

# MILLCAYAC



REVISTA DIGITAL DE CIENCIAS SOCIALES

[www.millcayacdigital.uncu.edu.ar](http://www.millcayacdigital.uncu.edu.ar)

**LÍNEAS TEMÁTICAS**  
Género y Derechos Humanos  
Estado y Movimientos Sociales en Nuestra América  
Bienes Comunes y Sociedad  
Comunicación, Arte y Cultura

## DOSSIER

*Acceso a la información pública. Diálogos entre lo jurídico, lo administrativo y lo comunicacional*

**ARTE DE TAPA / Por Juan Del Balso**  
"En lo profundo" (técnica mixta 2019)



**UNCUYO**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CUYO



**FCPYS**  
FACULTAD DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y SOCIALES

Secretaría de Investigación  
y Publicación Científica



# Millcayac

## Revista Digital de Ciencias Sociales

VOLUMEN VIII - NÚMERO 15 - SEPTIEMBRE 2021



**UNCUYO**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CUYO



**FCPyS**  
FACULTAD DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y SOCIALES

Secretaría de Investigación  
y Publicación Científica

Millcayac - Revista Digital de Ciencias Sociales  
www.millcayacdigital.uncu.edu.ar  
Volumen VIII / Número 15 / septiembre 2021 - febrero 2022  
Fecha de publicación: 1 de septiembre de 2021

ISSN: 2362-616X

Editada por la Secretaría de Investigación y Publicación Científica.  
Coordinación de Publicaciones. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.  
Universidad Nacional de Cuyo

Centro Universitario. M5502JMA. Mendoza, Argentina  
Tel. +54 261 4135008. Interno: 2013  
sipuc.fcpys@gmail.com - revistamillcayac@gmail.com



Licencia Creative Commons

Millcayac - Revista Digital de Ciencias Sociales es distribuido bajo una  
Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual  
4.0 Internacional



## Indexación y Catálogo

### Indizaciones y base de datos



### Directorios



## **AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

Decana: Lic. Claudia Alejandrina García

Vicedecano: Mgter. Roberto Roitman

Secretaria de Investigación y Publicación Científica: Dra. Valeria Caroglio

## **CUERPO EDITORIAL**

Editora: Lic. Micaela Lisboa

Comunicación e imagen: Lic. Julieta Vignale

Diseño/diagramación/compaginación de texto: Yamila Bulich

Traducción español-inglés: Téc. Camila Berthold

Soporte técnico: Sistema Integrado de Documentación (SID-UNCUyo), Ing. Juan Martín

Longo y Bib. Adrián Méndez



## COMITÉ CIENTÍFICO EDITORIAL

Dr. Pablo Alabarces. CoNiCet. Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de La Plata. Argentina

Dra. Teresa Elizabeth Cueva Luna. El Colegio de la Frontera Norte. México

Lic. Prof. Lidia Fernández. Universidad de Buenos Aires. Argentina

Dr. Julio Gambina. Universidad de Buenos Aires. Argentina

Dra. Beatriz Garrido. Universidad Nacional de Tucumán. Argentina

Prof. Dra. Alicia González-Saibene. Universidad Nacional de Rosario. Argentina

Dra. Carmen Monreal Gimeno. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla. España

Dra. Anahí Viviana Mastache. Universidad de Buenos Aires. Argentina

Dra. Sylvia Marcos. Universidad de la Tierra/CIDECI. México

## COMITÉ ASESOR EDITORIAL

Dra. Ana Arias. Universidad de Buenos Aires. Argentina

Dra. Micaela Alterio. Universidad Carlos III de Madrid en Estudios Avanzados en Derechos Humanos. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México

Dra. Brígida Baeza. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. IESyPPat. Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Argentina

Dra. Miriam Bilbao. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina

Dr. Marcelo Borrelli. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad Nacional de Buenos Aires. Argentina

Dr. Nazareno Bravo. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina

Dra. Melisa Campana. Universidad Nacional

de Rosario. Argentina

Dra. Alejandra Castillo. Universidad de Chile  
Lic. María Paz Cóvolo. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina

Mgter. Martín Elgueta. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina

Mgter. Ana Marcela Ficcardi. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina

Dra. Rosana Guber. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Argentina

Dr. Gabriel Liceaga. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina

Lic. Nicolás Lobos. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina

Mgter. Mariel Lucero. Universidad de Congreso. Universidad Champagnat. Argentina

Dra. Lila Luchessi. Universidad Nacional de Río Negro  
Mgter. Mario Maure. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina

Dra. Patricia María Nigro. Universidad Austral  
Dr. Cristian Parker. Universidad de Santiago de Chile. Instituto de Estudios Avanzados. Chile

Dr. Juan Piovani. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales. Argentina

Dr. Hernán Pruden. Universidad Mayor de San Andrés. Bolivia

Dra. María Dolores Ramos Palomo. Universidad de Málaga. España

Dra. Eva Rodríguez Agüero. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina

Mgter. María del Pilar Rodríguez. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina

Dra. Rosana Rodríguez. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina

Mtra. Sara Torres Hernández. Centro Chihuahuense de Estudios de Posgrado. Dpto. de Investigación. México



## COMITÉ DE EVALUADORES/AS

Dra. Jórisa Danilla Nascimento Aguiar.  
Universidade Federal de Campina Grande. Brasil

Dra. Alma Rosa Alva de la Selva. Universidad  
Nacional Autónoma de México. México

Dra. Rita de Cássia Alves Oliveira. Universidade  
Católica de São Paulo. Brasil

Dr. Ignacio Ballester Pardo. Universidad Nacional  
Autónoma de México. México

Dra. Paola Bayle. Universidad Nacional de Cuyo.  
Argentina

Dra. Astrid Bengtsson. Comisión Nacional de  
Energía Atómica. Argentina

Dra. Gloria Bonilla. Universidad de Cartagena.  
Colombia

Mgter. Maria Teresa Brachetta. Universidad  
Nacional de Cuyo. Argentina

Dra. Sofia Brizuela Molina. Universidad Pablo de  
Olavide. España

Dra. Ana María Castro Sánchez. Universidad del  
Tolima. Colombia

Dra. Clorinda Cuminao. Universidad de Playa  
Ancha. Chile

Lic. Lucía Díaz. Consejo Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas. Argentina

Dra. Jimena de Garay Hernández. Universidade do  
Estado do Rio de Janeiro. Brasil

Dr. Felipe José Hevia. Centro de Investigaciones y  
Estudios Superiores en Antropología Social. México

Dra. Cecilia Hopp. Universidad de Buenos Aires.  
Argentina

Mgter. Ester Kaufman. Centro de Estudio de Estado  
y Sociedad. Argentina

Dra. Romina Carla Lerussi. Consejo Nacional de  
Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina

Dr. Fernando Limón-Aguirre. El Colegio de la  
Frontera Sur. México

Dr. Sebastián Linares. Instituto de Investigaciones  
Económicas y Sociales del Sur. Argentina

Dr. Freddy Mariñez Navarro. El Colegio de Jalisco.  
México

Dra. Concepción Martínez Rodríguez. Instituto  
Politécnico Nacional. México

Dr. Leandro de Oliveira Galastri. Universidade  
Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Brasil

Dra. Sabine Pfleger. Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dr. Manuel Palomares Herrera. Universidad de  
Jaén. España

Dr. Diego Robledo Ávila Paz. Universidad Nacional  
de Córdoba. Argentina

Mgter. Pablo Schleifer. Universidad Nacional del  
Comahue. Argentina

Mgter. Tamia Vercoûtère Quinche. Universidad de  
Otavalo. Ecuador



## Enfoque y alcance

*Millcayac* es un espacio de promoción y divulgación científica de los debates clásicos y actuales del ámbito de las ciencias sociales. Es una publicación científica semestral (publicadas el 1 de marzo y el 1 de septiembre), con referato doble ciego y en formato digital online. Se propone los siguientes objetivos: contribuir a la generación de una cultura científica; socializar los resultados de estudios que conducen al avance de conocimiento en estos ejes; aportar herramientas para la transformación de realidades socioculturales en sus instancias académicas, científicas y políticas, y promover trabajos científicos de investigación, originales e inéditos, de autores/as nacionales e internacionales, para participar en el debate en las ciencias sociales sobre problemáticas relevantes y prioritarias para nuestras sociedades latinoamericanas.

*Millcayac* constituye el primer espacio de difusión y debate de los cuatro ejes temáticos que vienen consolidándose en las áreas científico académica de esta casa de estudios: Estado y Movimientos Sociales en Nuestra América; Género y Derechos Humanos; Bienes Comunes y Sociedad, y Comunicación, Arte y Cultura. Cada uno de estos ejes habilita diferentes géneros de enunciación científica: artículos científicos, ensayos, reseñas bibliográficas, avances de investigación, entrevistas y relatos de experiencias. Además, se presentan propuestas específicas de dossier en relación con temáticas convocantes de las ciencias sociales en la actualidad.

La organización administrativa y científica está a cargo del Cuerpo Editorial Interno, responsable de la gestión, administración y edición de la revista; el Comité Científico Editorial estable externo, integrado por expertos/as de reconocida trayectoria científica en el ámbito nacional e internacional, a cargo de la evaluación científica de los trabajos bajo sistema doble ciego; el Comité Asesor Editorial, cuya función es definir las políticas editoriales y controlar los criterios de calidad de la revista; y un cuerpo de evaluadores/as ad hoc, convocado cada año conforme a las temáticas que integran cada volumen.

## Consideraciones y resguardos éticos

*Millcayac* se compromete con la reflexión crítica y vigilancia epistemológica para el desarrollo de buenas prácticas en las publicaciones científicas académicas. A tal efecto, se sugiere consultar algunas normas internacionales tales como las publicadas en:

- Committee on Publication Ethics (COPE): [www.publicationethics.org.uk](http://www.publicationethics.org.uk)
- Council of Science Editors (CSE): [www.councilscienceeditors.org](http://www.councilscienceeditors.org)





# ÍNDICE

## EDITORIAL

Política Editorial 1

## DOSSIER

El Acceso a la Información Pública: debates y desafíos en la intersección entre la reflexión académica, la gestión pública y el ejercicio social de un derecho democratizador 11

*Daniel Gonzalez*

Conferencias: Abrir la justicia: ¿dónde está la llave? 15

*Oscar Oszlak*

Artículos: Tensiones entre el derecho al acceso a la información y la protección de datos personales en la vacunación contra el COVID-19 en Argentina 27

*María Gracia Andía y Inés Colombato*

Artículos: Norma e implementación del derecho a la información pública en Argentina. El régimen nacional y de la provincia de Mendoza en perspectiva comparada 55

*Daniela García y Julián Bertranou*

Artículos: Políticas públicas sobre transparencia, participación ciudadana y colaboración en el desarrollo de una plataforma de Estado Abierto en la Ciudad de Mendoza 85

*María Candela Grec*

Artículos: Derecho de acceso a la información en Brasil y México: entre cabestros, jefes y sociedad civil 117

*Ana Beatriz Lemos da Costa; Luma Poletti Dutra y Fernando Oliveira Paulino*



## **GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS**

Artículos: Movilización de mujeres, activismo hashtag y odio político. El caso de Marielle Franco en Brasil 143  
*Verónica Capasso*

Artículos: Puntos de fuga. El caso de Rebeca Uribe 159  
*Silvia Quezada Camberos*

## **ESTADO Y MOVIMIENTOS SOCIALES EN NUESTRA AMÉRICA**

Artículos: Educación, Estado y Hegemonía desde Gramsci: el papel de los intelectuales en la transición democrática en México 177  
*Liberio Victorino Ramírez e Yschel Soto Espinoza*

Ensayos: Viendo cómo nos ven. Presentación por Zoom del libro “La Nueva América Latina” de Manuel Castells y Fernando Calderón 199  
*Magdalena Day Montarcé*

## **COMUNICACIÓN, ARTE Y CULTURA**

Entrevistas: Asunción Bernárdez Rodal: La divulgación histórica desde la generalización del uso de Internet 209  
*José Antonio Abreu Colombri*

Artículos: Acceso y universalidad del servicio de Internet en Mendoza 223  
*Silvana Cristina Iovanna Caissón*

## **BIENES COMUNES Y SOCIEDAD**

Artículos: La alimentación propia de la población indígena Yanakuna. Una estrategia de resistencia 245  
*Wilder Perafán Chilito*







# **EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: DEBATES Y DESAFÍOS EN LA INTERSECCIÓN ENTRE LA REFLEXIÓN ACADÉMICA, LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL EJERCICIO SOCIAL DE UN DERECHO DEMOCRATIZADOR**

*“Acceso a la Información Pública: diálogos entre lo jurídico, lo administrativo y lo comunicacional”* constituye un apartado especial que surgió como iniciativa del proyecto bienal de investigación *Comunicando la Transparencia: dispositivos técnicos y conceptuales para la apropiación ciudadana de las políticas de acceso a la información pública* alojado en el Universidad Nacional de Cuyo, y que encontró una muy positiva recepción por parte de Millcayac - Revista digital en Ciencias Sociales<sup>1</sup>.

Es así que el dossier que integra este número es resultado, entonces, de un gratificante recorrido colaborativo que permitió acceder a un sólido espacio de divulgación científica, para presentar algunos debates en torno a una temática de fuerte actualidad, interés social y demanda de gestión pública; y al mismo tiempo generar una apertura de la línea editorial de la publicación a nuevas temáticas y enfoques.

El acceso a la información pública en Argentina ha cobrado un importante protagonismo en la agenda pública vigente, sobre todo si se piensa a partir del juego de demandas y articulaciones que se establece entre Estado y Sociedad, expresada esta tanto en torno a organizaciones de la sociedad civil, como en el ejercicio de ciudadanía autónoma para parte de quienes habitan una jurisdicción.

En este sentido, cada vez con mayor asiduidad y en distintas formas desde la Sociedad se incrementa el requerimiento para conocer distintos aspectos de la cosa pública como mecanismo de control de transparencia en las gestiones, la búsqueda de canales de participación, y la obtención de datos para accionar cotidiano de las personas.

Al analizar las distintas políticas públicas y las dinámicas de gestión que en torno al acceso a la información pública diseñan y aplican los Estados, se puede afirmar que el escenario actual se caracteriza por una heterogeneidad que alcanza distintos planos: legislaciones, enfoques jurídicos, procedimientos administrativos y dinámicas de construcción comunicacional para la presentación de la información que presentan una variedad de experiencias en la que conviven respuestas intuitivas frente a la demanda, con procesos de clara profesionalización en los cuales se consolidan esas políticas públicas como políticas de Estado, como se puede

<sup>1</sup>El presente Dossier fue coordinado por el Mgter. Daniel Gonzalez, el Dr. Julio Aguirre, la Mgter. Karina Jaureguiberry y la Mgter. Soledad Zumer (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina).



observar en el Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas publicado por el Banco Mundial en 2018.

Un caso testigo de esto es la legislación comparada donde se encuentran marcos normativos que presentan un alcance mínimo y acotado a los Poderes Ejecutivos hasta experiencias como la de la provincia de Mendoza que incluye a todos los poderes y organismos del Estado e invita a adherir a los municipios, con una autoridad de aplicación con carácter de órgano extra poder con acuerdo del Senado local.

Esta dispersión que se observa en el campo de la administración pública se replica a su vez en la consideración social respecto del carácter de aquello que es alcanzado por la caracterización de información pública, y que da lugar a tensiones entre lo que la normativa define y establece con carácter de público, y los procedimientos y formas que regula para el otorgamiento de datos; y lo que cada ciudadano y ciudadana entiende como público (e incluso desearía que sea etiquetado como público). De nuevo, el análisis de experiencias diversas muestra que en muchas ocasiones se presentan, bajo el paraguas de información pública, requerimientos que corresponden a otros trámites administrativos de carácter personal y privado y que implica 2 cuestiones:

por un lado, exige un tiempo de gestión por parte de los funcionarios a trámites que no corresponden; y por otro, en muchos casos entran en juego aspectos vinculados a información protegida al tratarse justamente de aspectos personales o procesos judiciales (Ética Pública Mendoza, 2021, p.3).

Otro aspecto que se evidencia en el uso social del acceso a la Información Pública es la no correlación de demandas que se produce entre el conjunto de pedidos que provienen desde solicitantes que ostentan distintos tipos de representación, como por ej. funcionarios y agentes públicos o periodistas; y las temáticas que despiertan interés en el grueso de la ciudadanía.

Como muestra resulta útil el Informe del Trimestre 3/2020 publicado por la Auditoría de Ética Pública de Mendoza, en el cual se afirma:

Respecto del recorte temático, se mantiene la tipología de los pedidos realizados a estos organismos durante los 2 trimestres anteriores: a) modos de acceso a planes de vivienda, b) solicitudes de deudas



hipotecarias, impositivas o de derechos de riego, c) datos técnicos para ser aplicados en distintos tipos de trabajos, muchos de ellos relacionados a CONICET y equipos de investigación de Universidades Nacionales; d) información vinculada a lo catastral. Esto permite deducir un fuerte interés ciudadano en temáticas que la afectan de forma cotidiana en su condición de sujetos individuales o familiares. Este aspecto resulta de interés cuando se analiza la variable de caracterización de solicitantes. En el relevamiento de datos, se identifican 33 pedidos (10,11%) realizados por sujetos u organismos que poseen representación institucional pública, sindical o vinculados al ámbito periodístico; y que por su propia actividad poseen otras canales institucionales para acceder a la información. El principal dato que surge aquí es que ninguno de ellos es dirigido al organismo más solicitado, lo cual permite interpretar una asimetría entre los intereses de estos sectores, y los de la población global (2021, p.11).

En este breve recorrido y caracterización, no puede soslayarse el efecto que la pandemia de COVID-19 tuvo en el ámbito que nos interesa. Situaciones como las declaraciones de emergencias sanitarias y económicas; el registro diario del avance de la enfermedad; el interés social sobre el proceso de vacunación; o la proliferación de condiciones de sobre información en convivencia con una fuerte presencia de noticias falsas (*fake news*) que dieron lugar a plantear la noción de *infodemia*, tornaron de gran importancia que desde los Estados se avance en generar condiciones para simplificar el acceso a datos oficiales para intentar llevar certidumbre en una etapa caracterizada por lo imprevisible.

Es en esta diversidad de enfoques y perspectivas que el presente dossier viene a proponer visiones y debates para intentar enriquecer el campo, y avanzar en las necesarias articulaciones entre los desarrollos académicos en diálogo con las miradas provenientes desde la sociedad y con el ejercicio concreto de la gestión pública. Y por ello, se celebra también la presencia de artículos elaborados por autores y autoras que junto a la investigación científica cumplan roles activos en la función pública, como los casos de María Gracia Andía, titular del Órgano Garante de Acceso a la Información Pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y Daniela García, diputada provincial en la Provincia de Mendoza y una de las autoras del proyecto que derivó en la ley 9070, de Acceso a la Información Pública.



En este número, el reconocido Oscar Oszlak (Centro de Estudios de Estado y Sociedad) interpela al Poder Judicial al preguntarse, en formato de conferencia, ¿quién tiene la llave para abrir a la Justicia? y promover así la transparencia, la colaboración, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en ese ámbito.

Luego, Andía (Facultad de Derecho de la Universidad de San Andrés) junto a Inés Colombato (Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires) abordan la histórica tensión entre el acceso a la información pública y la protección de datos personales, y toman como caso testigo el desarrollo del plan de vacunación contra el COVID-19 en Argentina.

Por su parte, citada García (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo), junto a Julián Bertranou (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo/ Universidad Nacional de San Martín) avanzan en un estudio de legislación comparada entre el régimen nacional y la normativa de Mendoza.

Luego, María Candela Grec (Universidad Nacional de Quilmes) coloca su mirada en la implementación de políticas públicas sobre transparencia, participación ciudadana y colaboración en los gobiernos locales, a partir de analizar la experiencia en ejecución en el municipio de Ciudad de Mendoza respecto de su Plataforma de Estado Abierto.

Por último, Ana Beatriz Lemos da Costa, Luma Poletti Dutra y Fernando Oliveira Paulino, de la facultade de Comunicação da Universidade de Brasília, aportan una mirada sobre el interés latinoamericano en la temática al indagar sobre el Derecho de Acceso a la Información en Brasil y México, en particular al observar el proceso de creación de normativa específica en esos países.

Mgter. Daniel Gonzalez  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.  
Universidad Nacional de Cuyo. Argentina



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional



## ABRIR LA JUSTICIA: ¿DÓNDE ESTÁ LA LLAVE?



por Oscar Oszlak

Centro de Estudio de Estado y Sociedad. Argentina

*oszlak@cedes.org*

***El presente escrito fue presentado en una conferencia dictada en las Terceras Jornadas de Justicia Abierta, el 17 y 18 de abril de 2018. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.***

Ya hace varios años que en nombre de la consigna “Justicia Abierta” se suceden declaraciones, se suscriben compromisos y se organizan reuniones académicas destinadas a promover la transparencia, la colaboración, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en administración de justicia. En tal sentido, este campo de la gestión pública intenta sumarse a una corriente que los gobiernos y parlamentos, junto con las organizaciones sociales y entidades supranacionales, vienen auspiciando en la dirección de estados más abiertos a la ciudadanía.

Todas estas experiencias revalorizan el papel de la información en la reducción de las asimetrías de poder que existen en las relaciones entre el Estado –en sus diversos roles de gobernar, legislar y adjudicar- y la sociedad, su mandante, que no cuenta con el conocimiento requerido para evaluar el cumplimiento de esos diferentes roles, ni tiene la disposición necesaria para evaluar sistemáticamente a sus agentes estatales.

En este breve ensayo nos preguntamos cómo lograr una mayor apertura hacia la ciudadanía por parte de la justicia, uno de los poderes del Estado. Y, metafóricamente, intentamos averiguar quién tiene la llave para abrir la justicia.

Hagamos un poco de historia. Originariamente, la justicia era administrada por la familia, responsabilidad que más adelante pasaría, sucesivamente, al clan, a la tribu y finalmente

al Estado. De hecho, la raíz verbal de la que procede el sustantivo hebreo traducido por la palabra Juez, encierra también los significados de guía, dirección y gobierno. Y es probable que la idea de gobernar haya sido la original, y que de ella se haya derivado la de juzgar, dado que la judicatura era una responsabilidad inherente al gobernante o al aparato de gobierno.

En la antigüedad, el ejercicio del gobierno solía reunir en una sola persona, las funciones de legislar, administrar y juzgar los asuntos de una comunidad. Los Jueces en la tradición hebrea, los caciques tribales o los señores feudales, reunían esos tres roles. La división de poderes, planteada por Montesquieu en el *Espíritu de las Leyes*, separó esas responsabilidades, las que, de hecho, quedaron asociadas al futuro, el presente y el pasado, las tres dimensiones con que aludimos al tiempo. El legislativo, se asoció al futuro; el ejecutivo, al presente; y el judicial, al pasado. Y así se designaron funcionarios a cargo de tres roles consistentes, básicamente, en proyectar el porvenir, administrar el día a día y juzgar lo ocurrido. La ciudadanía delegó de este modo, en esas tres instituciones básicas, la responsabilidad de gestionar la cosa pública, aquello que es de todos. Porque la gestión pública es, por naturaleza, una gestión en tres tiempos.

