: Si las revisiones de los especialistas anónimos son favorables, el manuscrito será usualmente aceptado, condicionado a que el autor considere los comentarios y dudas propuestos en las revisiones.

Sólo muy ocasionalmente un manuscrito es aceptado sin requerir al menos ciertas revisiones mínimas.

Aceptación condicional: Si las revisiones de los especialistas anónimos exigen que el autor incorpore las correcciones indicadas, el autor deberá enviar una versión corregida antes de proceder a una segunda ronda de evaluaciones externas. En caso de que las opiniones de los evaluadores respecto de la aceptación o no del manuscrito divergieran en la segunda ronda, se pedirá la opinión de un tercer evaluador externo.

Intercambio entre evaluador y autor: En caso de que autores y evaluadores deseen ponerse en contacto, *Colección* proveerá de los medios para hacerlo, con el debido resguardo del anonimato.

Este intercambio sólo ocurrirá con la aprobación de ambas partes.

Corrección de pruebas de artículos aceptados para publicación: Los autores podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en un plazo inferior a las 72 horas.

No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

Reserva: Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.