Vistos desde la perspectiva del ciudadano, los roles de sus mandatarios –legisladores, gobernantes y jueces– consisten, primero, en interpretar la voluntad colectiva respecto a las opciones de política que mejor consulten el interés general de la sociedad (el bien común, la felicidad pública, el buen vivir); segundo, en ejecutar las opciones que el legislador haya convertido en normas jurídicas; y tercero, juzgar si su aplicación ha respetado su espíritu y se ha ajustado a derecho, sancionando y puniendo su incumplimiento. Como mandante y beneficiario de estos servicios públicos, el ciudadano paga por ellos a través de sus impuestos.

Pero, además, en democracia, la ciudadanía conservó el derecho de elegir a sus agentes, sean legisladores o presidentes. No así a jueces y fiscales, salvo de manera indirecta. Y además mantuvo abierta –y en años recientes esto se ha vuelto una reivindicación creciente– la posibilidad de colegislar y de cogobernar; no tanto así la de cojuzgar, a menos que consideremos el juicio por jurados como una manifestación de este rol, bastante excepcional por cierto. Por eso, tal vez por esta mayor lejanía de la justicia, cuando





la filosofía del *open government* comenzó a difundirse, sustentada en los pilares de la transparencia, la participación y la colaboración, nació como gobierno abierto, para dar paso luego al parlamento abierto y recién, finalmente, a la justicia abierta. No hay duda, en tal sentido, que los escasos avances que se han producido hasta ahora en esta novedosa filosofía de gestión pública, encuentra todavía progresos mucho más escasos con relación a la justicia.

Es significativo que la primera acepción que se le dio al término *open government*, se relacionó con la polémica suscitada en los Estados Unidos, hace más de medio siglo, cuando se discutía la ley de acceso a la información pública. La segunda acepción, años más tarde, se la vinculó con la idea de *accountability*, o rendición de cuentas. Ambos términos, derecho ciudadano a la información pública y derecho ciudadano a que los poderes públicos rindan cuenta, son el fundamento mismo de la relación Estado-Sociedad, es decir, del vínculo entre un agente de la ciudadanía, un mandatario, y la ciudadanía, su mandante. No hay duda de que en los dilemas de la relación Principal-Agente, y en las acciones de uno y otro, se juega la posibilidad cierta de llegar a establecer gobiernos, parlamentos y administraciones de justicia abiertos. O, en otros términos, sociedades y estados abiertos.

A partir del famoso Memorandum de Barack Obama y la posterior creación de la Alianza para el Gobierno Abierto, el término *open government* comenzó a adquirir mayor densidad y significados que hicieron cada vez más compleja su caracterización conceptual, aunque ciertamente, fueron los poderes ejecutivos, seguidos a cierta distancia por los parlamentos, los que comenzaron a adquirir compromisos y a desarrollar iniciativas que apuntaban en dirección de una mayor transparencia, participación ciudadana, colaboración público-privada y rendición de cuentas.

Aunque la institución judicial ha hecho menores avances, la conceptualización de Justicia Abierta suele relacionarse con procesos legales caracterizados por la apertura y la transparencia. Puede interpretarse como un derecho fundamental que fija lineamientos a seguir por los tribunales para lograr mayor visibilidad, lo cual supone permitir que el público vea y escuche los juicios mientras transcurren en tiempo real, o a través de la TV, o grabando en video su desarrollo para una vista posterior, o publicando el contenido y documentos de los archivos judiciales, proporcionando

transcripciones de declaraciones, permitiendo que las decisiones pasadas estén disponibles para su revisión en un formato fácilmente accesible y dando a la prensa acceso abierto a los archivos y a los participantes, de modo que puedan transmitir qué ocurre. En definitiva, el principio de justicia abierta implica tratar de que lo que ocurre en los tribunales sea comprensible para el público y para los medios que transmiten esa información. Esta comprensión ciudadana supone, en cierto modo, dar respuesta a una pregunta formulada 20 siglos atrás por el poeta Juvenal: *Quis custodiet ipsos custodes?*, o sea, ¿quién vigilará a los vigiladores? O, ¿quién juzgará a los gobernantes? O, ¿quién nos protegerá de los gobernantes?

La pregunta también aparece en *La República*, de Platón. En esa obra, Sócrates dialoga con Platón acerca de la sociedad perfecta y en su diálogo se refieren a la clase gobernante como la encargada de proteger la ciudad (la ciudad-Estado griega). En cierto momento, Sócrates le pregunta “quién nos protegerá de los protectores” y Platón le responde que “ellos se cuidarán a sí mismos”. Porque para Platón, los guardianes de la sociedad deben convencerse de ser, como individuos, más virtuosos que aquellos a los que sirven, tener un comportamiento ejemplar. Debían sentir aversión por los privilegios y las prerrogativas, por lo que sólo llegarían a los más altos cargos quienes poseyeran un conocimiento de la función de gobierno fundado en la rectitud y la ecuanimidad, en el sentido más sublime de lo equitativo, con total desprendimiento de cualquier forma de ambición y codicia de poder. Por lo tanto, para personas con tales cualidades no haría falta un vigilante.

En definitiva, la esencia del debate se reduce, en última instancia, a quién tiene el poder y cómo lo usa. En este caso, el recurso de poder que está en juego es la información, ya que el ciudadano -la parte principal en la relación con su agente, el Estado-, no llega a conocer adecuadamente si ese agente cumple, efectivamente, con el mandato otorgado. La división de poderes, sus frenos y contrapesos, la vigilancia mutua entre ellos, ayudó pero no resolvió el dilema. Por lo tanto -adelanto mi conclusión-, al menos una de las llaves necesarias para abrir el Estado, y la justicia en particular, debe fabricarla la ciudadanía, ya que no bastará la disposición de algunos agentes “virtuosos” para someterse a las reglas de la transparencia, la corresponsabilidad y la rendición de cuentas.



El principal beneficio de una justicia abierta es asegurar que los tribunales funcionen apropiadamente. La apertura salvaguarda la debida administración de justicia. Es interesante que este principio, claramente inscripto en la filosofía del *open government*, fue planteado hace cerca de dos siglos atrás por el filósofo Jeremy Bentham, quien sostenía que:

“la publicidad es el alma de la justicia, no sólo porque es la más eficaz salvaguarda del testimonio, del que asegura, gracias al control del público, la veracidad, sino sobre todo porque favorece la probidad de los jueces al actuar como freno en el ejercicio de un poder del que es tan fácil abusar, permite la formación de un espíritu cívico y el desarrollo de una opinión pública, de otro modo muda e impotente ante los abusos de los jueces, funda la confianza del público y refuerza la independencia de los magistrados, acrecentando su responsabilidad social y neutralizando los vínculos jerárquicos y el espíritu de cuerpo.” Sin publicidad no hay justicia. Esto fue escrito en 1823.

Bentham también aludía al control difuso de las resoluciones y actuaciones judiciales, a través de la crítica pública. Este control exige que haya mecanismos que permitan al ciudadano contar con la información producida por los órganos judiciales, fundamentalmente conocer sus sentencias. Para Bentham, la publicidad ayuda a descubrir la verdad, en la medida en que si se amplía el alcance de diseminación de un testimonio, mayor es la probabilidad de descubrir su eventual falsedad. La publicidad también ayuda a la educación. Si los juicios son públicos, los jueces y abogados se sienten obligados a explicar las razones de sus acciones. El sentirse observados por el público incrementa la disciplina de los jueces. La transparencia es la máxima garantía contra la corrupción y la manipulación.

Bentham quería poner a los legisladores y a los jueces bajo el escrutinio público. Sugirió, incluso, que los edificios fuesen circulares, con la forma de un anfiteatro. Su modelo de panóptico también serviría para el diseño de cárceles donde los guardias no fueran vistos por los vigilados. Quería aumentar la audiencia facilitando el flujo de información a personas que no estuvieran físicamente presentes. Lo curioso es que muchos de los criterios de Bentham para un sistema judicial efectivo se cumplían en la Antigua Atenas, cuyas instituciones eran extremadamente efectivas en



agregar información entre sus miembros y en realizar juicios colectivos. Esto era resultado de cumplir con tres condiciones: bajos costos de comunicación; un mecanismo para distinguir hechos verdaderos y falsos; e incentivos correctos para que los individuos compartieran lo que sabían.

Los tribunales populares de la Antigua Atenas tenían muchas características deseables para formar juicios de alta calidad epistémica. Los jurados se formaban por decenas o cientos de personas elegidas poco antes del juicio. Un pequeño jurado podía ser sobornado o amenazado. Pero era difícil sobornar o amenazar a un gran jurado. Al permitir la participación de grandes cantidades de personas, los griegos basaban su sistema judicial en la inteligencia colectiva (o lo que hoy llamamos *crowdsourcing*).

El conocimiento de que los juicios pasan a ser rutinariamente públicos, promovería una mayor asistencia del público a su desarrollo. La apertura, a su vez, podría conducir durante un juicio a decisiones más ajustadas, en tanto posibilitarían que se presenten nuevos testigos o que alguien presente nueva evidencia o dispute declaraciones dadas a publicidad. La apertura reduciría la posibilidad de un juicio erróneo y, más en general, beneficiaría a la democracia porque los ciudadanos podrían observar de qué modo, leyes particulares, afectan de manera particular a determinadas personas y, en consecuencia, estarían en mejor posición para opinar o presionar a los legisladores para que las modifiquen. El escrutinio público ayuda a una mayor confianza pública en el sistema decisorio jurídico y facilita la comparación de casos

Lamentablemente, estamos muy lejos de ese ideal y las estadísticas lo confirman. Según una encuesta sobre la percepción de la Justicia, realizada en Argentina en 2017 en el área metropolitana de Buenos Aires, el 78% de los consultados tenía una imagen negativa o muy negativa de la institución judicial. El desempeño institucional se considera negativo en áreas vinculadas a robos, homicidios, temas de corrupción y derechos humanos. Entre los problemas principales del sistema judicial se enumeraron la corrupción (32%), la intromisión del poder político (25%), la impunidad (15%), la lentitud (14%) y la falta de leyes más modernas (10%). En cuanto a los aspectos a mejorar, se priorizaron la honestidad de los miembros del Poder Judicial (35%), la idoneidad y profesionalidad del personal (21%), la necesidad de más poder



para jueces y fiscales (19%) y la mejoría de edificios, salarios y tecnología (15%).

Al parecer, la percepción ciudadana no ha mejorado durante la pandemia. Según otro relevamiento realizado en 2020, casi el 88% de los encuestados confía poco o nada en la justicia, mientras que apenas 11.5% confía mucho o bastante. Con pocos matices, la desconfianza es transversal por género, edad, nivel socioeconómico, lugar de residencia, voto anterior y postura ante el gobierno nacional.

Por supuesto, no se trata de un problema únicamente argentino. Las encuestas, en España y en muchos otros países de América Latina arrojan resultados similares. En España, la de juez es la profesión pública peor valorada. Y en nuestra región, según el Latinobarómetro, la confianza en el Poder Judicial, que en 2006 llegó a registrar, con el 36%, su valor más alto desde que se inició esta serie estadística, se redujo en 2017 al valor promedio del 25% para la región. Costa Rica con 43% de confianza, seguida de Uruguay con 41%, encabezan la tabla. Paraguay, con 15% y Perú, con 18%, cierran la lista con los índices más bajos de confianza. Todos los demás se encuentran por debajo del 30%.

Una justicia más cerrada y más cuestionada, que genera escasa confianza, es también señal de baja calidad democrática, lo cual también corroboran los reducidos índices de confianza en la democracia registrados en América Latina. Al igual que los otros poderes del Estado, la Justicia se ve amenazada por una creciente pérdida de legitimidad. Muchos ciudadanos se preguntan si, por ejemplo, es preciso renunciar a la cercanía o a la empatía para preservar la independencia judicial, si no es posible reducir la brecha entre la sociedad civil y el Derecho, si la incontable cantidad de datos encerrados en los armarios de las sedes o derechos encriptados en un lenguaje para *expertos* no es un desperdicio de recursos públicos o si los diagnósticos formulados por los propios operadores están exentos de intereses particulares o corporativos.

Hay buenas razones para la desconfianza ciudadana. Las instituciones de la justicia siguen siendo burocráticas, distantes y hasta deshumanizadas. Hoy su hermetismo, su lenguaje críptico, sus fórmulas vetustas resultan extemporáneas. Tal vez pasaron de moda las togas y las pelucas, al menos en América Latina, pero la venda de la justicia ya no simboliza la imparcialidad: es el equivalente, en

el plano judicial, de la caja negra del Estado. La venda cubre los ojos del ciudadano, que no puede ver ni comprender cómo los jueces llegan a una decisión, cuáles son los reales fundamentos, por qué las supuestas garantías que otorga el proceso judicial, requiere un aparato institucional lento, pesado, con múltiples instancias, trampas y recovecos, destinados principalmente a preservar y reproducir los intereses corporativos de sus integrantes.

Para legitimarse, la justicia se ha rodeado de mitos que intentan avalar su pretendida ecuanimidad: “todos los ciudadanos son iguales ante la ley”; “nadie puede alegar ignorancia de las normas”. La justicia desconoce así las profundas diferencias sociales, los estigmas y prejuicios que anidan en sus instituciones, la brecha educativa existente en la población. El acceso a la justicia es desigual y no puede sino serlo en una sociedad intrínsecamente desigual. El acceso a la justicia es un espejo de la desigualdad.

Paradójicamente, en kaleidoscópica sucesión, se han diseñado y puesto en marcha innumerables instituciones supuestamente dedicadas a controlar, auditar y asegurar la rendición de cuentas, que no es otra cosa que la difusión de información, por parte de los distintos poderes estatales. Pero la asimetría de información y el reducido grado de transparencia de la gestión, tiende a desbaratar estos mecanismos de atribución de responsabilidades y de fijación de premios y castigos.

Es que los sistemas de información suelen ser el talón de Aquiles de la responsabilización. La principal dificultad radica, no tanto, en la tecnología requerida para la obtención, sistematización o difusión de los datos, sino en la disposición cultural de los funcionarios -políticos y de carrera- para someterse voluntariamente a la lógica implacable de un sistema que transparente la gestión.

La filosofía del Estado abierto multiplica hoy estas exigencias, en la medida en que los ciudadanos pasarían a cumplir un rol mucho más protagónico en todas las instancias de la gestión pública. Pero la cultura burocrática es mucho más reacia a aceptar que el desempeño quede expuesto de un modo tan objetivo y personalizado a la mirada inquisidora de quienes pueden demandar una rendición de cuentas por los resultados. Por eso, los cambios culturales han quedado a la zaga de las innovaciones tecnológicas en esta materia. Por eso, también, han tenido que multiplicarse los



controles y exigencias de rendición de cuentas, en sucesivos intentos por compensar esa renuencia a lo que he llamado “responsabilidad”, es decir, la disposición de la conciencia a rendir cuentas antes de que esa rendición sea exigida.

Una condición esencial de una cultura responsable es la gradual decantación en la conciencia de valores que alienten esa disposición ética. Los valores compartidos en este sentido ético, seguirán marcando la diferencia entre sociedades que basan la responsabilidad en mecanismos institucionales de responsabilización y sociedades que tienden a fundarla en la responsabilidad. Sólo la tecnología, unida a una firme y persistente voluntad política, podría contribuir a modificar esa cultura y cerrar la brecha.

La información constituye un insumo crítico en la implementación participativa de políticas, propia de un Estado abierto. Al hacer referencia a información, corresponde distinguir entre datos, información y conocimiento: sólo la conversión de datos en información y de estos en conocimiento es capaz de generar los fundamentos técnicos y políticos para la elección de cursos de acción. Una característica típica de las fuentes de datos es que casi nunca sirven en forma directa para dar cuenta de un resultado o generar piezas de información relevantes. Esta restricción ha llevado a que, crecientemente, se desarrollaran técnicas de data mining (o minería de datos) e inteligencia artificial, mediante las cuales pueden explorarse grandes bases de datos, de manera automática o semiautomática, a fin de hallar configuraciones, patrones repetitivos, tendencias o reglas que expliquen el comportamiento de los mismos en un determinado contexto. Son tecnologías que intentan hacer inteligible un gran repositorio de datos, para lo cual emplean técnicas estadísticas, *machine learning*, *data warehousing*, análisis de clusters y otros métodos que intersectan con la inteligencia artificial y las redes neuronales.

Las aplicaciones prácticas de estas técnicas son todavía incipientes y, por lo general, se han orientado a la bioinformática, la genética, la medicina, la educación o la ingeniería eléctrica; a la detección de preferencias de los consumidores o al descubrimiento de violaciones a los derechos humanos a partir de registros legales fraudulentos o inválidos en agencias gubernamentales (v.g., cárceles, tribunales de justicia). Por su carácter altamente especializado, son tecnologías costosas, requieren procesar



enormes cantidades de datos y, por lo tanto, debe ser llevada a cabo por alguien (una universidad, un think tank, un medio de prensa, una empresa especializada, una agencia gubernamental, una ONG) con la capacidad técnica para ello, aunque no necesariamente sea la que produzca o demande los datos.

Amenudo son verdaderos “intermediarios” que cumplen, precisamente, el rol de transformar datos en información e información en conocimiento. En tal sentido, pueden constituirse en aliados fundamentales de la ciudadanía, en la medida en que ésta no disponga de los medios técnicos o materiales necesarios para elaborar indicadores sobre logro de resultados, detectar patrones o efectuar mediciones. Sin embargo, la información que producen estos intermediarios no siempre es veraz u objetiva. Los medios de prensa pueden estar subordinados a grupos económicos o a partidos políticos de determinado signo, por lo que sus análisis e informes pueden ser tendenciosos o sesgados. Las fundaciones y tanques de cerebros pueden responder a determinados intereses político-ideológicos. Buen número de centros de estudios vinculados a organizaciones corporativas, empresariales o sindicales, son creados por estas instituciones para contrarrestar con estudios “propios”, propuestas legislativas o políticas públicas planteadas por organismos estatales. Inclusive, varios sistemas de minería de datos, destinados a combatir el terrorismo, debieron ser discontinuados en los Estados Unidos por violar la ética o la privacidad, aunque algunos continúan siendo financiados con otras denominaciones por distintas organizaciones.

Por ello, del lado de los ciudadanos de a pie, estas circunstancias crean mayor conciencia sobre el propósito de la recolección de datos y su minería, el uso que se le dará a los mismos, quién los procesará y utilizará, las condiciones de seguridad que rodea su acceso y, lo cual no es poco, de qué modo se actualizarán los datos. El terreno de la producción de información es, por lo tanto, un campo de lucha por la apropiación de conocimiento que resulte verosímil y pueda ganar legitimidad ante la ciudadanía como expresión objetiva de una situación real. En tal sentido, resulta destacable el papel que en principio, podrían jugar las instituciones universitarias en la producción de datos e investigaciones que, por desarrollarse en un contexto de mayor libertad académica y menores presiones externas, podrían garantizar



una mayor objetividad, aun cuando su vinculación con la ciudadanía no haya sido hasta ahora muy relevante.

Si la información “no tiene dueño”, por así decir, puede perder valor como recurso de poder y, de este modo, puede reducir la asimetría en su posesión. Por eso, todo esfuerzo que se realice para aumentar o mejorar la calidad de la información debería servir a una mejor evaluación del cumplimiento del contrato de gestión entre principal y agente, entre ciudadanía y estado. El problema no es solamente descubrir quién tiene la llave para producir esa apertura. El problema real es que son muchas las cerraduras y cerrojos que requieren ser abiertos.

No existe una única llave ni un solo cerrajero. Todavía son pocos, más allá de la retórica, los que, desde el propio Poder Judicial, están dispuestos a romper los candados. Y desde la ciudadanía, salvo episódicas manifestaciones, no existe una vocación sostenida por desempeñar el legítimo rol que le cabe como custodio de los custodios. Por eso, queda por delante una larga y sostenida lucha para que, tanto en la sociedad como en el Estado, se multipliquen los cerrajeros dispuestos a abrir las puertas de la Justicia.

Fecha de recepción: 11 de junio de 2021

Fecha de aceptación: 8 de julio de 2021



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional



María Gracia Andía

Facultad de Derecho. Universidad de San Andrés. Argentina

Inés Colombato

Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires. Argentina

*mgandiacba@gmail.com / inescolombato.ogdai@gmail.com*

## **TENSIONES ENTRE EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA VACUNACIÓN CONTRA EL COVID-19 EN ARGENTINA**

**Resumen:** La pandemia de COVID-19 sacudió tanto el panorama global como las realidades locales. Por un lado, dio lugar a desafíos en materia sanitaria, económica y social que suponen un reto sin antecedentes. Por el otro, tomaron relevancia temas de no pacífica solución como la histórica tensión entre el acceso a la información pública y la protección de datos personales. Hoy, esta colisión tiene lugar frente al desarrollo del plan de vacunación contra el COVID-19 en la Argentina y será el objeto de estudio de este artículo.

**Palabras clave:** Acceso a la información pública, Protección de datos personales, Datos sensibles, Derechos humanos, COVID-19

**Tensions between the right to access to information and the protection of personal data in the context of Argentina's COVID-19 vaccination program**

**Abstract:** The COVID-19 pandemics shook both the global and local realities. On the one hand, it gave rise to unprecedented health, economic and social challenges. On the other hand, issues such as the historical tension between access to public information and the protection of personal data took importance. This article explores and analyzes this debate in the context of Argentina's ongoing COVID-19 vaccination program.

**Keywords:** Access to public information, Personal data protection, Confidential data, Human rights, COVID-19



## Introducción

La pandemia de COVID-19 sacudió tanto el panorama global como las realidades locales de los países afectados. Por un lado, dio lugar a desafíos en materia sanitaria, económica y social que por sus particularidades y dimensión suponen un reto sin antecedentes. Entre ellos, podemos mencionar el colapso del sistema sanitario, despidos masivos, intensas campañas de desinformación, recrudescimiento de tendencias xenófobas, entre otros.

Por otro lado, tomaron relevancia temas de no pacífica solución, como la histórica tensión entre el acceso a la información pública y la protección de datos personales, que será objeto de este artículo. Hoy, esta colisión tiene lugar frente al desarrollo del plan de vacunación contra el COVID-19. En particular, en países como el nuestro donde confluyen otras variables como la escasez de vacunas e irregularidades en la inoculación de personas que no pertenecían a los grupos prioritarios designados, entre otras.

El presente trabajo retoma la colisión entre ambas categorías de derechos para analizarla a la luz de los acontecimientos actuales con el fin de brindar criterios orientativos para garantizar un acceso efectivo a la información pública respetuoso de la protección de los datos personales en situación de emergencia sanitaria. Para lograr este objetivo, el artículo primero, realizará una presentación de la temática y el marco teórico utilizado, segundo se expondrá la formulación del problema junto con la metodología que fue aplicada en la investigación.

Seguidamente, se analizará el escenario actual de la vacunación contra el COVID-19 y la tensión entre el acceso a la información y datos personales en dicho contexto. Posteriormente, se expondrá el abordaje y posibilidades de conciliación de esta tensión. Finalmente, se brindarán las conclusiones relativas al análisis realizado y los posibles criterios orientativos a aplicar.

## Presentación de la temática

La temática a exponer precisa de un desarrollo teórico preliminar de las categorías normativas del estado de emergencia, del interés público, del derecho de acceso a la información pública y de la protección de datos personales,





para luego profundizar en los aspectos conflictivos de sus intersecciones.

### *Estado de emergencia*

El concepto de “emergencia” implica la existencia de una situación extraordinaria donde el estado de emergencia constituye una especie de género del estado de necesidad (Andía y Burton, 2020). Posee bases constitucionales y convencionales que constituyen un núcleo irreductible. Sin embargo, los alcances de la emergencia son redefinidos en relación con los desafíos y acontecimientos que se presentan, por lo que podríamos decir que su contorno es variable.

De esta forma, podemos observar como en Argentina, la principal “necesidad” que dio lugar a los avances teóricos respecto de la emergencia presentó históricamente un conjunto similar de características que podría calificarse como “necesidad económica” o “financiera”. El aspecto económico de la emergencia en nuestro país constituyó la fuente más rica de desarrollo doctrinario y jurisprudencial en la materia<sup>1</sup>. Es un dato relevante, pues algunas de las notas de aquel tipo de coyuntura pudieron conducir a la construcción de conceptos y criterios particulares del estado de emergencia como aquellos aplicados a la protección de la propiedad privada (Andía y Burton, 2020).

Podemos encontrar una base teórica en la cual anclarnos sintetizada por la Corte Suprema en el fallo Perón del año 1957 cuando conceptualizó a la emergencia como situaciones que:

derivan de acontecimientos extraordinarios, imprevisibles o bien inevitables con los recursos ordinarios, y que tienen una repercusión muy honda y extensa en la vida social, de suerte que demandan remedios también extraordinarios: a veces son acontecimientos de carácter físico, como un terremoto, una grave epidemia, etcétera; a veces, de índole económica, como las que han determinado en nuestro país -y en la generalidad de los países extranjeros- legislaciones especiales, de efectos restrictivos para el derecho de propiedad consagrado por la Constitución [...] También la emergencia puede provenir, sin duda, de un acontecimiento político, como es la revolución, pues lo que hace que la situación tenga aquel carácter no es la naturaleza del hecho determinante, sino su modo de ser

<sup>1</sup> Entre esta jurisprudencia podemos mencionar a fallos de la Corte Suprema como Peralta (CSJN, 1990, Fallos: 313:1513) y Avico c/ De la Pesa (CSJN, 1934, Fallos: 172:21).

extraordinario, la gravedad y amplitud de sus efectos y la necesidad imperiosa de establecer normas adecuadas para restablecer los intereses públicos afectados (CSJN, 1957, Fallos: 238:23).

Estas directrices fueron posteriormente complementadas con la letra de los instrumentos internacionales de derechos humanos que fueron consagrados con jerarquía constitucional mediante la reforma de nuestra Constitución Nacional en el año 1994 en el artículo 75, inciso 22.

En este sentido, tanto la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH, art 13, inciso 2 y art. 27) como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 4 y art. 19, inciso 3) contienen cláusulas que refieren a situaciones excepcionales en las que operan limitaciones a las garantías presentes en ellos. Asimismo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma que en el ejercicio de los derechos y disfrute de las libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática. A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los derechos sólo pueden limitarse por ley y en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Del análisis del texto de estos instrumentos y de la letra de nuestra Constitución<sup>2</sup> podemos extraer como guía en las situaciones de emergencia la siguiente premisa: la limitación de los derechos solo puede darse a través de una ley y en miras de satisfacer el interés público y el mantenimiento y funcionamiento de las instituciones de una sociedad democrática. Cabe también resaltar, la temporalidad y transitoriedad de las restricciones de los derechos mientras dure el contexto de emergencia. La Corte se ha expedido en este mismo sentido en el Fallo Peralta (CSJN, 1990, Fallos: 313:1513)<sup>3</sup>.

Sentadas estas bases, los principios y criterios aplicados a la implementación de medidas que vulneran derechos constitucionales en un contexto de emergencia deben ser evaluados empleando un marco teórico propicio, ajustado a las características de la crisis de turno (Andía y Burton, 2020).

<sup>2</sup> Constitución de la Nación, art. 14 (goce de los derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio), art. 19 (principio de reserva), art. 28 (principio de razonabilidad), art. 29 (prohibición de concesión al Poder Ejecutivo de facultades extraordinarias ni la suma del poder público ni supremacías por las que la vida, honor, o fortuna de los argentinos queden a merced de los gobiernos o persona alguna) y art. 99.

<sup>3</sup> Considerandos 44 -46.



### *Interés público*

Del desarrollo del apartado anterior se desprende que debe existir un interés público imperioso en juego para legitimar la intervención estatal mediante la figura de emergencia sanitaria.

Se han esbozado definiciones diversas y variadas del interés público debido a su carácter difuso y ha sido asociado a nociones también imprecisas como el orden público, la seguridad pública, la salubridad, entre otros institutos que tienden al bien común.

Escola afirma que el interés público consiste en la suma de una mayoría de intereses individuales coincidentes, personales, directos, actuales o eventuales, y, asimismo, el resultado de un interés emergente de la vida en comunidad, en el cual la mayoría de los individuos reconocen, también, un interés propio y directo (Escola, 1989)

Por su parte, Carlos Balbín (2015) presenta al interés público como aquel que satisface derechos individuales, sociales y colectivos y que constituye el título de habilitación de las actuaciones y ejercicio del poder estatal en tanto razón de ser del Estado (éste sólo debe intervenir, ordenar, regular, limitar, hacer y prestar con el fin de garantizar y proteger el ejercicio de ciertos derechos)

En esta última definición y en el apartado dedicado a la noción de emergencia, identificamos la cuestión del interés público como título habilitante de la regulación estatal y la consecuente limitación y restricción de derechos, tanto en situaciones de emergencia como en tiempos de normalidad, a través del ejercicio del poder de policía.

Sin embargo, la mera enunciación del interés público no puede implicar la limitación de derechos de forma irrestricta. Debe existir un vínculo directo y relevante entre el título invocado y los derechos y han de observarse los requisitos constitucionales y convencionales de razonabilidad, principio de legalidad, temporalidad, entre otros (Balbín, 2015).

Particularmente, en lo relativo a nuestro objeto de estudio, el interés público se entrelaza indiscutiblemente con la salud pública pero también con la supervivencia de la sociedad democrática (correcto cumplimiento de la función pública, transparencia), cuestiones que profundizaremos más adelante.

## *Acceso a la Información Pública*

El acceso a la información pública es un derecho humano y una buena herramienta en la lucha contra la corrupción, la realización del principio de transparencia en la gestión pública y la mejora de la calidad de las democracias (RELE, 2007).

Es un derecho en sí mismo, en tanto constituye un canal para la rendición de cuentas, permite la participación de la ciudadanía en los actos de gobierno, el control de la gestión pública y la producción de conocimiento académico y su eventual divulgación. Así, más allá de su carácter de derecho sustantivo, se erige al mismo tiempo como un derecho instrumental con una función estratégica y multidimensional, ya que posibilita el ejercicio de otros derechos fundamentales, que impactan en la vida cívica pero también cotidiana de las ciudadanas y los ciudadanos (Andía y Kisnner, 2019).

El derecho de acceso a la información pública (en adelante, DAIP) ha sido reconocido en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional en virtud del artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional. Entre ellos identificamos al artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, al artículo 4 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, al artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al artículo 13.1 de la CADH. Cabe resaltar en este último punto al caso *Claude Reyes y otros vs. Chile* ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte Interamericana), en el que el tribunal estableció que el DAIP se encuentra reconocido en la CADH como un derecho humano y que como tal promueve la responsabilidad de las/os funcionarias/os.

Por su parte, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, que goza de jerarquía superior a las leyes, consagra el DAIP en su artículo 10 en miras a aumentar la transparencia de la administración pública.

En el plano regional, además de la CADH, es de suma importancia considerar ciertos instrumentos que, si bien no son de carácter vinculante, han tenido un rol relevante en la construcción del esquema de garantía del DAIP en la región.

En el año 2000, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) aprobó la Declaración de



Principios sobre la Libertad de Expresión, ante la necesidad de contornear dichos principios en la región, a partir de la recolección y sistematización de las principales doctrinas reconocidas en diversos instrumentos internacionales. Adicionalmente, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) presentó la interpretación de estos Principios para facilitar su aplicación (OEA, 2000).

En 2010, la Asamblea General de la OEA aprobó la Ley Modelo (Resolución, AG/RES 2607 XL-O/10) con el fin de proporcionar a los Estados el marco legal necesario para garantizar el DAIP en las Américas.

Más allá de su carácter no vinculante, la Ley Modelo tuvo éxito performativo en tanto sirvió de inspiración a leyes de países de la región, entre ellas nuestra ley nacional y la ley de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA), y actualmente algunos estados están discutiendo su texto en sus parlamentos (Andía y Kissner, 2019).

En 2020, la Asamblea General de la OEA aprobó la Ley Modelo 2.0. Constituye el más reciente esfuerzo para avanzar en el establecimiento de estándares internacionales que brinden mayores garantías a las personas tomando en cuenta los desafíos y buenas prácticas que en el campo se han ido generando desde la aprobación de la Ley Modelo de 2010. Es importante destacar que incorpora la perspectiva de género en su diseño y promueve la visibilización y acceso a la información relativa a grupos en situación de vulnerabilidad.

En cuanto a la normativa nacional, en nuestra Constitución, el reconocimiento expreso del DAIP en la letra de los instrumentos internacionales de derechos humanos es complementado por las disposiciones de los art. 14, 33, 38, 41 y 42.

A su vez, en el plano nacional, la ley 27.275 (2006), tiene como objeto de garantizar el efectivo ejercicio del DAIP en su fase reactiva y activa y dispone que este derecho comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de la administración pública, los poderes legislativo y judicial y los restantes sujetos obligados con las únicas limitaciones y excepciones establecidas en ella (art.1). Además, crea la Agencia de Acceso a la Información Pública (en adelante, AAIP) como autoridad de aplicación.

En la esfera normativa local, la Constitución de la CABA garantiza en su artículo 12 el DAIP de las/os ciudadanas/os



y específicamente en materia de ambiente y de usuarias/os y consumidoras/es en los artículos 26 y 46 respectivamente.

En 1998 se sancionó la Ley 104, primera ley que rigió el derecho bajo estudio en nuestro país. Fue modificada en 2016 por la Ley 5.784. Entre los cambios más sobresalientes están la obligación de transparencia activa, el establecimiento de una autoridad de aplicación y la creación de órganos garantes en el ámbito de competencia de cada uno de los tres poderes del estado para velar por el DAIP.

### *Protección de Datos Personales*

El concepto de “Datos Personales” refiere a toda aquella información inherente a una persona, que permite su identificación o que puede utilizarse de manera razonable para identificar a una persona en particular de forma directa o indirecta especialmente por referencia a un número de identificación o a uno o más factores referidos específicamente a su identidad física, fisiológica, mental, económica, cultural o social. El fundamento de su protección radica inexorablemente en su estrecho vínculo con el derecho a la privacidad que se entrelaza con el honor personal, la intimidad, la dignidad, la propia imagen, la libertad de expresión, pensamiento, opinión y asociación (OEA, 2021).

Podemos identificar normativa internacional que protege el derecho a la privacidad en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 12), la Convención sobre los Derechos del Niño (art.16), el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (art.17), la CADH (art.11 y 13)<sup>4</sup>, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art.5) y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (art.4).

En el plano nacional, la Constitución consagra la tutela de la privacidad en sus artículos 18 y 19. Mientras que brinda protección específica a los datos personales en su artículo 43, párrafo 3, y propone la herramienta del habeas data como ejercicio de autodeterminación normativa para la ciudadanía.

La ley nacional 25.326 establece un régimen de protección integral de los datos personales que se encuentran asentados en archivos, registros, bancos de datos, u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sean estos públicos, o privados destinados a dar informes.

La norma observa la categoría de datos sensibles (datos

<sup>4</sup> La Corte Interamericana se ha pronunciado respecto al derecho a la privacidad en los precedentes Masacres de Ituango vs. Colombia (párr. 149) y Atala Riffo y Niñas vs. Chile (párr 161 y 162).



personales que revelan origen racial y étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual, art. 2 y 7). Estos son merecedores de tratamiento y protección especial por lo que resulta de especial interés para nuestro trabajo y profundizaremos más adelante.

En el ámbito de la CABA, encontramos disposiciones relativas a la protección de los datos personales en la Constitución local, así como la ley 1.845 que regula la materia. En cuanto a la Constitución, observamos una protección expresa en el artículo 16, que establece el habeas data como tutela de los datos personales. A su vez, de forma más amplia, el artículo 12, inciso 3, resguarda a la privacidad, intimidad y confidencialidad como parte inviolable de la dignidad humana.

Por su parte y en lo que respecta a esta investigación cabe resaltar que la ley 1.845 (2006), al igual que la ley nacional, recoge la denominación “datos sensibles” y coincide en la consideración de los datos relativos a la salud bajo esta categoría. De acuerdo a María Julia Giorgelli y Javier Raimo (2021), se presenta la necesidad de actualizarla en el marco del vertiginoso avance que imponen tanto la tecnología como la creación de nuevos estándares en el campo del derecho.

Entre las necesidades más salientes para su modificación, identifican subrayar el rango de derecho humano fundamental que merecen la protección de datos personales y el derecho a la privacidad. Asimismo, sugieren la inclusión de los principios *pro persona*, transparencia y “*accountability*” (responsabilidad proactiva) y mencionan las condiciones necesarias para considerar lícito el consentimiento en un mundo tecnológico e hiperconectado, entre otras cuestiones (Giorgielli y Raimo, 2021).

### **Formulación problemática**

Ya expuesto nuestro marco teórico, procedemos a presentar las preguntas y objetivos que guían este trabajo.

En primer lugar, la elección del objeto de estudio radica en la situación de emergencia sanitaria que estamos atravesando que exige una producción de conocimiento con mayor premura para salvaguardar los derechos humanos de acceso a la información pública y de privacidad (datos personales).

Por su parte, las preguntas que nos hemos formulado y que impulsan esta investigación son las siguientes:

¿Qué elementos caracterizan la tensión entre acceso a la información y datos personales (datos sensibles) en este caso puntual? ¿Es posible conciliar esta tensión? ¿Cómo podemos hacerlo y qué criterios de la normativa nos orientan? ¿Cómo es el estado del arte de la normativa local y nacional del DAIP y de protección de datos personales en estos puntos? ¿Qué avances serían necesarios? ¿Cómo juega el rol de un órgano de contralor? ¿Cómo debe ser el tratamiento de la información en un contexto de emergencia sanitaria?

En cuanto a estas interrogantes es necesario establecer ciertas precisiones. En primer lugar, que en su desarrollo nos limitaremos espacialmente al ámbito nacional y al ámbito de la CABA. A su vez, no brindaremos respuestas concluyentes a estas preguntas, pero sí sugerencias cuya aplicación sería viable en el presente contexto y que son respetuosas del sistema de derechos humanos.

### **Escenario actual de la vacunación contra el COVID-19, acceso a la información y datos personales**

El 21 de diciembre de 2019 se estableció en nuestro país, mediante la ley 27.541, la emergencia sanitaria que constituye el marco legal de las políticas adoptadas para combatir el COVID-19. Al día de la fecha, continúa vigente hasta el 31 de diciembre de 2021 en virtud de la prórroga del Decreto N° 260/20 mediante el DNU 167/2021.

Mientras el número de casos y de fallecimientos continuaba creciendo, se desarrollaban a nivel mundial investigaciones para la producción de vacunas contra el COVID-19 y las autoridades de control de algunos países comenzaban a aprobar su aplicación.

En un contexto caracterizado por la carrera protagonizada por los Estados para procurarse vacunas para inmunizar a su población, las negociaciones con distintos laboratorios productores de las vacunas y movimientos antivacunas tanto a nivel nacional como mundial, en octubre de 2020 se sanciona en Argentina la ley 27.573 de vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra el COVID-19 que declara de interés público su investigación, desarrollo, fabricación y adquisición.

Así, Argentina inicia sus negociaciones con distintos



laboratorios y finalmente logra acuerdos para la adquisición de vacunas.

Finalmente, en diciembre de 2020 llegan al país las primeras dosis y se inicia la vacunación pública. Con motivo del arribo gradual y limitado de lotes de vacunas debido a la demanda a nivel mundial y su consecuente escasez como bien público, se establece el “Plan estratégico para la vacunación contra la COVID-19 en la Argentina”<sup>5</sup> diseñado por el Ministerio de Salud de la Nación para garantizar la disponibilidad de vacunas en todo el territorio de manera equitativa, igualitaria y transparente bajo el principio de priorización y escalonamiento de la vacunación. Fija un orden de prioridad de los grupos de población a vacunar de acuerdo con etapas sujetas al suministro de vacunas y priorizando las condiciones definidas de riesgo. Entre estos grupos se identifican el personal de salud, el personal estratégico<sup>6</sup>, personas mayores de 60 años, personas de 18 a 59 años con factores de riesgo y poblaciones estratégicas por su rol en la comunidad y en las economías locales.

<sup>5</sup> Aprobado mediante resolución 2883/2020 del Ministerio de Salud de la Nación.

<sup>6</sup> Se define al personal estratégico como toda persona que desarrolle funciones de gestión y/o conducción y funciones estratégicas necesarias para adecuado funcionamiento del Estado, así como las personas pertenecientes con riesgo de exposición, infección o transmisión. Se compone de las fuerzas de seguridad y armadas, docentes y personal no docente de todos los niveles educativos, funcionarios del Estado y personal del Servicio Penitenciario.

También refiere a la necesidad de definir los aspectos relacionados con la estrategia de comunicación para brindar información oportuna, adecuada, validada y transparente a fin de fortalecer la confianza en la vacunación. A su vez, establece la obligatoriedad del registro nominal de dosis aplicadas a través del Registro Federal de Vacunación Nominalizado (NomiVac) ante la relevancia de contar con sistemas de información y registro que garanticen que los datos de vacunación se recopilen adecuadamente para la vigilancia de seguridad en vacunas y su seguimiento.

Meses después, una cantidad de vacunas fueron suministradas sin observancia de las pautas definidas en el Plan. Esto provocó una sensación de desconfianza y de falta de legitimidad de las políticas de vacunación. Así fue que el presidente de la Nación solicitó la renuncia del entonces ministro de Salud, Ginés González García.

Lo sucedido dejó en evidencia la necesidad de reforzar los parámetros de los sistemas de registro e información relativos a la inmunización contra el COVID-19 para llevar a cabo una política pública de salud transparente y en condiciones de igualdad. Es particularmente frente a este punto que se ponen de manifiesto las tensiones entre el DAIP y la privacidad de los datos personales.

## **Tensión entre Acceso a la Información y Datos Personales en la vacunación contra el COVID-19**

### *Colisión entre el acceso a la información pública y la protección de datos personales*

La necesidad de desarrollar una política pública de inmunización de forma transparente debe ser respetuosa de las normas que determinan su gestión, del Estado de derecho y del sistema de derechos humanos.

Muchas veces se presentan situaciones donde es preciso realizar una ponderación de derechos y esta no es la excepción. La vacunación contra el COVID-19 vino a revitalizar la tensión histórica entre el acceso a la información pública y la protección de datos personales, añadiendo nuevos puntos a la discusión.

En esta sección, describiremos los principales argumentos normativos a favor del DAIP y la protección de datos personales en la situación bajo análisis y los nodos conflictivos entre ambos.

Nos parece pertinente iniciar este apartado mediante la aclaración de que la relación entre el DAIP y la protección de datos personales no es conflictiva en todos sus aspectos y que muchas veces sus respectivas normativas conviven armónicamente. Como afirma Natalia Torres (Torres, s.f., p.6), “Tanto el acceso a la información como los datos personales tienen sus propias áreas de influencia donde sus normas se implementan sin injerencia de las otras, respetando la lógica interna de cada uno de los derechos bajo tutela”. La autora remarca que, para ahondar en las tensiones entre estas categorías de derechos, primero es importante determinar los ámbitos de acción exclusiva de cada una, como, por ejemplo, la información pública que no contiene datos personales y aquella información que contiene datos personales, pero no es alcanzada por las obligaciones de acceso a la información pública. Ambos tipos de información no suponen conflicto alguno.

Para el propósito de nuestra investigación es importante determinar lo que Torres denomina como “zonas de confluencia” de la regulación del DAIP y la privacidad lo que supone un conflicto entre las normativas y que a su vez precisa articulación para la protección armónica de ambos derechos. Entre las zonas de confluencia identificadas por la





autora se encuentran el modo en que se gestiona y protege la información de las personas en los organismos públicos (en nuestro caso, datos personales de la vacunación en ministerios de salud, hospitales y centros de vacunación), los pedidos de información pública sobre terceros que no son funcionarias/funcionarios públicos (por ejemplo, el listado de las personas vacunadas) y el modo en que se gestiona, protege y divulga la información sobre funcionarias/funcionarios públicos (para nuestro estudio, los datos sobre la vacunación de personal estratégico).

Este concepto de zona de confluencia se ve ahondado por la perspectiva de Szekely, que Torres retoma (como se cita en Torres, s.f, p.6) que consiste en que las tensiones también se producen en relación a cuán extensa es la zona de confluencia, el tiempo de preservación de la información personal protegida y qué tan separable resulta aquella información que debe ser publicada de la que debe ser preservada.

Veremos que resulta de suma importancia determinar, por un lado, qué tan amplio es el espacio de convergencia (por ejemplo, mediante la interpretación de principios y excepciones) y cómo delimitar la frontera entre el espacio público y el espacio privado acorde al sistema de derecho (Torres, s.f, p.3).

A partir de este puntapié, podemos establecer que en nuestro caso de estudio la zona de confluencia se presenta en el registro de datos personales en el proceso de administración de la vacuna contra el COVID-19 que es un bien público y escaso en un contexto de emergencia sanitaria.

Ya delimitada la confluencia, analizaremos las aristas concernientes al DAIP y a la protección de datos personales.

### *Acceso a la información en la vacunación contra el COVID-19*

En cuanto al DAIP a nivel nacional, la ley 27275 establece en su art. 7 una serie de sujetos obligados, entre los que se encuentra la administración pública nacional (en el caso bajo análisis el Ministerio de Salud) y los concesionarios y licenciatarios de servicios públicos o de uso del dominio público ( en la medida en que cumplan servicios públicos y en lo que corresponda al ejercicio de la función administrativa delegada), contratistas, prestadores y prestatarios y cualquier entidad privada a la que se le hayan otorgado fondos públicos

(en lo que se refiera únicamente a la información producida o relacionada con los fondos públicos recibidos, aquí se incluye a las clínicas de salud privada que aplican la vacuna). De esta forma, el Ministerio de Salud, los hospitales públicos nacionales y los hospitales privados (en la medida de que cumplan una función administrativa delegada y reciban fondos públicos) que aplican la vacuna contra el COVID-19 se encuentran bajo la obligación de brindar información pública. Esto debe ser interpretado a la luz de los principios que sienta la ley en su artículo 1, entre los que se encuentran transparencia y máxima divulgación, máximo acceso, apertura, disociación y alcance limitado de las excepciones.

Entre las excepciones contempladas por el régimen de DAIP (art. 8), se encuentran la información protegida por el secreto profesional (en nuestro análisis, la/el profesional médico) y la información que contenga datos personales y no puedan aplicársele procedimientos de disociación, salvo que cumpla con las condiciones de licitud previstas en la ley 25.326 y sus modificatorias. Ambas deben ser interpretadas de forma restrictiva y en consideración de los principios enunciados.

Asimismo, el art. 32 impone obligaciones de transparencia activa a los sujetos obligados a las que son aplicables las excepciones del artículo 8.

Por su parte, la ley 104 de CABA contempla el mismo esquema normativo que la ley 27.275. En cuanto a los sujetos obligados, son los mismos que prevé la ley nacional pero aplicados al ámbito de la Ciudad. Así, se verían alcanzados por la obligación de brindar información pública el Ministerio de Salud de CABA y sus reparticiones, los hospitales públicos y los privados en tanto hayan firmado convenios con el Gobierno de la CABA para aplicar la vacuna (en lo concerniente a dicha acción). En cuanto a las excepciones aplicables, la ley 104 (art.6) adopta un sistema similar al nacional.

Este panorama legislativo es complementado con los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional a los que es necesario recurrir para un conocimiento acabado del contenido y límites del DAIP. De esta forma, el art.13, inciso 2 de la CADH agrega al cuadro normativo expuesto que la regulación del ejercicio de este derecho debe ser necesaria para asegurar el respeto a los derechos, la reputación de las/los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. También, que las excepciones deben estar fijadas



por ley y deben ser necesarias para el sostenimiento de la vida democrática. En consecuencia, a la ponderación de derechos se agrega la consideración de la salud pública a la ecuación.

A su vez, el art. 27 de la CADH establece que en caso de peligro público u otra emergencia que amenace la seguridad del Estado, éste podrá adoptar disposiciones que, estrictamente limitadas a las exigencias de la situación y en el tiempo, suspendan las obligaciones contraídas en la Convención<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> En el Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, la Corte Interamericana señaló respecto de estos requisitos que "... la "necesidad" y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión (...), dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. (...) Es decir, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo...".

El artículo 75 inciso 22 de nuestra Constitución brinda jerarquía constitucional a la CADH en las condiciones de su vigencia, esto es junto con las interpretaciones de su texto realizadas por los órganos de aplicación. Por este motivo, hemos de considerar los fundamentos establecidos por la Corte Interamericana en los casos que ha resuelto.

En el caso Claude Reyes vs. Chile, la Corte Interamericana estimó que las acciones del Estado debe encontrarse regidas por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que permite que las personas bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales (Corte IDH, 2006)

Específicamente con relación a la zona de confluencia de datos personales de funcionarias/os públicos, la Corte Interamericana se pronunció en el caso Fontevicchi y D'Amico vs. Argentina. Ha dicho que en una sociedad democrática las/los funcionarias/funcionarios públicos cuentan con umbral de protección diferente ya que voluntariamente se han expuesto a un escrutinio más exigente y a la crítica pública, más aún en el caso de las/los que son elegidos popularmente. Sus actividades salen del dominio privado para insertarse en la esfera del debate público por lo que este umbral no solo se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de sus funciones (Corte IDH, 2011).

Creemos pertinente agregar que en la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión se afirmó en el principio 10 que las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público (CIDH, 2000).

Asimismo, en la Ley Modelo se propone que las excepciones no aplican cuando la persona ha consentido en la divulgación de sus datos o cuando de las circunstancias del caso surja con claridad que fueron entregados a la autoridad pública como parte de aquella información sujeta al régimen

de publicidad (OEA, 2010).

Del análisis de los instrumentos jurídicos internacionales, nacionales y locales podemos inferir que en la ponderación de derechos en tensión, los argumentos a favor del DAIP en nuestro caso de estudio son el funcionamiento de la sociedad democrática, el control de los actos de gobierno, la prevención de la corrupción, el especial interés público en la vacuna de COVID-19 por tratarse de un bien público y escaso y el acceso en igualdad de condiciones a la salud de forma integral (a las prestaciones médicas pero también a la información relativa al funcionamiento del sistema de salud). Todo esto en un contexto de emergencia sanitaria en el que las restricciones a los derechos (por ejemplo, protección de datos personales) pueden verse permitidas de manera temporal y transitoria en pos del bien común, el funcionamiento de la sociedad democrática y la salud pública.

### *Protección de datos personales en la vacunación contra el COVID-19*

En primer lugar, debemos mencionar que una de las consecuencias de la pandemia, además de las sanitarias, políticas, sociales y económicas, ha sido el extensivo tratamiento de datos personales por parte del Estado y las/los particulares con el fin de prevenir su expansión (Muñoz, 2020)<sup>8</sup>. Esto debe ser considerado cuando exploramos la normativa de protección de datos personales aplicable a la vacunación contra el COVID-19.

En el ámbito nacional, la ley 25.326 tiene como objetivo proteger de forma integral los datos personales. Establece que para el tratamiento de estos se precisa el consentimiento libre, expreso e informado de su titular. Agrega que ninguna persona puede ser obligada a proporcionar datos sensibles y que estos sólo pueden ser recolectados y objeto de tratamiento cuando medien razones de interés general autorizadas por ley.

Asimismo, dispone que los establecimientos sanitarios públicos o privados y las/los profesionales de la salud pueden recolectar y tratar datos personales relativos a la salud física o mental de las/los pacientes, respetando los principios del secreto profesional.

La norma autoriza el relevamiento del deber de confidencialidad cuando medien razones fundadas de

<sup>8</sup> El autor agrega que el aislamiento y distanciamiento social provocan un aumento del riesgo de daños relacionados con la utilización de información íntima por prácticas que vulneran la privacidad.



seguridad pública, defensa nacional o salud pública.

En cuanto a la cesión de datos de salud se precisa el consentimiento previo de su titular. Sin embargo, no será exigido cuando sea necesario por razones de salud pública, emergencia o para estudios epidemiológicos, mientras se preserve la identidad de las/los titulares de los datos mediante mecanismos de disociación adecuados. En este punto, Palazzi y Elaskar (2020) reflexionan que la ley permite la cesión de datos personales, sin el previo consentimiento de sus titulares, en casos de afectación a la salud pública, tal como la que afecta a la Argentina en este momento.

Además, la ley determina que no será necesario recolectar el consentimiento de las/los titulares de los datos cuando se recaben para el ejercicio de funciones propias de los poderes del Estado o en virtud de una obligación legal. Palazzi y Elaskar (2020) consideran que el Estado no precisa el consentimiento de las/los titulares para recolectar, procesar y ceder datos personales relativos a la salud; en tanto se encuentra obligado a cumplir con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo Nacional con relación a la emergencia sanitaria, siempre y cuando la recolección de datos se vincule con los fines de la emergencia.

En la CABA, la ley 1.845 brinda protección a los datos personales en archivos, registros, bases o bancos de datos del sector público, a los fines de garantizar el derecho al honor, a la intimidad y a la autodeterminación informativa. Realiza las mismas precisiones que la ley nacional respecto de datos sensibles, consentimiento, secreto profesional respecto de los datos de salud, cesión de datos de salud sin consentimiento de sus titulares ante razones de salud pública y emergencia mediante disociación y ejercicio de la autodeterminación informativa.

Ahora bien, ¿Cuáles son los argumentos a favor de la protección de datos personales en la ponderación de los derechos en tensión en nuestra investigación?

En primer lugar, encontramos el resguardo al derecho humano a la privacidad, claro está, así como la prevención de posibles daños en un contexto altamente informatizado y virtualizado.

Luego, debemos considerar el interés público detrás de la protección de los datos personales. Alberto Cerda Silva (2011) afirma que esta satisface fines de interés público inherentes a una sociedad democrática en tanto no sólo evacúa la necesidad individual de quien desea excluirse de



la esfera pública, sino que también es una salvaguarda para el libre ejercicio de sus derechos. Brinda como ejemplo que, al imponer limitaciones al tratamiento de datos relativos a cuestiones políticas, religiosas o sexuales, se fortalece el libre ejercicio del derecho de asociación, de la libertad de pensamiento y de la autodeterminación. Por su parte, Ignacio Covarrubias Cuevas (2015) reconoce que hay un interés público en dar información como también hay un interés público en resguardarla y ambos hacen al funcionamiento de un estado de derecho. El autor agrega que el asunto no debe quedar reducido a una tensión que ha de afrontarse bajo la lógica ponderativa de un bien colectivo enfrentado a un derecho individual, ya que hay un interés público que se entreteje en el resguardo de lo personal. Así como el acceso a la información pública hace a la transparencia y a la legitimidad de las instituciones, el respeto a la privacidad de las personas por parte de las funcionarias y los funcionarios de gobierno y del personal médico se relaciona con la confianza que las personas depositan en ellos. Esto debe ser considerado en un contexto en el que existe cierta desconfianza en la gestión de la vacunación, así como en la inoculación en sí. Por lo tanto, deberían analizarse con cautela los pros y contras de la divulgación de los datos personales de las personas vacunadas.

### *Diseño institucional y órganos de contralor*

Al reflexionar sobre la tensión entre el DAIP y la protección de datos personales en la vacunación es necesario distinguir aquellas instituciones que entran en juego.

A nivel nacional, identificamos al Ministerio de Salud y bajo su órbita al Monitor Público de Vacunación y al Registro Federal de Vacunación Nominalizado (NOMIVAC).

Asimismo, debemos considerar a la AAIP en su rol de autoridad de aplicación de la ley de acceso a la información pública y de la ley de protección de datos personales, además del Consejo Federal para la Transparencia, organismo interjurisdiccional que tiene por objeto la cooperación técnica y la concertación de políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Por otro lado, en el plano de CABA, distinguimos al Ministerio de Salud que lleva el registro de los datos de la vacunación a nivel local. Además de la Dirección General



de Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información (DGSOCAI), el Órgano Garante de Acceso a la Información Pública (OGDAI) y el Centro de Protección de Datos Personales de la Defensoría del Pueblo CPDP).

La DGSOCAI tramita las solicitudes de acceso a la información pública y fomenta la publicación proactiva de información generada en las distintas áreas de gobierno. Mientras que, el OGDAI supervisa y garantiza el cumplimiento de la Ley 104 en el ámbito del Poder Ejecutivo de CABA (bajo esta esfera se encuentran el Ministerio de Salud y los hospitales públicos). Por último, la Defensoría del Pueblo, a través del Centro de Protección de Datos Personales, es el órgano de control de las bases de datos personales del sector público de CABA en virtud de la ley 1.845.

Creemos que el papel que llevan adelante estas instituciones es de vital importancia en tanto participan en los mecanismos de acceso a la información y de protección de datos personales y su accionar puede incidir de forma importante en la rendición de cuentas de la política pública de inoculación contra el COVID-19. A su vez, pueden colaborar en la construcción de legitimidad y confianza en la vacunación al mismo tiempo que protegen a las personas de posibles ataques a su privacidad.

Asimismo, como profundizaremos en el próximo apartado, la emisión de lineamientos interpretativos por parte de órganos de aplicación y de control es una buena alternativa para la armonización de las tensiones entre el DAIP y la protección de datos personales (CELE, p.8). Podemos agregar que por sus funciones y trabajo cotidiano con las cuestiones bajo estudio poseen una *expertise* que puede verse reflejada en guías de interpretación para resolver los conflictos normativos.

### **Abordaje y posibilidades de conciliación de la tensión entre acceso a la información pública y la protección de datos personales**

*Algunas respuestas desde el sistema interamericano de derechos humanos*

En 2020, la CIDH adoptó la resolución 1/2020 titulada “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”. Entre las recomendaciones se encuentran las siguientes:

Las restricciones de derechos deben ajustarse a los principios «pro persona», proporcionalidad, temporalidad, y deben tener como finalidad legítima el estricto cumplimiento de objetivos de salud pública.

En el marco de la emergencia, las autoridades estatales tienen el deber de asegurar el DAIP e informar a la población. A su vez, están expuestas a un mayor escrutinio y a la crítica pública.

Por su parte, deben protegerse los datos personales de la población, especialmente los datos sensibles. Los Estados, prestadores de salud y otros actores involucrados en la contención de la pandemia deberán obtener el consentimiento de las/los titulares al recabar y compartir datos sensibles. Estos solo deben ser almacenados durante la emergencia y con el fin limitado de combatirla. Sus titulares conservarán el derecho a su cancelación.

Más recientemente, en abril de 2021, la CIDH adoptó la resolución 1/2021 “Las vacunas contra el COVID-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de derechos humanos”. En ella reafirma que los Estados tienen la obligación de proveer información adecuada y suficiente sobre estas vacunas y deben contrarrestar la desconfianza que pueda surgir de la sociedad civil, así como, fortalecer la confianza en las instituciones de salud pública.

Recomienda que los Estados proporcionen proactivamente información procesable, comprensible, útil, veraz y fidedigna sobre los aspectos de interés público relacionados con la campaña de vacunación. Sugiere el uso de formatos abiertos y que se consideren la accesibilidad y las particularidades de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Los Estados deben salvaguardar los datos personales recolectados por los servicios médicos en los procedimientos de vacunación. Sin embargo, la CIDH aclara que el deber de protección de datos confidenciales no puede menoscabar la obligación de máxima difusión de los Estados, respecto a los procedimientos de inoculación.

La CIDH refiere que, con sujeción a la obligación de transparencia activa emanada de la asignación de recursos públicos a la vacunación, los Estados deberán divulgar proactivamente aquella información relativa a la adquisición, importación, distribución, priorización, aplicación de vacunas y de los procedimientos de vigilancia y control aplicados. También quienes reciban, total o parcialmente,



recursos públicos para la fabricación, venta, distribución y/o aplicación de vacunas, deben transparentar la información relacionada con estas actividades.

La CIDH también considera que los Estados deben ajustarse al estricto régimen interamericano de excepciones a la divulgación de información, en la aplicación de reservas de confidencialidad de la información relacionada con las vacunas. De esta manera, la reserva debe estar relacionada con uno de los objetivos legítimos que la justifican; y debe superar los test del daño y del interés público. Tampoco pueden aplicarse las excepciones en casos de graves violaciones de derechos humanos o cuando se trate de información relacionada con actos de corrupción de funcionarios/ funcionarias públicos.

Observamos que en ambas resoluciones la CIDH reafirma los principios y recomendaciones de la Ley Modelo y de la Ley Modelo 2.0 y los aplica a la emergencia sanitaria que está atravesando la región.

### *Propuestas de la Agencia de Acceso a la Información Pública*

En febrero de 2021, la AAIP publicó la “Guía de Acceso a la Información, Datos Personales y Vacunación contra el COVID 19”. El documento inicia recordando que cuando un sujeto obligado ante la ley 27.275 hace pública información que contenga datos personales, sea de forma proactiva o reactiva, constituye una cesión de datos personales efectuada “en virtud de una obligación legal” (art. 1 ley 27.275; art. 5, inc. 2 (b) y art. 11, inc. 3 (a) y 3 (b) ley 25.326). Ante esto señala que es preciso hacer un análisis de interés público, que debe realizarse casuísticamente ya que en cada caso el riesgo a la privacidad por la divulgación de un dato personal y el interés público involucrado pueden ser diferentes.

Continúa reafirmando que en el contexto de crisis sanitaria y escasez general de vacunas existe un interés público intenso de conocer si las vacunas están siendo distribuidas de acuerdo con el plan estratégico del Ministerio de Salud. Mientras dure la emergencia sanitaria, los datos de las personas vacunadas en cumplimiento de esta normativa podrán ser publicados de forma disociada (podrán publicarse datos como edad y sexo, fecha de vacunación, etapa del plan de vacunación, pero no los datos que permitan identificarla como nombre o DNI). Únicamente en el caso de que la persona

haya prestado su consentimiento libre, expreso e informado, conforme al art. 5 de la ley 25.326, podrán divulgarse datos que permitan la identificación personal.

En relación con la excepción sobre datos personales de la ley 27.275 (art.8), la AAIP establece que no podrá ser invocada si el daño causado a la privacidad es menor al interés público de obtener la información. En este sentido, anuncia que serán considerados de interés público aquellos datos relacionados con la transparencia en la gestión pública; asuntos necesarios para el control político sobre las instituciones, hechos que refieran a la administración de fondos públicos, a la malversación de fondos o al incumplimiento en el ejercicio de funciones públicas; y toda otra cuestión atinente a personas que actúan en un ámbito público, como funcionarios públicos o políticos.

Por este motivo, la información relativa a si un funcionario/ funcionaria o empleada/empleado público ha recibido una vacuna debe ser considerada pública, en tanto cuentan con una menor expectativa de privacidad que el resto de las personas. La ciudadanía debe poder controlar a quien el Estado considera “personal estratégico” ya que su acceso a la vacunación no es por una cuestión de salud sino que lo es en virtud de su rol, por lo que no le son aplicables las previsiones de protección de datos sensibles.

Por último, la AAIP remarca que el control ciudadano sólo puede realizarse si la información que se publica es veraz, completa y oportuna y que cualquier análisis que implique un test de interés público o una prueba de daño requiere considerar el contexto en que se produce la colisión de derechos o de normas. De esta forma, la escasez de vacunas, la ausencia de previsión en cuanto a la llegada de nuevas dosis y las consecuencias sanitarias de la pandemia influyen en la resolución de esta colisión de derechos.

### *Las recomendaciones del OGDAl y el CPDP de CABA*

El Plan de Vacunación genera información de vital conocimiento sobre la vacunación de la población de la CABA por lo que el OGDAl interpela la importancia de gestionar y archivar correctamente los datos sobre personas vacunadas de forma disociada, como edad y sexo, fecha de vacunación, etapa del plan de vacunación, la marca de vacuna aplicada, si fue vacunada en un establecimiento público o privado, y





comuna de residencia.

Los datos podrán ser publicados siempre y cuando se preserve la identidad de las/los titulares mediante mecanismos de disociación adecuados. Esto permitiría a la ciudadanía conocer si la vacuna fue administrada conforme al plan de vacunación oficial o no y, a su vez, se resguardará la privacidad de las/os vacunadas/os.

No podrán publicarse datos que permitan la identificación individual de la persona vacunada (como nombre, DNI o identificación tributaria) y deberán mantenerse confidenciales. Sin embargo, podrán ser divulgados si se otorga el consentimiento previo, libre, expreso e informado de su titular, de manera voluntaria ni condicionada a la aplicación de la vacuna o al seguimiento de la vacunación.

A su vez, se recomienda que los mismos datos recogidos por organismos públicos a cargo de la vacunación también sean recogidos por parte de los prestadores de salud privados que apliquen la vacuna. Estos deben seguir las recomendaciones de transparencia activa y proactiva aplicables por el GCBA y/o el Gobierno Nacional, según el órgano contralor de estos.

En cuanto al personal estratégico, coinciden con la Resolución 712/2021, del Ministerio de Salud de Nación que establece en su artículo 6° que *“el listado del Personal Estratégico, vacunado bajo la presente tendrá carácter público y será puesto a disposición de quien lo requiera. La presentación de solicitud de la ‘Anuencia para vacunación COVID-19’ implica el consentimiento del o de la solicitante para integrar el listado referido en el párrafo anterior.”* En virtud de la normativa, las funciones, características y prioridades frente a la vacunación que posee este grupo de personas, afirma que es claro que prevalece el acceso a la información pública sobre la protección de datos personales.

También reflexionan sobre cómo en el contexto actual, la información sobre las personas estratégicas vacunadas puede fortalecer los lazos de confianza entre las gobernadas y los gobernados y sus gobernantes.

Ambos organismos recalcan la importancia de la reflexión de Mark T. Hughes, Jeffrey Kahn, y Allen Kachalia de la Universidad John Hopkins, publicada en el *New England Journal of Medicine* sobre cuáles funcionarias/funcionarios públicos deberían vacunarse. En ella se contempla que la función de liderazgo debe contar con responsabilidades vitales para el funcionamiento de la sociedad, siendo la

incapacitación del funcionario o funcionaria un detrimento para el interés público. Debería, además, demostrarse que otras medidas de protección son insuficientes o impracticables según la naturaleza de las funciones del líder, o que su no vacunación podría facilitar la propagación del virus. Los autores concluyen que, *“hacer caso omiso de las directrices establecidas, o tratar a los líderes como si estuvieran por encima de ellas, no hará más que avivar la desconfianza en el gobierno y en sus futuras respuestas de salud pública.”* Así, el OGDAl y el CPDP reiteran que es pública la información sobre las personas vacunadas que ejercen cargos en la función pública, y que deben justificar la razón por la cual fueron vacunadas ya que es debido a su función que se vacunan y no por cuestiones de riesgo o salud.

Asimismo, remarcan que la rendición de cuentas por parte de los gobiernos toma aún mayor relevancia en un contexto de escasez del bien público para combatir la pandemia.

Finalmente, el OGDAl y el CPDP celebran la publicación proactiva de información sobre la vacunación y recomiendan sostener esta política pública con datos relevantes sobre la implementación del Plan de Vacunación en la CABA de manera regular, actualizada, centralizada y en formatos abiertos.

## **Conclusión**

Luego de haber analizado el panorama normativo del acceso a la información pública y la protección de datos personales, los argumentos a favor de cada una de estas categorías y las recomendaciones realizadas por distintos organismos, brindaremos unas reflexiones finales a modo de conclusión.

Coincidimos con los criterios orientativos desarrollados, pero creemos pertinente aclarar que si bien resultan adecuados para el actual contexto de emergencia y de escasez de la vacuna como bien público esto puede variar. Recordemos que esencialmente las situaciones de emergencia son de carácter temporal y transitorio por lo que extender estos criterios de forma ilimitada en el tiempo podría resultar en la violación del derecho a la privacidad. Por este motivo, debe realizarse una evaluación del contexto en función de los acontecimientos sobrevinientes como el surgimiento de nuevas cepas y la fabricación de la vacuna en Argentina.



Además, consideramos importante reafirmar la protección de los datos personales de aquellas personas que no son ni personal estratégico ni funcionarias ni funcionarios públicos, aún en el contexto actual. En este punto, reiteramos la postura de que es necesario realizar una distinción entre la funcionaria o el funcionario público electo y aquellas/aquellos que no lo son, ya que la primera categoría cuenta con menor expectativa de privacidad.

También nos parece oportuno repasar las lecciones aprendidas en la materia al atravesar el contexto de emergencia sanitaria. En este sentido, pudimos comprobar que la armonización de las tensiones entre el acceso a la información pública y la protección de datos personales es posible a través de herramientas como el test del daño, el test del interés público y la disociación.

A su vez, señalamos la experiencia de la CABA en el monitoreo de la vacunación y la publicación de la información relativa a ésta como una buena práctica de transparencia activa. Extraemos de ella la importancia de producir información de calidad, clara, simple, reutilizable, accesible, en formato de datos abiertos e inclusiva con los grupos en situación de vulnerabilidad, así como también su correcto archivo y gestión para la generación de buenas estadísticas al respecto.

Frente al presente desafío y las futuras emergencias en un mundo cada vez más virtualizado, recomendamos tomar nota de estas lecciones. Por un lado, educar y empoderar en el uso de herramientas como el acceso a la información pública de forma reactiva y la autodeterminación informativa a las ciudadanas y ciudadanos<sup>9</sup>. Por el otro, generar mayor transparencia en relación a la gestión, funciones y servicios de las instituciones públicas, siendo la transparencia activa una obligación de los estados y al mismo tiempo ser respetuosos de la privacidad de las personas.

<sup>9</sup> En este punto coincidimos en la postura de Marcela Basterra (“La responsabilidad de los motores de búsqueda de Internet en el centro del debate jurídico”, LA LEY, 2014-F-145) y Ricardo Muñoz (ob.cit.) de que el ejercicio de la autodeterminación informativa y el control de la información de la ciudadanía contribuyen a una democracia más robusta.

## Referencias bibliográficas

AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (2021). *Guía de Acceso a la Información, Datos Personales y Vacunación contra el COVID 19*. Recuperado el 13 de abril de 2021 de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia\\_vacunacion.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_vacunacion.pdf)



- ANDÍA, María Gracia y KISNNER, Ariana (2019). Derecho de Acceso a la Información Pública. Reflexiones sobre el diseño institucional del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En DÁVILA, Federico (comp.), *Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública*. Buenos Aires: UPCN- Unión Personal Civil de la Nación, 1ra edición.
- ANDÍA, María Gracia y BURTON, Brian Alex (2020). Respuestas de los sistemas de acceso a la información pública a la emergencia sanitaria. En DÁVILA, Federico (comp.), *Una administración pública de cara al futuro. Reflexiones y desafíos*. Buenos Aires: UPCN- Unión Personal Civil de la Nación, 1ra edición.
- BALBÍN, Carlos Francisco (2015). *Manual de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: La Ley, 3ra edición.
- CERDA SILVA, Alberto (2012). Protección de datos personales y prestación de servicios en línea en América Latina. En BERTONI, Eduardo (comp.), *Hacia una internet libre de censura. Propuestas para América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Palermo, Facultad de Derecho, CELE. Recuperado el 12 de abril de 2020 en [https://www.palermo.edu/cele/pdf/internet\\_libre\\_de\\_censura\\_libro.pdf](https://www.palermo.edu/cele/pdf/internet_libre_de_censura_libro.pdf)
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2020). Resolución 1/2020 Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Recuperado el 4 de abril de 2021 de : <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2021), Resolución 1/2021 Las vacunas contra el COVID-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de derechos humanos. Recuperado el 4 de abril de 2021 de : <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-21-es.pdf>
- COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO (2021). *Principios Actualizados del Comité Jurídico Interamericano sobre la Privacidad y la Protección de Datos Personales, con anotaciones*. Recuperado el 25 de abril de 2021 de [http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-doc\\_638-21.pdf](http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-doc_638-21.pdf)
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2006). Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2011). Caso Fontevecchia y D'amico Vs. Argentina.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (1957). Perón, Juan



- Domingo –Interdicto– comunica bienes patrimoniales por intermedio de su apoderado, Fallos: 238:123.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (1990). Peralta, Luis y otros c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía – Banco Central) s/ amparo, Fallos: 313:1513.
- COVARRUBIAS CUEVAS, Ignacio (2015). El interés público como convergencia entre la libertad de expresión, el acceso a la información y el derecho a la vida privada. En *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 44, Valparaíso. Recuperado el 15 de abril de 2021 en [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So718-68512015000100008](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So718-68512015000100008)
- ESCOLA, Héctor Jorge (1989). *El interés público como fundamento del Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Depalma.
- GIORGELLI, María Julia y RAIMO, Javier (2021). Propuestas para la reforma de la ley de protección de datos de la Ciudad de Buenos Aires. Influencia del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) europeo. En PALAZZI, Pablo A. (comp.), *Protección de datos personales. Doctrina y jurisprudencia, Tomo 1*. Buenos Aires: Colección Derecho y Tecnología.
- MUÑOZ, Ricardo A.(h) (2020). Tratamiento de datos personales por la Administración en tiempos de pandemia. En *COVID-19 e intervención del Estado en la emergencia* (pp.26-33).Buenos Aires: RDA 2020-131.
- OEA (s/f). *Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios*. Recuperado el 10 de mayo de 2021 de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>
- PALAZZI, Pablo A. y ELASKAR, Mercedes (2020). Pandemia (COVID-19) y protección de datos personales. Primeras aproximaciones. En *La Ley*, N°88, pp.81-99.
- RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (RELE) (2007). *Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información, Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Disponible en <http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>
- RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (RELE) (2012). *El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales, Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado el 12 de mayo de 2021, de <http://www.oas.org/es/>



cidh/expresion/docs/publicaciones/el%20acceso%20a%20la%20informacion%20en%20las%20americas%202012%2005%2015.pdf

TORRES, Natalia (s.f.). Acceso a la información y datos personales: una vieja tensión, nuevos desafíos. En TORRES, Natalia (comp.), *Acceso a la información y datos personales: una vieja tensión, nuevos desafíos*. Buenos Aires: Universidad de Palermo, Facultad de Derecho, CELE. Recuperado el 8 de abril de 2021 de [https://www.palermo.edu/cele/pdf/DatosPersonales\\_Final.pdf](https://www.palermo.edu/cele/pdf/DatosPersonales_Final.pdf)

Fecha de recepción: 31 de mayo de 2021

Fecha de aceptación: 24 de agosto de 2021



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional



Daniela García

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina

Julián Bertranou

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo.

Universidad Nacional de San Martín. Argentina

*dgdruetta@hotmail.com / jbertranou@hotmail.com*

## **NORMA E IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN ARGENTINA. EL RÉGIMEN NACIONAL Y DE LA PROVINCIA DE MENDOZA EN PERSPECTIVA COMPARADA**

**Resumen:** *El derecho de acceso a la información pública ha experimentado cambios muy importantes en la legislación argentina reciente, tanto en el nivel nacional como provincial. El artículo analiza comparativamente las dos primeras normas aprobadas luego de la difusión del modelo normativo de la Organización de Estados Americanos (OEA): la referida a la administración nacional y la sancionada en la provincia de Mendoza. Asimismo, se analizan dos condiciones fundamentales en el avance en la implementación de estas normativas como es el diseño institucional de las autoridades de aplicación y el diseño de dispositivos administrativos y tecnológicos que favorezcan el ejercicio ciudadano de este derecho.*

**Palabras clave:** *Información pública, Derecho, Derechos civiles, Argentina, Mendoza*

**Law and implementation of the right to public information in Argentina. The national and the Province of Mendoza regimes in comparative perspective**

**Abstract:** *The right to access public Information has experienced very important changes in recent Argentine legislation, both at the national and provincial level. This article studies comparatively the first two norms approved after the publication of the normative model of the Organization of American States (OAS): the one referring to the national administration and the one sanctioned in the Province of Mendoza. The article also analyzes two key conditions for the progress in the implementation of both regulations: the institutional design of the enforcement authorities and the design of administrative and technological devices that favor the citizen's exercise of this right.*

**Keywords:** *Public Information, Law, Civil Rights, Argentina, Mendoza*



## Introducción

La recuperación de la democracia en nuestra región ha venido acompañada, a distintos ritmos y distancias, de la tipificación y efectivización de numerosos derechos ciudadanos relacionados con el control o la participación en los asuntos públicos. Entre los mismos se encuentra el derecho de acceso a la información pública (AIP), cuya aparición en la normativa argentina ha sido gradual, no sólo en cuanto a la cantidad de instancias de gobierno (nacional, provincial y municipal) que lo han incorporado, sino en cuanto al rango normativo (decreto, ley), el alcance de la norma y la especificación de los dispositivos administrativos y tecnológicos para hacer efectivo lo sancionado. El derecho a la AIP es considerado por distintos autores como un derecho facilitador fundamental para el ejercicio de la democracia, no sólo como intrínsecamente asociado a la libertad de pensamiento y la libertad de expresión, sino en tanto instrumento de mejora del gobierno (Fuchs, 2021).

El impulso a la sanción de normas más actualizadas y comprehensivas lo dio la aprobación de la Ley Modelo de Acceso a la Información por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), que se analizará en un próximo apartado. La Nación y la provincia de Mendoza fueron las dos primeras instancias estatales en la Argentina que dictaron normas alineadas con las estipulaciones de la norma de la OEA. Las normas mencionadas no sólo precisaron los derecho-habientes, sino principalmente, los sujetos obligados, y establecieron los primeros pasos relacionados con la organización de la estructura burocrática responsable de hacer efectivas las estipulaciones de las respectivas leyes. En los pocos años de vigencia de estas leyes (nacional y provincial), se han instrumentado las condiciones institucionales, administrativas y tecnológicas que permiten la aplicación de las estipulaciones legales, y se ha observado consecuentemente un ejercicio creciente del derecho, apuntalado por el compromiso de las más altas autoridades políticas en cada una de estas instancias gubernamentales.

El propósito de este artículo es doble. Por un lado, propone una mirada sobre todo el proceso de sanción y efectivización de este derecho, e identifica las acciones, arreglos institucionales y dispositivos creados para que los pedidos de AIP tengan una adecuada canalización y tratamiento. En ese sentido, destaca



la imprescindible dimensión institucional y administrativa como soporte del Estado de Derecho. Por el otro, analiza las similitudes y diferencias de los dos regímenes estudiados, y la forma en que cada uno se imbrica en la institucionalidad administrativa vigente.

El trabajo se organiza del siguiente modo: en las siguientes dos secciones se definen los conceptos y se repasan los antecedentes internacionales y nacionales en la tipificación del derecho de AIP; luego se exponen los rasgos centrales de los dos regímenes estudiados (nacional y de la provincia de Mendoza) en perspectiva comparada; y a continuación, respectivamente, se exponen los arreglos institucionales y administrativos implementados y algunos datos de la evolución del ejercicio del derecho a lo largo de los años de implementación de los regímenes. Finalmente, se proponen unas conclusiones en clave comparada.

### **El derecho a la información pública en el nivel internacional**

Una dimensión central en un Estado democrático es la transparencia y un gobierno es transparente en la medida en que abre, facilita y provee información sobre sus acciones, todas éstas de carácter público. La transparencia fomenta y promueve la rendición de cuentas de la Administración Pública ante la ciudadanía y la posibilidad de un control social más preciso e incidente. Para que la rendición de cuentas sea efectiva, los ciudadanos deben contar con información que les permita conocer y evaluar el desempeño del gobierno, así como tomar decisiones particulares en función de dicha información, para lo cual necesitan que el acceso a la información esté jurídicamente consagrado y organizacionalmente garantizado. Si bien los términos están estrechamente relacionados, es importante distinguirlos. El derecho de AIP es una facultad de los ciudadanos de solicitar información a los gobiernos y de recibirla. El ejercicio de este derecho promueve en los gobiernos niveles crecientes de transparencia, definida ésta como la voluntad de apertura gubernamental y administrativa, independiente de los mecanismos de acceso a la información. La transparencia es un comportamiento gubernamental de apertura que se construye en gran parte sobre la base del derecho de AIP (Palomares Herrera, 2018).

Durante años, ha sido un gran desafío para la gestión de un Estado y su Administración, la posibilidad de garantizar el ejercicio del derecho de AIP por parte de la ciudadanía. Este desafío implicó la generación de iniciativas basadas, algunas de ellas, en estándares internacionales avalados o suscriptos en diversas convenciones.

Los conceptos aludidos requieren de definiciones precisas. En cuanto a la información, reconocida como un bien frecuentemente difícil de cuantificar, pero de gran importancia para la toma de decisiones públicas y privadas, ha sido definida por Francis Balle como un “derecho que reclama para todos los ciudadanos la posibilidad de acceder a todos los hechos de la actualidad, bien se trate de acontecimientos en sí o de expresiones sobre juicios u opiniones” (Balle, 1999, citado en Fuenmayor Espina, 2004: 14).

En una sociedad democrática, el concepto de acceso a la información está relacionado también con la libre expresión, la transparencia y la rendición de cuentas de un gobierno. La información y la posibilidad de acceder a ella juegan un papel muy significativo como activador del ejercicio del derecho a expresar opiniones (Palomares Herrera, 2017). Asociadas al derecho a la información se encuentran disponibles tres facultades jurídicas: la facultad de investigar, la facultad de difundir y la facultad de recibir información, y toda persona es titular de “todo el derecho a la información, comprendidas sus tres facultades” (Fuenmayor Espina, 2004: 14).

Diversos Pactos Internacionales representan un antecedente fundamental en la tipificación del derecho de acceso a la información, ya que han sido aprobados por una mayoría de los países miembros del sistema internacional, y muy especialmente por los de régimen democrático de la región americana. En 1948, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Declaración de Derechos Humanos con el propósito de establecer un estándar mínimo común para todos los países miembros. El artículo 19 de esta Declaración afirma:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.





Posteriormente, en 1966 la misma ONU aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con vigencia desde 1976. El objetivo central fue el reconocimiento de los derechos civiles y políticos, así como el establecimiento de los mecanismos que aseguren su protección. En su artículo 19 estipula el derecho a la libertad de expresión, que “*comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección*” (énfasis propio).

Otros organismos internacionales también abordaron este derecho, entre ellos, la OEA, que se mostró muy activa en la materia. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, también denominada Pacto de San José de Costa Rica, fue suscripta en noviembre de 1969, y entró en vigencia en 1978. De manera específica, la Convención en su artículo 13 sobre Libertad de Pensamiento y Expresión establece que “*toda persona tiene derecho y libertad para recibir y difundir información*”, y en el mismo párrafo afirma que podrá hacerlo de forma oral, escrita, impresa, artística o por cualquier procedimiento de su elección. Cabe aclarar que dentro de este artículo se fija un precepto de gran valor para las personas y para el ejercicio de este derecho, en términos de su no limitación por parte de los Estados, ya que prevé que este derecho no puede estar sujeto a censura previa. Para cumplir con este precepto una de las características que debe tener la legislación es que la negativa debe estar expresamente fijada por la ley, es decir, deben estar especificadas las razones para negar el acceso y estas razones deben estar fundadas en objetivos tales como el de asegurar la protección nacional, el orden público y la salud, entre otros. Adicionalmente, explicita que no podrán restringirse estos derechos por el abuso de controles oficiales a medios de comunicación en general.

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la misma OEA reafirma la necesidad de proteger el libre debate de ideas y opiniones, la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático. En sus considerandos expresa que sólo garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno, afianzando las instituciones democráticas. En su articulado regula la efectiva protección de la libertad de expresión y establece el derecho

de toda persona a “buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente”.

La Carta Democrática Interamericana de la OEA, en sus considerandos, reconoce que “la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención”. Luego, en su artículo 4 explicita la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública y el respeto a la libertad de prensa.

En otra instancia y de forma categórica, el Consejo Permanente de la OEA, en su sesión del 20 de mayo del 2003, expresó que “los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva y que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información”.

Los diversos Pactos y Convenciones describen la importancia de poder ejercer el libre acceso a la información pública, e incluso avanzan en algunos preceptos específicos como por ejemplo, la explicitación por ley de la negación específica del acceso a algún tipo de información que comprometa al Estado en algunas de sus políticas. De esta forma también, se avanza en la consideración de la necesidad de redactar una ley en cada país para proteger, custodiar y controlar la efectividad del acceso a este derecho. En ese sentido, la OEA, a través de la resolución 2514 (XXXIX-O/09) de “Acceso a la Información Pública - Fortalecimiento de la Democracia”, encomienda a una comisión especial, la elaboración de una Ley Modelo de Acceso a la Información Pública y una Guía para su Implementación, que contenga los estándares establecidos por las normativas internacionales.

El contenido de la Ley Modelo fue desarrollado en el marco de un programa regional de cooperación técnica



para los países centroamericanos, tendiente a promover su legislación interna en relación con las medidas preventivas a que se refiere el artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Es a través del programa especial MESICIC (Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción), que la OEA reúne a expertos en comisiones especiales con el fin de elaborar leyes, guías e implementaciones modelos.

En junio del 2010 la Resolución 2607 (XL-O/10), aprueba la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, así como la Guía para su Implementación, para orientar la subsiguiente legislación de los Estados miembros.

La Ley Modelo reafirma los preceptos presentes en los diversos antecedentes internacionales reseñados, y establece que la información es un derecho humano fundamental y una condición básica para todas las sociedades democráticas, que tal derecho debe aplicarse en sentido amplio a toda la información que contengan órganos públicos, y que el principio debe ser el de máxima divulgación de la información, siendo las excepciones aquellas que estén establecidas explícitamente por ley.

La ley establece que el proceso para solicitar información debe guiarse por normas justas que no discriminen, con plazos claros y oportunos que aseguren su gratuidad, aunque sin implicar significativos costos adicionales a los órganos públicos. Asimismo, establece que debe justificarse la negativa a una solicitud de información y que el o la solicitante tiene el derecho de recurrir cualquier negativa o la obstrucción al acceso a la información ante una instancia administrativa, así como de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales de justicia. Se incluye también un apartado para funcionarios o agentes públicos que obstruyan u obstaculicen el acceso establecido en la normativa, en el que se estipulan diversas sanciones por tal conducta. De esta forma la ley establece claros procedimientos en la custodia de este derecho, para evitar que se dejen vacíos o lagunas para la libre interpretación por parte de los organismos o sujetos obligados.

El derecho de AIP tal cual ha sido tipificado, y en especial, en la Ley Modelo de la OEA, también es mencionado como expresión del principio de *transparencia pasiva*, entendiendo su contrario, la *transparencia activa* (TA), como la disposición de los gobernantes, agentes o administradores públicos,

de generar espacios públicos, medios y plataformas para presentar información de la gestión, y realizarlo de forma proactiva, sin necesidad de una solicitud por parte de los ciudadanos. La Ley Modelo también alude a la TA, y determina que los órganos públicos deberán divulgar información sobre sus funciones de forma regular y proactiva, de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible. La TA es uno de los atributos de una estrategia de *Gobierno Abierto*, donde autoridades ponen a disposición del público los datos que obran en su poder o que están en condiciones de generar para el conocimiento y uso por parte de la ciudadanía (Oszlak y Kaufman, 2014). En síntesis, la Ley Modelo es un marco que aporta la mirada jurídica internacional sobre la participación de la ciudadanía y las garantías necesarias para poder ejercer ese derecho, así como sobre la rendición de cuentas por parte de los órganos públicos en su faceta proactiva.

## Los antecedentes en Argentina

Antes de la sanción del actual régimen de AIP, hubo en Argentina numerosos antecedentes normativos de distinto alcance. Por lo pronto, la reforma constitucional de 1994 reconoció el derecho de AIP a través de la inclusión de los Tratados Internacionales cuyo rango constitucional quedó establecido en el artículo 75 inciso 22.

Otro antecedente importante fue el Decreto 103/2001 que aprobó el Plan Nacional de Modernización cuya finalidad fue la de modernizar y reformar la Administración Pública Nacional, hacer más eficiente su funcionamiento e introducir metas cuantificables en la gestión de políticas públicas. También incluyó objetivos relacionados con un mayor diálogo y participación con la sociedad, con la prevención de prácticas de corrupción, considerada una cuestión de carácter sistémico, más allá de las responsabilidades individuales, y con el acceso a la información pública. Entre las líneas de acción se establecieron de manera más específica las siguientes: a) El establecimiento de normas, sistemas y procedimientos que garanticen el control sobre la discrecionalidad de los funcionarios en el dictado de normas generales, y se estipula la implementación de mecanismos de elaboración participada de normas; b) el establecimiento de un sistema de detección y prevención de hechos irregulares en áreas críticas de la Administración Nacional; c) la definición de un modelo



institucional que combine la actividad preventiva desde una perspectiva sistémica y organizacional, y la actividad correctiva de la corrupción en el ámbito de la Administración Nacional; y d) la implementación de normas y sistemas que garanticen la imparcialidad de los funcionarios en la gestión y que regulen la actuación de los intereses económicos sobre la Administración; en ese sentido, se estipula la redacción de un proyecto de Ley de cabildeo y de otros mecanismos previstos por la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Más allá de la precisión de las previsiones del decreto, y a pesar de los diversos proyectos ingresados durante ese período, no se llegó a un consenso respecto a una normativa que regule el derecho a la información.

En el año 2003, al comienzo de la presidencia de Néstor Kirchner, se aprueba el Decreto 1172 sobre mejora en la calidad democrática, fundado en considerandos que remiten a artículos constitucionales y en especial, al mencionado artículo 75 inciso 22, que incluye los tratados reseñados en el apartado anterior.

En la fundamentación del decreto se afirma que en su elaboración se tomaron en cuenta los anteproyectos de legislación de acceso a la información redactados por la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Entre los dispositivos establecidos por el decreto, se aprueba el Reglamento de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional.

El reglamento regula el acceso a la información estableciendo un marco general para la actuación de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. Asimismo, se incluye a las organizaciones privadas a las que se han otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional.

El decreto describe el AIP como una instancia de participación ciudadana, por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información de cualquiera de los entes estatales incluidos. Y en dicho reglamento se mencionan principios y conceptos incluidos en las diversas convenciones internacionales mencionadas anteriormente, como la gratuidad y la accesibilidad. El capítulo II explicita las formas de requerir información,



los plazos de respuesta, las causas de denegatoria y las responsabilidades asociadas.

La autoridad de aplicación del decreto, y por ende del reglamento específico, fue la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, inicialmente a cargo de la Dra. Marta Oyhanarte, reconocida activista de la transparencia y la participación ciudadana. Complementariamente, se establece a la Oficina Anticorrupción como el órgano superior para efectuar denuncias por incumplimiento.

Los antecedentes reseñados, a excepción de la inclusión constitucional de los tratados internacionales, tienen la forma de decretos del Poder Ejecutivo Nacional. Los modelos internacionales y la opinión doctrinaria promueven que el derecho de AIP tenga una tipificación legal (Fernández Ramos, 2008).

La revisión de estos antecedentes no puede omitir una mención a las normas sobre acceso a la información pública emitidas en el nivel provincial vigentes hasta 2018, y que cubren cerca de dos terceras partes de las provincias argentinas: Buenos Aires (Ley 12475/00 y Decreto 2549/04), Ciudad de Buenos Aires (Ley 104/98), Catamarca (Ley 5336/11), Chaco (Ley 6431/09), Chubut (Ley 3764/92), Córdoba (Ley 8803/99), Corrientes (Ley 5834/08), Jujuy (Ley 4444/89), La Pampa (Ley 1654/95), Misiones (Ley IV 58/12), Río Negro (Ley N° 1829/84), Santiago del Estero (Ley 6715/05), Tierra del Fuego (Ley 653/04), Entre Ríos (Decreto 1169/05), Salta (Decreto 1574/02) y Santa Fe (Decreto 692/09).

### **Los regímenes de AIP en Argentina y Mendoza: principales componentes**

Los regímenes de AIP sancionados recientemente a nivel nacional y en la provincia de Mendoza son los primeros de su tipo en el país alineados con la Ley Modelo de la OEA. Dada su reciente sanción e implementación, no hay trabajos que hayan abordado el proceso de sanción y sus efectos en la institucionalidad y en los comportamientos ciudadanos. En el caso del régimen nacional, se cuenta principalmente con un análisis legal realizado por el propio Estado (Pérez, 2016).

Sancionada en 2016, la ley nacional 27.275 inserta al país en un marco de cumplimiento de estándares



internacionales, como los requeridos por organizaciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).

En el caso de la provincia de Mendoza, la ley 9.070 de acceso a la información pública data de 2018, y es el hito final de un largo proceso de idas y vueltas de proyectos e iniciativas que no proliferaron. Incluso, entre el momento de la presentación del nuevo proyecto y su tratamiento final, se sanciona la reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo (N° 9003), que consagra por primera vez el derecho de acceso a la información en su artículo 168 ter y allana el camino para el dictado de un régimen especial:

Toda persona tiene el derecho de acceder a la información pública, en orden a asegurar la transparencia de la actividad de los órganos que ejerzan funciones públicas y fomentar el gobierno abierto. Este derecho humano fundamental de acceso a la información pública se ejercerá conforme al procedimiento establecido en la legislación especial.

Por la contemporaneidad de su sanción, y por los perfiles de las alianzas políticas que las impulsaron, ambas leyes contemplan las características principales recomendadas por la mencionada Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información de la OEA. Desde un comienzo, ambas se fundamentan en garantizar el efectivo acceso a la información, en promover la participación ciudadana y la transparencia, y de esta forma, reducir la discrecionalidad del Estado en sus actos y decisiones. Incorporan también un capítulo dedicado a la *transparencia activa* (o propiamente de transparencia, según la distinción conceptual de Palomares Herrera, 2018), componente importante que destaca por sobre el resto de las leyes provinciales.

Los dos regímenes mencionados exhiben similitudes, así como algunas diferencias, que conviene tratar de forma comparada. Entre las similitudes generales (o de grandes rasgos) se encuentra el tratamiento del concepto de información. La Ley Modelo da un marco más general, incluyendo todo tipo de información pública, perspectiva que sigue el régimen nacional. El régimen provincial adhiere a dicha amplitud, pero otorga un marco más específico clarificando dicho significado, ya que en el mismo especifica que la producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público.

En cuanto al concepto de documento público, en la ley nacional hay una especificación del mismo, mientras que en la ley provincial, el concepto de documento público está implícito en el concepto más amplio de información, en la medida en que abarca todo tipo de formatos, no sólo los escritos, sino los fotográficos, o con soporte magnético o digital, entre otros. La norma internacional es de carácter más restrictivo y sólo se aplica a información escrita, dejando fuera otro tipo de formatos.

En ambas leyes, el derecho de acceso comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, procesar, reutilizar y redistribuir libremente información. Esta definición es de gran importancia para generar la apertura de datos y llegar a un modelo de Gobierno Abierto, en la medida que el derecho no se limita sólo al acceso, sino también a la reutilización de la información.

En ambos casos, la legitimación activa es amplia en vez de restrictiva. Toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene la capacidad de solicitar la información, porque está utilizando un derecho propio y humano. El hecho de no necesitar la acreditación de un interés legítimo o derecho subjetivo abre muchas posibilidades y acrecienta la igualdad y el ejercicio del derecho. Ambas leyes tienen también una amplia competencia, cubriendo los tres poderes del Estado, los entes descentralizados y las empresas públicas. Sin embargo, se dará una diferencia sustancial en la implementación, ya que la autoridad de aplicación nacional tiene su competencia restringida al ámbito del Poder Ejecutivo, y estipula un plazo máximo de 90 días para que poderes u organismos como el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Ministerio Público Fiscal, el Ministerio Público de la Defensa y el Consejo de la Magistratura creen un organismo con autonomía funcional y con competencias y funciones idénticas a las de la Agencia de Acceso a la Información Pública, previendo la designación de su máxima autoridad mediante un procedimiento abierto y público. En el ámbito provincial la autoridad de aplicación tiene competencia también sobre el resto de los poderes y organismos extra poder, y su competencia sobre el derecho de AIP se suma a otras como las de investigación administrativa, ética pública, extinción de dominio y ficha limpia, con competencia directa sobre el conjunto de los sujetos u organismos obligados.

En ambos regímenes, se ha buscado garantizar que la



respuesta al pedido de información pública sea oportuna y precisa, para lo cual se ha estipulado que cada organismo debe nombrar un responsable de la información (nacional), también denominado custodio de la información (provincial), a los fines de garantizar que las solicitudes de información se hagan efectivas.

En relación con la gratuidad, ambas leyes toman el concepto de la Ley Modelo, la cual también alude a la excepción, a saber, cuando la solicitud haga incurrir al sujeto obligado en un efectivo gasto adicional, el cual puede transferir este costo al solicitante. En ambas leyes hay distintas opciones para procesar la solicitud de acceso a la información. Sin embargo, en la provincia existe una plataforma específica para procesar el pedido *on line* y para su seguimiento, aspecto que se describe en el apartado siguiente.

Como lo especifica la Ley Modelo Interamericana, el rechazo al otorgamiento de información debe estar claramente especificado en las leyes locales, tanto en la mención como en la interpretación de los términos a los que se refiere la excepción. En este sentido, ambas legislaciones cumplen con este precepto, limitando o regulando la posibilidad de denegar el acceso, facultad que sólo debe ser dispuesta por la máxima autoridad del organismo o entidad requerida (artículo 13, Ley 27275)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sin embargo, por Resolución 323/21, la Jefatura de Gabinete de Ministros delegó en los titulares de unidades organizacionales con rango equivalente o superior a subsecretario/a, la facultad para emitir el acto denegatorio de información dispuesto en el artículo 13 de la ley 27275, alterando lo establecido de que sea la máxima autoridad del organismo. Por el momento no se cuenta con datos acerca de si esta medida afecta el derecho de acceso.

Más allá de estas similitudes, existen también algunas diferencias importantes entre ambos regímenes. En relación con la autoridad de aplicación de la ley, si bien se asigna la competencia a un ente descentralizado, en el caso nacional, se circunscribe su accionar y se lo hace depender del Poder Ejecutivo, funcionalmente a través de la Jefatura de Gabinete, y en el caso provincial, se lo hace depende del Poder Legislativo. En el ámbito nacional se estipula la creación de un nuevo ente, la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), y se ordena la realización de un concurso para la selección de su máxima autoridad, y en el ámbito provincial, se asigna la competencia a un organismos pre-existente, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y Ética Pública (OIAyEP), creada por Ley 8993 y cuyo titular, de acuerdo con esta última ley, es seleccionado por el Gobernador y la elección es refrendada con el acuerdo de mayoría simple de los Senadores.

En ambos regímenes se estipula un segmento de *transparencia activa*. En el caso nacional, el abordaje es

general, mientras en Mendoza, el tratamiento está dividido entre publicidad activa, información jurídica relevante e información económica, presupuestaria y estadística, estimulándose los mínimos requeridos en cuanto a la información que debe presentar cada sujeto obligado. Por otra parte, más allá de lo que se produce en el nivel de la implementación, en el régimen provincial se estipula la creación de un *Portal de la Transparencia* para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública, dependiente de la Subsecretaría de Gestión Pública y Modernización del Estado.

Finalmente, en el nivel nacional se crea un Consejo Federal para la Transparencia como organismo interjurisdiccional con el propósito de facilitar el intercambio y de cooperar técnicamente en la difusión e implementación del acceso a la información. En el ámbito provincial, se invita a los municipios a adherir a la ley, respetando la autonomía municipal, pero no se establece una instancia multinivel de seguimiento de la instrumentación de sistemas en el nivel local. Al momento de redacción de este trabajo, 13 municipios (de los 18 existentes) han adherido a la Ley.

En el cuadro 1 siguiente se resumen las características normativas de ambos regímenes.

**Cuadro 1. Los regímenes nacional y provincial en perspectiva comparada**

<b>Dimensión</b>	<b>Régimen Nacional Ley 27.275</b>	<b>Régimen de la provincia de Mendoza Ley 9.070</b>
<b>Concepto de información</b>	Dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados de la presente ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien.	Toda constancia producida por el Estado cuya producción haya sido financiada total parcialmente por el erario público, que obre en su poder o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa.





<b>Concepto de documento público</b>	Todo registro que haya sido generado, controlado o sea custodiado por los sujetos obligados.	Toda constancia escrita, fotográfica, en soporte magnético, digital, etc.
<b>Derecho a la información</b>	Comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, procesar, reutilizar y redistribuir libremente la información.	Comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, procesar, reutilizar y redistribuir libremente la información.
<b>Legitimación</b>	No puede exigirse al solicitante que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés legítimo.	No es necesario acreditar interés legítimo ni derecho subjetivo, o contar con patrocinio letrado.
<b>Sujetos Obligados</b>	Los tres Poderes, la Administración Pública Nacional, central, descentralizada, empresas del estado, empresas de servicios públicos.	Los tres Poderes del Estado, entes descentralizados, empresas públicas y entes con financiamiento estatal.
<b>Custodio de la información</b>	Cada uno de los sujetos obligados deberá nombrar a un responsable de acceso a la información pública.	Funcionario garante. Cada sujeto obligado designará un miembro de su planta como funcionario garante responsable de la aplicación de la presente Ley.

<b>Gratuidad</b>	El acceso a la información pública es gratuito en tanto no se requiera su reproducción. Los costos de reproducción corren a cargo del solicitante.	La información pública es gratuita. No se impondrá costo alguno, salvo una simple copia del documento o su costo de reproducción.
<b>Solicitud de acceso</b>	Debe ser presentada ante el sujeto obligado que la posea o se presume que la posee. Se podrá realizar por escrito o por medios electrónicos y sin ninguna formalidad.	La solicitud de acceso a la información podrá ser realizada por vía electrónica, formulario tipo vía <i>online</i> y/o formato papel.
<b>Rechazo al acceso</b>	Los sujetos obligados sólo podrán exceptuarse de proveer la información bajo las excepciones que indica la ley.	Los sujetos obligados podrán rechazar la solicitud de acceso a la información fundadamente, total o parcialmente, únicamente bajo las excepciones que indica la ley.
<b>Autoridad de aplicación</b>	Agencia de Acceso a la Información Pública, ente autárquico que funcionará con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.	Oficina de Investigaciones Administrativas y Ética Pública creada por la Ley Provincial 8.993, que funcionará con autonomía funcional en el ámbito del Poder Legislativo.



<b>Máximo/a funcionario/a del Organismo</b>	Director elegido mediante un concurso público, y una audiencia que lo convalide.	Fiscal de Investigaciones Administrativas y Ética Pública, seleccionado por el Gobernador y refrendado por mayoría simple en el Senado provincial.
<b>Transparencia Activa</b>	Los sujetos obligados deberán publicar información en forma completa y actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos.	Los sujetos obligados publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su accionar.
<b>Portal de transparencia</b>	No está previsto en la normativa, aunque luego se instrumenta amplia con un seguimiento por parte de la AAIP.	Se deberá desarrollar un Portal de la Transparencia, dependiente de la Subsecretaría de Gestión Pública y Modernización del Estado, para facilitar el acceso a los ciudadanos.

<b>Consejo Federal de Transparencia</b>	Se crea el Consejo Federal para la Transparencia, como organismo interjurisdiccional de carácter permanente, con el objeto de facilitar el intercambio y cooperar en la materia.	La ley invita a la adhesión municipal, aunque no crea una instancia multinivel de seguimiento.
---	--	--

Fuente: elaboración propia

## El diseño de las organizaciones y dispositivos administrativos y tecnológicos

En el apartado anterior se expusieron los marcos legales tanto nacional como provincial de Mendoza en materia de acceso a la información pública, y se hizo referencia a los organismos que estos marcos crearon para la aplicación e instrumentación de todos los objetivos y procedimientos estipulados legalmente. En este apartado se analizará con mayor detalle la institucionalidad creada en ambos ordenamientos, y los dispositivos administrativos y tecnológicos que han sido desarrollados para asegurar el cumplimiento de los fines previstos.

La importancia de este apartado radica en que una legislación sin instrumentos que aseguren su efectivización no tiene efecto alguno. El proceso de asegurar la instrumentación de las leyes requiere de la creación y puesta en marcha de organizaciones públicas, así como de dispositivos administrativos y tecnológicos que garanticen el cumplimiento de los objetivos. En la conformación de los cuerpos burocráticos y en el desarrollo de instrumentos de gestión, radica el éxito de un marco legal que es condición necesaria pero no suficiente para su cumplimiento. En oportunidades, la tarea administrativa y tecnológica asociada al desarrollo de burocracias eficaces y eficientes, es soslayada bajo la errónea concepción de que el simple dictado de normas garantiza su puesta en ejecución. Este supuesto es insostenible a la luz de nuestra experiencia administrativa y con más razón cuando se trata de normas que afectan el poder de los funcionarios y funcionarias estatales e imprimen



nuevos procedimientos de control y transparencia para beneficio de la ciudadanía.

A continuación, se describirán los órganos competentes y sus atribuciones, tanto en el nivel nacional como provincial, y se detallarán los dispositivos administrativos y tecnológicos que aseguren el cumplimiento de las funciones previstas.

### *Los órganos competentes*

En el ámbito nacional, la mencionada ley 27.275 estableció que el órgano competente a los fines de la ley sería un ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), bajo la denominación de Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP). La Ley de Ministerios de 2019 vinculó funcionalmente el organismo a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La ley 27.275 prevé en su artículo 20 que la máxima autoridad de la institución (Director/a) durará 5 años en su cargo y será designado por el Poder Ejecutivo Nacional mediante un procedimiento de selección público, abierto y transparente que garantice la idoneidad del candidato. El artículo 24 incluye una larga lista de competencias y funciones de la AAIP entre las que destacan la de redactar un reglamento general de acceso a la información, promover que los sujetos obligados modifiquen sus estructuras y funciones para facilitar el acceso, elaborar informes, producir estadísticas sobre pedidos y sus respuestas, recibir reclamos por incumplimiento, promover acciones judiciales e impulsar sanciones administrativas, entre otras.

Una cuestión no prevista originalmente en la creación de la AAIP es que luego, por disposición de Jefatura de Gabinete, se incorporó la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales, expandiendo las competencias de la Agencia. La decisión de integrar el acceso a la información pública con la protección de datos personales fue justificada a partir de una importante experiencia internacional en la materia, aunque no concita una aprobación unánime entre especialistas en la materia.

Además de contar con un personal técnico y administrativo propio previsto en la ley de presupuesto (artículo 25), que actualmente llega a casi medio centenar, la ley pone en cabeza de la AAIP a una vasta red de responsables de acceso a la información pública (artículo 30), en cada uno



de los organismos obligados del PEN, que deberán tramitar las solicitudes de acceso a la información pública dentro de su propia jurisdicción. Estos responsables tienen delegadas las funciones relacionadas con el acceso a la información en sus respectivas jurisdicciones, y son objeto de diversas actividades de capacitación y de armonización de prácticas de atención de los reclamos.

A la fecha de elaboración de este artículo, la Agencia no tiene aún concluido el proceso de selección de su nuevo director/a. Sin embargo, a finales de 2019 pudo sustanciar concursos para sus cargos directivos principales, los cuales han sido aprobados y han confirmado el ejercicio de profesionales con experiencia y conocimientos previos en la materia.

La Agencia representa además un mirador privilegiado sobre la realidad de las organizaciones del Poder Ejecutivo Nacional, área de incumbencia de la misma. En efecto, los sujetos obligados por la ley, y supervisados por la Agencia son 26 organismos centralizados y 92 organismos descentralizados, 55 empresas públicas y 66 universidades. Sobre ese universo desarrolla sus competencias de supervisión, orientación y formación.

En el caso de la provincia de Mendoza, la anterior ley 8.993 de Ética Pública creó la Oficina de Investigaciones Administrativas y Ética Pública (OIAyEP) dependiente de la Unidad Legislativa de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia. Dicha Oficina, es dirigida por un Auditor elegido por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. La mencionada ley tiene como objeto principal “regular las normas de conducta que deben regir en el ejercicio de la función pública para su responsable, honesto, justo, digno y transparente desempeño por parte de quienes detentan la obligación de desarrollarla”, así como contempla un Régimen de Declaraciones Juradas Patrimoniales, un Registro de Sumariados, Sancionados e Inhabilitados y un Registro de Obsequios, siendo la OIAyEP el organismo responsable de la implementación. Con la sanción de la Ley 9070 de Acceso a la Información Pública, la OIAyEP se convirtió también en su autoridad de aplicación, constituyéndose en el organismo central en todo lo referente a la transparencia del Estado provincial y a los principios de Gobierno Abierto y *transparencia activa*.

La OIAyEP cuenta con un Auditor General a cargo de la oficina y tres direcciones principales en las áreas de



Investigaciones Administrativas y Asuntos Judiciales, Registro e Informática y Administración, en las que se desempeñan trece funcionarios y funcionarias con antecedentes en las materias de su competencia.

Al igual que en el nivel nacional, cada organismo alcanzado por la ley debe elegir de su planta permanente a un funcionario garante que tendrá la responsabilidad de ejecutar sus preceptos. A partir del conjunto de garantes de las distintas entidades, se crea una red de funcionarios y funcionarias que en coordinación con la Subdirección de Acceso a la Información Pública, realizan capacitaciones y coordinan actividades para el cumplimiento de los distintos pedidos de información pública en los tiempos y formas previstas.

### *Los dispositivos administrativos y tecnológicos*

Tanto en el nivel nacional como provincial, se han establecido dispositivos y procedimientos para habilitar el ejercicio del derecho de AIP. Existen, sin embargo, algunas diferencias en cuanto a la gobernanza y acceso de las autoridades de aplicación a los dispositivos propuestos.

En el ámbito nacional, existen tres formas avaladas para ingresar pedidos de información pública: la forma presencial y física a través de mesas de entradas de los organismos (actualmente desactivada por la pandemia); a través del dispositivo TAD (Trámite a Distancia); y a través de una solicitud remitida al correo electrónico institucional obligatorio establecido para estos fines.

Al principio, el TAD se tornaba muy restrictivo ya que requería de una clave fiscal nivel 2, lo cual excluía a muchos ciudadanos y ciudadanas de la presentación. Actualmente, el ingreso puede ser tanto por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), como por el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) con número de DNI, o por el enlace *miArgentina*. Aún con estas incorporaciones, sigue siendo poco amigable para la presentación de pedidos. Se desarrolló entonces el acceso a través del correo electrónico institucional de cada organismo obligado, a partir del cual, cada uno de ellos debe ingresar luego el pedido al sistema de expediente electrónico (GDE), con lo cual se activan automáticamente los plazos previstos para la respuesta.

La AAIP ejerce una función de supervisión de la salud del

sistema, y entre otras cuestiones, de la oportuna y pertinente respuesta por parte de los organismos involucrados, pero también recibe reclamos ante la falta o limitación de la respuesta. El organismo objeto del reclamo puede hacer su descargo, y en general, el proceso ha sido importante a los efectos de lograr la formación de los recursos humanos asociados y el desarrollo paulatino de una cultura de información pública. De acuerdo con informes de AAIP, los reclamos efectivos no superan el 6 o 7% de los pedidos, y en algunos pocos casos, ante la persistencia de la disconformidad, tienen una derivación judicial. La AAIP no puede aplicar directamente sanciones administrativas a los organismos que incumplen, aunque puede publicar su desempeño de forma comparada.

En ese sentido, guardan especial importancia las acciones dirigidas a promover la *transparencia activa* (TA), dimensión de trabajo ya mencionada en apartados anteriores. La AAIP ha impulsado que todos los organismos tengan en su *página web* (al interior de *argentina.gob.ar*) una pestaña con datos sobre sus actividades. Al mismo tiempo, ha creado un índice que incluye 7 dimensiones asociadas a la TA, a partir del cual monitorea mensualmente el desempeño de un número creciente de organismos centralizados y descentralizados.

En el caso de la provincia de Mendoza, las autoridades optaron por el desarrollo de un sistema informático propio y específico para canalizar los pedidos de información pública. El sistema es una plataforma web a la que se puede acceder desde cualquier dispositivo con internet (<https://tickets.mendoza.gov.ar/>), registrando un nombre de usuario (Bertranou y otros, 2020).

El sistema está bajo el control de la OIAyEP, lo que le permite supervisar en tiempo real el desempeño de los organismos en la respuesta a los pedidos de información recibidos. Esto le permite comunicarse con los organismos para promover un cumplimiento oportuno del pedido. Se puede acceder al sistema a través del portal de la provincia ([mendoza.gov.ar](http://mendoza.gov.ar)) y de la primera pestaña: Trámites, que representa una Ventanilla Única, donde es posible encontrar el acceso directo al sistema de pedidos de información pública.



## **Análisis de la producción de informes**

La nueva normativa y su instrumentación organizacional y tecnológica ha activado, de manera paulatina, una amplia producción en materia de pedidos de acceso a la información, como de informes de respuesta por parte de los organismos involucrados. No se trata de una comparación de volúmenes, ya que se trata de dos sectores públicos (nacional y provincial) de tamaños muy distintos (el presupuesto nacional es 32 veces más grande que el de la provincia de Mendoza) y la cantidad de sujetos obligados vinculados al Poder Ejecutivo en el ámbito nacional es de alrededor de 240. Lo importante es la evolución longitudinal, y el paulatino crecimiento de la actividad de acceso a la información pública en ambas jurisdicciones.

Los informes de gestión de la AAIP datan de 2017 y dan cuenta en el nivel nacional, de la actividad producida en ese ámbito. El informe de gestión 2020 contabiliza, por las distintas vías, 5.993 solicitudes de acceso a la información, número que representa casi un 24% de aumento con respecto a la cantidad de solicitudes realizadas en 2019, a pesar de que sólo pudieron realizarse a través de la plataforma Trámites a Distancia o por mail a los correos electrónicos informados para este fin (Tabla 1). Se observa además, una fuerte concentración de pedidos en los últimos dos meses del año. La tasa de respuesta es alta (en lo que va del 2021 equivale al 85%), y si bien los reclamos por incumplimiento que se presentan a la AAIP se incrementaron en 2020 un 11% respecto de los recibidos en 2019, la tasa de inconformidad bajó significativamente en ese período. Desde el inicio del trabajo de la AAIP, el número de reclamos ha sido menor al 6% sobre la totalidad de solicitudes, con una cifra cercana al 5% para el año 2020. Esto no quiere decir que sólo este porcentaje de las solicitudes presente algún incumplimiento, sino que esa es la proporción en la cual los solicitantes decidieron seguir el trámite administrativo de reclamo.

**Tabla 1. Pedidos de Acceso a la Información Pública (Nación)**

<b>Año</b>	<b>Cantidad de pedidos</b>	<b>Cantidad de reclamos ante la AAIP</b>	<b>% de reclamos</b>
2018	4421	269	6%
2019	4862	296	6%
2020	5993	327	5%
2021	2867*		

\* Al 31/05/21. 35% de las cuales de Salud y Economía (57% junto a JGM, Transporte e Interior que, salvo salud, los tiempos de respuesta son muy aceptables y cercano al 95%).

**Fuente: Elaboración propia en base a datos de AAIP.**

La AAIP publica información muy actualizada sobre la evolución de los pedidos y sus respuestas a través de su plataforma web, en la que se contemplan la cantidad de pedidos, los días promedio de respuesta (dato al cual le agrega un semáforo alertando situaciones de demora) y el porcentaje de respuesta de esas solicitudes al momento de la actualización.

En el caso de la provincia de Mendoza, la cantidad de pedidos creció de manera muy abrupta el primer año de vigencia plena del sistema y sus dispositivos. El incremento interanual 2020/2021 del primer trimestre llega también al 50%. Los niveles de respuesta son muy altos, en especial cuando los datos descuentan los casos que están dentro del plazo legal establecido. La Tabla 2 expone los datos de producción.

**Tabla 2. Pedidos de Acceso a la Información Pública (Provincia de Mendoza)**

<b>Año</b>	<b>Cantidad de pedidos</b>	<b>% de respuesta en término</b>
2019	146	88%
2020	928	98%*
2021	224**	98%

\* Tasa de respuesta efectiva. Se eleva al 99,5% cuando se contempla el plazo legal previsto.

\*\* Al 31/03/21. Alrededor del 40% de los pedidos corresponden al Instituto Provincial de la Vivienda, seguido por el Departamento General de Irrigación y la Agencia Tributaria Mendoza.

**Fuente: Elaboración propia en base a datos de OIAyEP.**





## Reflexiones finales

La generación de una cultura de acceso y uso de la información pública es un proceso gradual, pero debe ser permanente y sostenido. Implica cambios en las actitudes y comportamientos de funcionarios y funcionarias públicas, y en el imaginario de los ciudadanos y sus organizaciones respecto del conocimiento y la exigibilidad de sus derechos. Se activa inicialmente con nuevas tipificaciones legales, pero se materializa a través de arreglos institucionales y procedimientos administrativos acordes.

Las experiencias del nivel nacional y de la provincia de Mendoza muestran el rol clave que juegan las autoridades de aplicación, a partir de su condición de organismos descentralizados, cuyas autoridades máximas tienen un procedimiento de nombramiento con requisitos tanto técnicos como político-institucionales. La independencia de los organismos, más allá de sus diferencias, ha facilitado el proceso de consolidación institucional del derecho de AIP, alcanzando logros cuantitativos y cualitativos relevantes. La experiencia nacional post 2016 contrasta con los antecedentes de 2003 con el decreto 1172 por múltiples razones, pero especialmente por las características de la autoridad de aplicación. En el antecedente previo, la exigibilidad de cumplimiento del decreto fue muy débil, y la experiencia no sobrevivió el primer cambio en la Jefatura de Gabinete en 2008, que activó el desmantelamiento de todos los institutos previstos en el decreto. La independencia, las amplias competencias institucionales y el respaldo público de las autoridades superiores les permitieron a las autoridades de aplicación avanzar en el cumplimiento de la ley, y en el desarrollo de los instrumentos administrativos y tecnológicos que permitieron operacionalizar el acceso a la información pública. A estos factores, debe agregarse también la conformación de los cuerpos burocráticos, caracterizados en ambos casos por agentes públicos con conocimientos y competencias profesionales en el campo. En el caso nacional, el acceso de los principales funcionarios ha sido incluso por concurso público.

En relación con este último aspecto, los tempranos desarrollos de opciones de acceso a través de medios o plataformas electrónicas de diversas características, como se ha señalado, han sido el vehículo central del crecimiento del

volumen de pedidos a lo largo de los pocos años de vigencia de los regímenes, y han sido la garantía básica de efectivización del derecho en un contexto de pandemia, donde las oficinas públicas han operado de forma remota.

Estos aspectos institucionales y administrativo-tecnológicos se han constituido en la base del ejercicio del derecho, e interpelan todos los avances que se realizan en materia de derechos civiles y sociales, que no establecen claramente las condiciones de su materialización, y que incluso minimizan la incidencia que estas dimensiones tienen, asumiendo que la sola sanción de un derecho es garantía suficiente para su ejercicio.

Los regímenes estudiados tienen múltiples semejanzas, tanto en el sentido normativo como institucional, aunque cabe destacar algunas diferencias importantes. La gobernabilidad y cobertura del sistema es más completa en la provincia de Mendoza, por las competencias de su organismo y su dependencia legislativa. En el caso nacional, la puesta en marcha de un sistema de AIP en los otros Poderes públicos (Justicia, Ministerio Público, Legislativo) ha sido más lenta y acotada. Esta mayor gobernabilidad está acompañada por la gestión de un sistema propio que unifica los pedidos y permite una supervisión directa del desempeño de los sujetos obligados. En el caso nacional, la supervisión es más mediata, aunque despliega una importante efectividad.

Las experiencias ponen en evidencia la importancia de la sensibilización y la capacitación de funcionarios y funcionarias en el proceso de consolidación de la llamada *transparencia pasiva*. En la aplicación de la normativa, es clave la retroalimentación que produce la autoridad de aplicación en clave no sancionatoria, con el objeto de perfeccionar las respuestas que producen los sujetos obligados. Finalmente, se trata de un proceso de transformación gradual de las prácticas públicas, así como de las expectativas de los ciudadanos. Y en ese sentido, tiene una gravitación fundamental la expansión de la llamada *transparencia activa*, dominio en el que ambas jurisdicciones han avanzado mucho, pero especialmente la nacional. Apuntalado por un portal más homogéneo ([argentina.gob.ar](http://argentina.gob.ar)), la AAIP ha podido incluir en cada sitio institucional un espacio con indicadores de TA, así como realiza el seguimiento del desempeño de una buena parte de los organismos en términos del alcance de sus logros en esa materia.



Si bien pueden apuntarse con normas y dispositivos institucionales y administrativos, los regímenes de acceso a la información pública son vulnerables a determinados estilos políticos, renuentes a la rendición de cuentas o a la desconcentración del poder político. Los avances en la efectivización del derecho a la información deben ser compartidos y deben ser asumidos y apropiados por toda la comunidad política. En este reconocimiento y en esta asunción política colectiva se encuentra una de las fuentes más poderosas de inmunización contra la arbitrariedad y la vigencia de democracias de baja calidad institucional.

### Referencias bibliográficas

- BERTRANOU, Julián y otros (2020). *Informe final proyecto La Cátedra Investiga, "La introducción de tecnologías de información y comunicación en la gestión pública de la provincia de Mendoza"*. Mendoza: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2008). Diez anotaciones para una ley española de acceso a la información pública. En SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel (coord), *El derecho de acceso a la información pública* (pp. 122-135). Madrid: Universidad Complutense.
- FUCHS, Gustavo (2021). *Derecho a la información y derechos humanos. Ejerciendo el derecho al acceso a la información en América Latina*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de derechos humanos.
- FUENMAYOR ESPINA, Alejandro (2004). *El derecho de acceso de los ciudadanos a la Información Pública*. San José, Costa Rica: Oficina de la UNESCO para América Central. 1a edición.
- PALOMARES HERRERA, Manuel (2017). Panorámica de la transparencia en el estado y la tendencia del derecho de acceso a la información pública en España. En *Revista de Estudios Jurídicos*, N° 17, Segunda Época, Jaén, España.
- PALOMARES HERRERA, Manuel (2018). *Transparencia y acceso a la información en el sector público*. Madrid: Walters Kluwer.
- PÉREZ, Adrián (2016). *Ley de Acceso a la Información Pública Comentada*. Buenos Aires: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Presidencia de la Nación.
- OSZLAK, Oscar y KAUFMAN, Ester (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*.

Washington: IDRC, RedGEalc y OEA.

## **Normas consultadas**

### *Internacionales*

Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (b-32), San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.

Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, aprobada en Lima el 11 de septiembre de 2001.

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108° período ordinario de sesiones, celebrado del 2 al 20 octubre del 2000.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Resolución 2514 (XXXIX-O/09) de “Acceso a la Información Pública - Fortalecimiento de la Democracia” (OEA).

Resolución 2607 (XL-O/10). Ley Modelo de Acceso a la Información Pública (OEA).

### *Nacionales*

Decreto 103/01, Plan de Modernización de la Administración Pública Nacional.

Decreto 1172/03, Acceso a la Información Pública. Reglamentos Generales para el PEN.

Ley 27275/2016, Acceso a la Información Pública.

### *Provinciales (Mendoza)*

Ley 8993 de Ética Pública.

Ley 9003 de Procedimiento Administrativo.

Ley 9070 de Acceso a la Información Pública.

Ley 9151 de Extinción del Dominio.



## Sitios de internet consultados

Agencia de Acceso a la Información Pública. (s/f). *Informe de gestión*. Gobierno de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/aaip/informe-gestion>

Agencia de Acceso a la Información Pública. (s/f). *Solicitudes de acceso a la información en números*. Gobierno de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/solicitudes>

Agencia de Acceso a la Información Pública. (s/f). *Transparencia activa*. Gobierno de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/ta>

Oficina de Investigaciones Administrativas y Ética Pública. Provincia de Mendoza. <https://eticapublica.mendoza.gov.ar/>

Fecha de recepción: 18 de junio de 2021

Fecha de aceptación: 2 de agosto de 2021



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional





María Candela Grec

Universidad Nacional de Quilmes. Argentina

*grecmariacandela@gmail.com*

## **POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COLABORACIÓN EN EL DESARROLLO DE UNA PLATAFORMA DE ESTADO ABIERTO EN LA CIUDAD DE MENDOZA**

**Resumen:** *El presente trabajo intenta sentar las bases de una plataforma de Estado Abierto en gobiernos locales desarrollando el marco teórico a partir de un estudio exploratorio de una selección de las principales referencias bibliográficas y sistematizando medidas y acciones sobre transparencia, participación ciudadana y colaboración. A partir de allí, se contrasta la teoría con la realidad del caso de estudio. Las acciones implementadas, ubican a la Ciudad de Mendoza como una de las más avanzadas en el desarrollo de Estado Abierto, y cuenta de ello pueden dar la membresía a la Alianza para el Gobierno Abierto en su Programa Local en octubre de 2020; o su cuarto lugar en el Índice Open Knowledge Foundation sobre transparencia en Julio 2021. Las políticas identificadas fueron superiores a las esperadas al comenzar el trabajo. Pero las mismas parecen carecer de coordinación político institucional, problemática recurrente en las Administraciones Públicas, y que la noción de Estado Abierto podría ayudar a resolver, brindando un marco de coordinación, planificación, evaluación y justificación normativa.*

**Palabras clave:** *Gobierno Abierto, Transparencia, Participación Ciudadana, Colaboración*

**Public policies on transparency, citizen participation and collaboration for the development of an Open State platform in City of Mendoza**

**Abstract:** *This paper attempts to lay the foundations of an Open State platform in local governments by developing the theoretical framework based on an exploratory study of a selection of the main bibliographical references and systematizing measures and actions on transparency, citizen participation and collaboration. From there, the theory is contrasted with the reality of the case study. The actions implemented place the City of Mendoza as one of the most advanced in the development of Open State, and this can be accounted for by its membership in the Open Government Partnership in its local program in October 2020; or its fourth place in the Open Knowledge Foundation Index on transparency in July 2021. The policies identified were higher than expected at the beginning of the work. However, they seem to lack political and institutional coordination, a recurrent problem in Public Administrations, which the notion of Open State could help to solve, providing a framework for coordination, planning, evaluation and normative justification.*

**Keywords:** *Open Government, Transparency, Citizen Participation, Collaboration*



## Introducción

El presente trabajo es de carácter descriptivo, se trata de un estudio de tipo exploratorio descriptivo, en torno a un estudio de caso en el Municipio de la Ciudad de Mendoza para los años 2015-actualidad. La investigación se encuadra en un paradigma interpretativo y sigue un método cualitativo inductivo. Se utilizan como técnicas de recolección de datos el análisis de documentos (normativa, como resoluciones y ordenanzas vinculadas al tema) y entrevistas a informantes clave (Miembros del Concejo Deliberante, Funcionarios del Municipio y Personal de la Administración).

Se intenta así, en un primer momento, sentar las bases de una plataforma de Estado Abierto en gobiernos locales desarrollando el marco teórico sobre el concepto a partir de un estudio exploratorio de una selección de las principales referencias bibliográficas sobre Estado Abierto en la región, apelando tanto a trabajos académicos como a informes técnicos de organismos especializados en la materia. En el desarrollo del mismo nos centramos en explicar qué entendemos por Estado abierto, cuáles son sus componentes y cuáles son sus principales manifestaciones a nivel subnacional. Este aporte resulta fundamental, ya que, antes que nada, es necesario conocer en profundidad los conceptos que conforman nuestro objeto de estudio, su historia y los estudios realizados sobre los mismos para luego poderlos contrastar correctamente con cualquier gobierno local que se quiera analizar. Es necesario aclarar que las tres áreas –transparencia, participación ciudadana y colaboración en el gobierno- deben articularse organizacionalmente y desarrollarse equilibradamente, vinculando sinérgicamente los esfuerzos de modo tal de influir en todas las áreas del Municipio.

En un segundo momento, se presenta a la Ciudad de Mendoza como caso de estudio, para analizar las políticas de transparencia, participación ciudadana y colaboración en el gobierno, implementadas en dicho gobierno local, implementadas desde el año 2015 al día de hoy. Para ello, se contrastará la clasificación detallada anteriormente, con la descripción de las políticas enmarcables dentro del paradigma de Estado Abierto, desarrolladas por el municipio, las que fueron relevadas mediante entrevistas a informantes clave y análisis de la normativa existente. De esta manera, se pretende conocer con claridad la existencia, extensión



e integralidad de una Plataforma de Estado Abierto en el Municipio de la Ciudad de Mendoza en la actualidad.

### **El Estado Abierto: definición y tipos de políticas**

Es necesario, al hablar sobre el Estado Abierto, comenzar por identificar cómo en las últimas décadas, con el avance de las nuevas tecnologías e Internet, los ciudadanos se han vuelto más demandantes de información, más involucrados en los asuntos públicos y más críticos del desempeño de las democracias y los políticos, y han dejado de ser sujetos pasivos para pasar a ocupar un rol central en la planificación y evaluación de políticas públicas.

En el mundo, hace ya muchas décadas comenzaban los primeros intentos por derribar las barreras e información que históricamente habían tenido los gobiernos para con la ciudadanía. “La Comisión Europea ya decía en 2003 que los buenos gobiernos, la gobernanza y las buenas políticas tienen que tener determinadas características: apertura, transparencia, flexibilidad y participación. Valores inherentes a la democracia, no a la tecnología. El sector público ha de ser abierto y transparente, y los gobiernos han de ser comprensibles y controlables por los ciudadanos que han de estar implicados en sus políticas” (Manchado, 2010, p.105). “Durante las décadas posteriores, el término open government apareció con mucha frecuencia en el lenguaje de las políticas públicas, principalmente como sinónimo de acceso ciudadano a información pública no revelada. El tránsito del término al concepto de gobierno abierto, no obstante, recién parece producirse a partir de la asunción del presidente Obama, cuando anunció su conocido Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto (2009), que introduce los principios de transparencia, colaboración y participación (Oszlak, 2017, p.214), este documento “sirvió para la definitiva popularización de estos conceptos y su entrada en la agenda de multitud de gobiernos a lo largo del planeta” (Calderón, 2012, p.27).

Así, en el año 2011 se creó la Alianza para el Gobierno Abierto, una iniciativa multilateral voluntaria con el fin de proveer una plataforma internacional para reformadores locales comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta a los ciudadanos. Desde entonces y hasta la fecha, la Alianza para

el Gobierno Abierto ha pasado de tener 8 países participantes a contar con 78 países y 82 gobiernos locales miembros, lugares donde el gobierno y la sociedad civil trabajan juntos para desarrollar e implementar reformas ambiciosas en torno a los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnología e innovación (Alianza para el Gobierno Abierto, 2021).

Como destacan Nasser, Ramírez Alujas y Rosales (2017), los países que quieran ser miembros de la Alianza para el Gobierno abierto deben acordar el cumplimiento de cuatro “expectativas comunes” que dan sustento a la iniciativa:

- i) suscribir la Declaración de Principios sobre Gobierno Abierto y aprobarla al más alto nivel;
- ii) asumir compromisos concretos, mediante la elaboración e implementación de un plan de acción nacional que se extienda más allá de las prácticas que ya estén en desarrollo, el que debe llevarse a cabo a través de un proceso de consulta con las múltiples partes interesadas y con la participación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil;
- iii) someterse a un informe de evaluación a cargo de un panel de expertos independientes sobre el progreso del país en el cumplimiento de los compromisos incluidos en el plan de acción, y
- iv) contribuir a la promoción del gobierno abierto en otros países mediante el intercambio de mejores prácticas, conocimientos, asistencia técnica, tecnologías y recursos, entre otras acciones. (Nasser, Ramírez Alujas y Rosales, 2017, introducción).

El propósito de la iniciativa es “la formulación (co-creación) e implementación de un plan nacional de gobierno abierto, cuyo elemento esencial es el carácter participativo del proceso de diseño y consulta y de su posterior monitoreo y evaluación. Los cinco ejes que concentran la mayor cantidad de compromisos en los planes de acción, tanto a nivel mundial como regional, se desglosan en los siguientes temas: participación ciudadana, datos abiertos, transparencia fiscal, mejoramiento de los servicios públicos y acceso a la información.” (Ídem, introducción)

En Latinoamérica numerosas prácticas de gobierno abierto se han ido implementando desde 2010, cuando Uruguay fue el primer país de la región en ofrecer una plataforma nacional de datos abiertos de gobierno, [www.datos.gub.uy](http://www.datos.gub.uy), e inicia la promoción de servicios de valor agregado generados a partir de dichos datos. Un año después, en septiembre de 2011, Chile lanza el portal país [www.datos](http://www.datos).





gob.cl. Desde entonces, muchos otros gobiernos de la región se encuentran actualmente diseñando sus propias estrategias (Nasser y Concha, 2012). En relación a la Alianza sobre Gobierno Abierto, 17 han sido los países de la región que se han incorporado y adoptado compromisos, entre los que podemos nombrar a los que están más avanzados en la implementación de estrategias: Uruguay, que va por su cuarto plan de acción y está implementando sus 39 compromisos, Paraguay también va por el cuarto plan de acción y lleva 35 compromisos, Chile lleva 8 compromisos, pero de su quinto plan de acción, Brasil va por el cuarto plan de acción, con 11 compromisos, y Argentina, está encarando la implementación de su cuarto plan de acción, con 18 compromisos. (Alianza para el Gobierno Abierto, 2021)

Como sostienen Medina y Capanegra (2018, p.2), “Argentina comenzó a formar parte de la AGA en el 2012 y rápidamente al año siguiente presentó su primer Plan de Acción. Luego, en 2015 comenzó a trabajar en su segundo Plan de Acción, ya no tan enfocado a Gobierno Electrónico como lo fue el primero, sino esta vez más bien a Gobierno Abierto, donde además logró integrar a diferentes actores sociales para la consecución del mismo”.

Amén de las múltiples y variadas definiciones sobre el concepto de Gobierno Abierto, según la perspectiva de Ibarra éste “insta a abrir las ventanas de la administración pública con el objetivo de dar mayor transparencia a la información pública, incluir a la ciudadanía por medio de la auditoría o control social y de su participación en la formulación de políticas públicas y diseñar e implementar soluciones a los problemas comunes a través de un trabajo colaborativo entre la sociedad civil, el Estado y el sector privado. Todo esto, con la ayuda de las tecnologías de la información y las comunicaciones y la innovación.” (Ibarra, 2017, p.181). Así queda claro que el gobierno abierto se compone de tres patas infaltables: la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración en el gobierno; y todo ello descansa sobre la aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

La transparencia “consiste en proporcionar a la sociedad toda información que produce sobre sus procesos de gestión, formulación e implementación de sus políticas públicas, sobre la ejecución de sus programas, como medio para conocer los niveles de

desempeño gubernamental, vigilar la utilización de los recursos públicos y facilitar la rendición de cuentas.” (Alderete, 2016, p.15).

Entre los tipos de políticas que forman parte de la transparencia podemos distinguir las de “Acceso a la Información Pública”, que son aquellas en donde la transparencia es pasiva, es decir que la Administración proporciona la información sólo a raíz de un pedido de la misma por parte de algún ciudadano en particular; aquellas que pertenece al campo de la “Open Data”, en donde la transparencia es activa, ya que la Administración por sí misma es la que proporciona la información y la pone a disposición de la ciudadanía en general; y por último aquellas políticas que también siendo de tipo activo, son denominadas “Rendición de Cuentas” porque hacen estrictamente a la ética y la responsabilidad de la función pública (De Blasio, 2016). Sobre este punto, Jonathan Fox, profundiza:

Cuando se hace referencia al acceso público a la información acerca del desempeño del Estado, los instrumentos generalmente siguen dos caminos principales: la difusión proactiva y la divulgación responsiva. La difusión proactiva se refiere al acceso a un nivel mínimo de información acerca de las funciones y el desempeño oficial. La divulgación responsiva se refiere a un compromiso institucional que responde a demandas ciudadanas específicas que solicitan cierta documentación que, por otra parte, generalmente no se difunde (2008).

Así, por cada categoría, se pueden enumerar varios ejemplos: algunas políticas de Acceso a la Información Pública pueden ser una Nota de solicitud de información pública, en la que un ciudadano interesado realiza un pedido mediante una Nota por Mesa de Entradas de la Administración detallando la información que precisa y firmando, para que así se inicie un trámite administrativo y la información pueda ser entregada al solicitante; un Formulario solicitud de información pública, en donde el procedimiento es parecido al anterior sólo que la solicitud se realiza mediante un instrumento institucional y estandarizado para ordenar los datos del solicitante y de la información requerida; también los Pedidos de informe que realizan los órganos legislativos del mismo nivel o de uno superior, o de los órganos auditores, forman parte de la categoría transparencia; y por último la Consulta de Expedientes, que puede ser presencial, telefónica o vía web, de cualquier trámite que se esté gestionando dentro



de la administración y debiera sólo necesitarse para aquel el número del mismo.

En cuanto al Open Data, son algunos ejemplos de políticas de este tipo, un Portal de Datos Abiertos que son plataformas digitales que sirven para almacenar, compartir, conectar y visualizar bases de datos; un Catálogo de Información Pública que contiene un listado de todas las tablas publicadas con una descripción del contenido de la base de datos, el área responsable, la frecuencia de actualización y el número de veces que se ha visitado; un Repositorio digital de resultados electorales disponible en la Web en donde se encuentren resultados electorales históricos y actuales en formatos no propietarios; un Portal de seguimiento de diversos y múltiples indicadores para la evaluación y seguimiento de la calidad de vida en la Ciudad, como podría ser la evaluación de la calidad del aire o la medición permanente del ruido; los Datos disponibles en la Web, en cualquier formato como puede ser un PDF o una imagen escaneada; los Datos disponibles estructurados, por ejemplo, en Excel en lugar de escaneo de imagen; o los Datos disponibles en formato no propietario, por ejemplo cvs en lugar de Excel; o ya los Datos vinculados a otros para proporcionar un contexto como puede ser el mapa de la Ciudad, los recorridos del transporte público y el mapa de bicisendas, que permite al Ciudadano utilizar los datos proporcionados por la Administración, para elegir un medio de transporte amigable con el medioambiente; o también un Portal de Licitaciones de Obras Públicas, en donde figuren las obras a realizarse con sus plazos, se puedan descargar los pliegos, se puedan realizar las inscripciones y se publiquen las adjudicaciones.

Y por último, algunas políticas de Rendición de Cuentas, podrían ser un Portal de monitoreo de avance de obras públicas donde se muestre la etapa en la que se encuentra la obra y la ejecución del presupuesto; un Portal de monitoreo de gasto presupuestario donde se pueda ver en qué nivel se encuentra ejecutado el total del presupuesto de la Administración, y también pueda ser discriminado por áreas; la Nómina del personal que muestre la cantidad de empleados en total, por área, responsabilidades y tareas a cargo, y también las Declaraciones juradas de los funcionarios disponibles para que cualquier ciudadano pueda fiscalizar.

Tabla n° 1

Transparencia	
Tipos de Políticas	Ejemplos
Acceso a la Información Pública (transparencia pasiva)	Nota de solicitud de información pública
	Formulario solicitud de información pública
	Pedidos de informe
	Consulta de Expedientes
Open Data (transparencia activa)	Portal de Datos Abiertos
	Catálogo de Información Pública
	Repositorio de resultados electorales digital disponible en la Web
	Portal de seguimiento de diversos y múltiples indicadores para la evaluación y seguimiento de la calidad de vida en la Ciudad
	Datos disponibles en la Web, en cualquier formato
	Datos disponibles estructurados, por ejemplo, en Excel en lugar de escaneo de imagen
	Datos disponibles en formato no propietario, por ejemplo cvs en lugar de Excel
	Datos vinculados a otros para proporcionar un contexto
Rendición de Cuentas (transparencia activa)	Portal de Licitaciones de Obras Públicas
	Portal de monitoreo de avance de obras públicas
	Portal de monitoreo de gasto presupuestario
	Nómina de personal
	Declaraciones juradas de funcionarios

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, la participación ciudadana es el “mecanismo para que la ciudadanía comunique al gobierno sus puntos de vista, conocimiento y experiencia sobre los problemas que le aquejan. En este sentido, se promueve la creación de nuevos espacios de encuentro y diálogo que favorezcan el protagonismo, implicación y deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos, así como propiciar su participación en la formulación de políticas públicas.” (Alderete, 2016, p.18)

Son cinco los tipos de políticas de Participación Ciudadana que se pueden nombrar: Atención a reclamos y opiniones y algunos ejemplos de ello pueden ser la Recepción o Mesa de Entradas en la Administración; o vía telefónica al número institucional de contacto; o mediante la página web oficial; o bien, las redes sociales pueden también funcionar como vía de recepción de opiniones y reclamos. El siguiente tipo es la Consulta ciudadana sobre propuestas de Gobierno y algunos ejemplos podrían ser Reuniones vecinales con funcionarios de gobierno para escuchar en primera persona las sugerencias y opiniones de los vecinos; y también un Voto sí/no en página web y sugerencias por ese mismo medio. Luego, como otro tipo podemos nombrar las Propuestas de parte de la misma ciudadanía, y sobre ello hay varios ejemplos: Buzón de sugerencias en el edificio y eventos municipales en donde los concurrentes puedan dejarlas anónimamente por escrito en un papel; un Buzón de sugerencias en la página web oficial de la Administración que puede ser



anónimo o no; Visitas periódicas a los vecinos por parte de los funcionarios de gobierno relevando propuestas; Foros en línea sobre temáticas específicas que pueden ser propuestas por la Administración o por los mismos ciudadanos; y por último, los Hackatones, eventos organizados con el fin de programar o construir una solución de forma colaborativa durante un plazo determinado de horas, de preferencia en el mismo espacio físico. Otro tipo es la Consulta ciudadana sobre propuestas de la ciudadanía y un ejemplo de ello podría ser Portal web de propuestas ciudadanas con opción de sumar propuestas nuevas y valorar propuestas ajenas ya existentes ordenadas de más votadas a menos votadas. Y como último tipo de política de participación, aparecen los Ámbitos en los que la ciudadanía elige autónomamente, y el ejemplo principal es el Presupuesto participativo que es un mecanismo que incorpora el debate, el acuerdo y el voto ciudadano como herramientas que permiten destinar una parte del presupuesto de la Administración a la realización de propuestas y proyectos que las personas consideren necesarios para su comunidad” (De Blasio, 2016).

**Tabla n° 2**

Participación Ciudadana	
Tipos de Políticas	Ejemplos
Atención a reclamos y opiniones	Recepción
	Vía telefónica
	Página Web
	Redes sociales
Consulta ciudadana sobre propuestas de Gobierno	Reuniones vecinales
	Voto sí/no en página web y sugerencias
Propuestas de la ciudadanía	Buzón de sugerencias en el edificio y eventos municipales
	Buzón de sugerencias en página web
	Visitas periódicas a los vecinos relevando propuestas
	Foros en línea sobre temáticas específicas
	Hackatones
Consulta ciudadana sobre propuestas de la ciudadanía	Portal web de propuestas ciudadanas, con opción de sumar propuestas nuevas y valorar propuestas ajenas ya existentes ordenadas de más votadas a menos votadas.
Ámbitos en los que la ciudadanía elige autónomamente	Presupuesto participativo.

**Fuente: elaboración propia.**

Por último, la colaboración o gobernanza, “que trata de ir más allá de la participación, busca canalizar propuestas, esfuerzos e incluso recursos que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil estén dispuestos a aportar en el proceso de diseño, implementación y control de las políticas públicas. Un gobierno colaborativo compromete



e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas públicos.” (Alderete, 2016, p.21) y engloba las políticas de horizontalidad, transversalidad y gobierno colaborativo, nombrando a modo de ejemplo “Múltiples partes interesadas”, “Gobierno multinivel”, “Asociación público-privada-cívica”, “toma de decisiones compartida” (De Blasio, 2016).

Hay tres tipos de políticas de Gobernanza, primero la Colaboración meramente gubernamental: la cual se puede tratar tanto de la colaboración interna de un mismo gobierno y los departamentos que lo conforman, como la colaboración de éste con otros gobiernos; cuyos ejemplos pueden ser los Acuerdos de trabajo entre áreas municipales para tratar alguna necesidad específica de la comunidad; los Convenios de trabajo entre Municipios que comparten algún o algunos intereses ya sea por cercanía o porque poseen características u objetivos similares; los Convenios de trabajo con el Gobierno Provincial y también los Convenios de trabajo con el Gobierno Nacional, y en la mayoría de estos casos ambos niveles de gobierno se sirven de estos acuerdos, el nivel superior se sirve de la proximidad de la Administración menor que permite una mayor facilidad de gestión, y por el contrario, la mayoría de las veces la Administración de menor nivel se sirve de los recursos que le pueden los demás niveles de Gobierno. Otro tipo es la Colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, en Espacios colaborativos o Mesas de trabajo, por ejemplo en donde la Administración pueda escuchar de primera mano las necesidades del sector y coordinar soluciones entre ambos que propicie el trabajo de estas organizaciones con el apoyo que pueda brindar el Estado. Y por último, la Colaboración con la empresa privada y los emprendedores en forma de Convenios de trabajo, Espacios colaborativo o mesas de trabajo, igualmente, y aquí el Estado buscará apoyar al sector privado para que éste pueda desarrollarse de la mejor manera para la comunidad en su totalidad.





**Tabla n° 3**

Gobernanza	
Tipos de Políticas	Ejemplos
Colaboración intra e inter-gubernamental.	Acuerdos de trabajo entre áreas municipales
	Convenios de trabajo entre Municipios
	Convenios de trabajo con el Gobierno Provincial
	Convenios de trabajo con el Gobierno Nacional
Colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.	Espacios colaborativos
	Mesas de trabajo
Colaboración con el sector privado.	Convenios de trabajo
	Espacios colaborativos
	Mesas de trabajo

Fuente: elaboración propia.

## Del Gobierno Abierto al Estado Abierto

Pero desde hace algunos años, el concepto de Estado Abierto ha comenzado a reemplazar el de Gobierno Abierto, ya que “el concepto de gobierno abierto se está erigiendo únicamente en torno al poder ejecutivo, lo que ha generado duda en cuanto a si es suficiente para su éxito o si es necesario que su contenido se proyecte e irradie a todos los órganos del Estado, lo que a su vez lleva a hablar del Estado abierto” (Montero, 2017, p.54)

A los fines de esta investigación, nos serviremos del concepto de Estado Abierto, ya que no sólo analizaremos políticas públicas emanadas del Poder Ejecutivo, sino también aquellas con origen en el Poder Legislativo, por lo que se considera que el enfoque de gobierno abierto resulta limitado en cuanto a su alcance al dejar afuera el rol de otros poderes públicos en lo que respecta al cumplimiento de las cláusulas del Estado o, por lo menos, no dimensionarlo de forma correcta. En este sentido, dentro de la perspectiva del Estado abierto se incorporan además del Ejecutivo los órganos Legislativo, Judicial y Electoral, entre otros, así como los ámbitos subnacionales. (Montero, 2017)

## El Estado Abierto a nivel sub-nacional

Cada vez es mayor el interés por desarrollar el enfoque de Gobierno Abierto en niveles subnacionales y eso se debe a cuatro razones principalmente: i) durante las últimas décadas, los procesos de descentralización administrativa que se experimentaron en gran parte de los países de América Latina, llevaron a un aumento considerable en las responsabilidades y funciones de los gobiernos subnacionales (Fretes y Ter-Minassian, 2015); ii) el contexto de creciente urbanización por el que atraviesa América Latina significa

una mayor demanda de servicios, transporte, consumo y seguridad ciudadana que necesita ser cubierta y que va de la mano de la ampliación de las responsabilidades de los gobiernos subnacionales. (Bianchi, Coronado y Perini, 2017); iii) se viene experimentado una ampliación de la participación e inclusión social en la gestión pública (Finot, 2001) entre la población y las entidades de administración y los representantes elegidos, que ayuda a cerrar brechas de información, al empoderamiento ciudadano y a una mayor legitimidad de las políticas públicas, dando en ese sentido una ventaja comparativa a los gobiernos locales para tener un conocimiento más profundo de las necesidades de la población y su apoyo (Bianchi, Coronado y Perini, 2017; y iv) la cercanía de los gobernantes locales con la ciudadanía permite una mejor planificación y toma de decisiones, dado que se toman en cuenta no sólo la normativa formal, sino también las instituciones informales de la población, como sus creencias, tradiciones y otros aspectos culturales (North, 1990; Casson, et al., 2010). Es decir, en los gobiernos subnacionales los problemas de la población pueden ser más fácilmente detectados y resueltos.

En este sentido, los niveles subnacionales son las arenas clave para la implementación de programas de GA. Es por ello que las ciudades se han convertido en laboratorios en sí mismos para promover la innovación abierta y el trabajo colaborativo entre ciudadanos y gobiernos (Bonina, 2015).

Por estas razones -y por las limitaciones en la implementación a nivel nacional- la AGA reconoció la demanda para adaptar la agenda de GA al contexto local. En consecuencia, en abril de 2016 lanzó un programa piloto para gobiernos subnacionales en 15 ciudades del mundo, que tiene por objetivo fomentar liderazgos políticos y aumentar la participación de la sociedad civil en los programas locales de GA, así como identificar y promover mecanismos de ayuda y aprendizaje para los gobiernos locales. El programa plantea también la contextualización de los compromisos de GA y la integración de los miembros a una red de líderes multisectoriales orientados a una mayor participación en los planes de acción. Las ciudades latinoamericanas que formaron parte del programa piloto son: Buenos Aires, Jalisco, La Libertad y San Pablo (Bianchi, Coronado y Perini, 2017), y desde el pasado octubre, la Ciudad de Mendoza, Córdoba (Provincia y Ciudad) y Rosario forman parte de la



Alianza para el Gobierno Abierto.

En este sentido, el presente trabajo hará hincapié en las políticas de gobierno abierto desarrolladas a nivel local, que “implican diversas estrategias de interacción entre las municipalidades y los demás sectores sociales que tienen presencia en sus territorios, ya sea a través del uso de herramientas electrónicas o por medio de la conformación de mecanismos institucionales de participación, los gobiernos municipales lentamente empiezan a consolidarse como escenarios de interacción social y de colaboración entre actores para la consecución de metas y objetivos públicos” (Bonivento, 2017, p.347). Esta área de aplicación “ha tenido un renovado empuje en los últimos años gracias a los beneficios potenciales de la descentralización del Estado, entendida como la transferencia de competencias y responsabilidades a sus niveles territoriales de gobierno; (...) la descentralización ha sido una tendencia generalizada en la región desde el retorno de la democracia” (Ibídem, p.345). “En la búsqueda de un mejor funcionamiento estatal y de una mayor legitimidad democrática, la mayoría de los países han implementado reformas destinadas a lograr una mayor transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales, siguiendo muy de cerca los preceptos de “proximidad administrativa” y “democratización de las administraciones” (Ibídem, 2017, p.346). Como refiere Bonivento, por un lado al hacer transparentes las gestiones de un gobierno local y rendir sus cuentas, se intenta reducir el clientelismo que se suele producirse acerca de los bienes públicos; y por el otro lado, trabajar la participación y la colaboración en el gobierno incentiva el involucramiento de la comunidad, lo que lleva a la elaboración de proyectos colectivos con impacto positivo real en la mejora de la calidad de vida de la comunidad. Por ello, implementar un gobierno abierto en nivel municipal reforzaría las instituciones y el sentimiento de pertenencia hacia el territorio, que impactaría favorablemente en una población más activa y una administración más profesional que dé respuesta efectiva, eficaz y eficiente a las exigencias y necesidades de la comunidad (2017).

Es así que se suman la búsqueda de legitimidad de los gobiernos tras la vuelta la democracia, la descentralización administrativa, una ciudadanía más urbana y por lo tanto más compleja, dinámica y heterogénea; en la reciente búsqueda por parte de los gobiernos locales latinoamericanos de

espacios de interacción social y resultados positivos para sus territorios. Allí es donde han comenzado hace algunos años a gestarse diversas estrategias de gobierno abierto (Bonivento, 2017). Sin embargo, a pesar de que estas políticas avanzan a paso de gigante porque cada vez son más los gobiernos locales que comienzan a implementar algunas prácticas de transparencia, participación ciudadana o colaboración, aún no hay un ideal de municipio abierto, ya que es una visión de la administración que parece no tener fin en su horizonte de desarrollo.

## Políticas de Estado Abierto en la Ciudad de Mendoza

En el presente apartado, se presenta a la Ciudad de Mendoza como objeto de estudio para luego contrastar la sistematización de políticas de transparencia, participación ciudadana y colaboración en el gobierno detallada anteriormente, con la descripción de las políticas relevadas enmarcables dentro del Estado abierto desarrolladas por dicho municipio, sirviéndose para ello de la perspectiva de los actores entrevistados y de la normativa existente.

Para comenzar, y tomando la descripción de la Ciudad de Mendoza que se encuentra en su sitio web oficial<sup>1</sup>, esta se emplaza como una de las más importantes de la República Argentina posicionada como el cuarto conglomerado del país, punto estratégico del desarrollo socio-económico del MERCOSUR y vínculo con Chile.

Se presenta con la fisonomía de una Ciudad Oasis que encuentra en el riego artificial el fundamento de su existencia. Así sus elementos distintivos: arboledas, acequias, anchas veredas y remozados espacios verdes, ofrecen a residentes y visitantes una excelente calidad de vida. Mendoza cuenta con un parque artificial de 510 hectáreas, que lleva el nombre del Libertador de América, el General San Martín.

La Ciudad, según el censo de 2010, tiene 114 822 habitantes, lo que representa un aumento (+3,45 %) con respecto a los 110 993 habitantes (INDEC, 2001) pero aproximadamente un 5,59 % menos que los 121 620 habitantes (INDEC, 1991) con los que contaba en 1991.

El Poder Ejecutivo Municipal con título de Intendente estuvo a cargo de Rodolfo Suárez, perteneciente a la Unión Cívica Radical, quien fuera Presidente del Concejo Deliberante hasta agosto de 2014, cuando falleció el también radical

<sup>1</sup> Recuperado de: <https://ciudaddemendoza.gob.ar/ciudad-de-mendoza/#1479411921348-689efc6f-f46d>



Intendente Víctor Fayad, asumiendo el cargo interinamente, hasta que más tarde consiguió revalidar el mismo en las elecciones municipales de 2015 luego de obtener el 59,99% de los votos en las elecciones municipales. Luego de cuatro años de mandato, continuó su trabajo Ulpiano Suárez, del mismo signo político, quien asumió la Intendencia el 10 de diciembre de 2019 luego de obtener el 63.67% de los votos.

El Poder Legislativo Municipal lo constituye el Concejo Deliberante, integrado por doce concejales con mandato por 4 años, renovándose el cuerpo de concejales por mitades cada dos años, con arreglo a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 1079) de la Provincia de Mendoza.

Para comenzar a analizar las políticas de Gobierno Abierto que se han implementado en la Ciudad de Mendoza, es necesario precisar que la primera normativa local sobre la temática fue la sanción de la Ordenanza Municipal 3660/06 sobre Acceso a la Información, y luego, en el año 2018, mediante la ordenanza 3955 se adhirió a la Ley Provincial 9070/18 de Acceso a la Información Pública; tal como lo refieren las palabras del Entrevistado Número 1:

En la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza, durante la Gestión de Rodolfo Suarez, que fue una gestión atípica de 6 años, porque fueron 2 años que se hizo cargo del resto de la Intendencia de Fayad cuando falleció, y los 4 de su gestión, se comenzó a trabajar muchísimo en políticas de Gobierno Abierto, de hecho nosotros fuimos el primer municipio que a través de la Ordenanza 3660 incorporamos todo lo que tiene que ver con Información Pública y Apertura de Datos, cómo solicitarlos y en qué plazos suministrarlos, luego, cuando salió la Ley de Información Pública, adherimos a esa ley (B. M., comunicación personal, 23 de diciembre de 2019).

En resumen, la mencionada ley provincial establece dos puntos importantes, que bien los explica el Entrevistado Número 5:

A fines del 2018 adhirió, en nuestra página web podés descargar la resolución de adhesión, que es de carácter voluntario para todos los municipios, al adherir los obliga a cumplir con los requisitos de la ley. Los obliga básicamente a 2 aspectos que entiendo que son clave y que hoy en el municipio de la Capital se está empezando a trabajar, nosotros este año hemos tomado como desafío trabajar con los municipios, el primer año fue mucho de trabajar con los obligados.



Y los dos grandes puntos de la ley de acceso a la información pública tienen que ver por un lado con la obligación de designar un funcionario garante, la ley establece esta figura que no significa un cargo jerárquico ni mayor remuneración, sino que es una responsabilidad de identificación de un agente del Estado que se va a encarga de gestionar todos los pedidos de información pública que ingresen allí (...)  
(D. S., comunicación personal, 12 de marzo de 2020).

El otro punto importante de la ley que también alcanza a los municipios es el punto de transparencia activa, que esto lo encontrás en la Ley 9070 en el art. 28 al 32, que establece cuales son los mínimos de información que deben estar disponibles de forma permanente en un sitio web.”

Retomando la descripción de los avances en materia de Gobierno Abierto a nivel nacional y provincial realizada en el Capítulo 2 del presente trabajo, puede referirse que los mismos fueron no la única causa del desarrollo de este paradigma dentro de la gestión municipal pero sí un germen o un motor de impulso. Y en este sentido lo refiere el Entrevistado Número 2:

En el año 2015 cuando asumió Alfredo Cornejo y ya en el año 2016 el Gobierno Nacional crea el Decreto 434 por el cual se generaba toda la política de Modernización a nivel nacional, la Provincia de Mendoza adhiere, entre esos ejes estaba el eje de transparencia, empezamos a trabajar muy fuerte en el Consejo Federal de Modernización, COFEMOD, de todas las provincias en estos temas, Mendoza trabajó muy fuerte para generar este impulso, asique los inicios vienen desde ese momento del Decreto 434 a nivel nacional (R. Z., comunicación personal, 2 de enero de 2020).

Anticipándonos al contraste entre la teoría y la práctica sobre políticas de Gobierno Abierto en la Ciudad de Mendoza, cabe destacar que este municipio en el periodo estudiado (desde el año 2015 al día de hoy) fue uno de los que más trabajó en esta dirección, comparado con el resto de los departamentos de la provincia. En palabras del Entrevistado Número 3:

Hay una organización, OKF que tiene un índice, que es de la sociedad civil y que tiene cierto prestigio como para tenerlo de referente, mide a las ciudades con un índice de Gobierno Abierto, este índice tiene por países, por provincias y por ciudades: La Ciudad de Mendoza en el 2017 estuvo de casi 50 ciudades de





la Argentina, en el puesto 6 y en el 2019 estuvo en el puesto 12, bajó algunos puestos principalmente no porque no estuvieran los recursos, sino porque no se actualizaron.

(...) Sin lugar a dudas estaba arriba de la media, la Ciudad y Godoy Cruz eran los que más habían trabajado la temática, si lo vemos a nivel municipal era muy elevado, ahora si ponemos la vara a nivel provincial y a nivel nacional sin dudas que se han hecho trabajos con mayor tiempo, han sido procesos que se han ido dando desde antes entonces lo que es el Gobierno abierto como modelo de gestión nueva se ve más en la práctica. Entonces no podemos medir con la misma vara la nación las provincias, los municipios, sino tratar de comparar entre iguales, si comparamos entre iguales la Ciudad de Mendoza estaba entre las primeras y de hecho el índice este muestra que de 50 ciudades estaba entre las primeras (F. M., comunicación personal, 12 de febrero de 2020).

Ya sí, para adentrarnos en la tarea de observar aquellas políticas de transparencia, es necesario mencionar que el Municipio de la Ciudad para el periodo observado desarrolló políticas de Acceso a la Información Pública (transparencia pasiva), entre ellas, se podía pedir información a través de una nota de solicitud de información pública ya que así lo dispone la Ord. 3660/06 vigente hasta junio de 2020; por pedidos de informe que pueden ser a pedido del H. Concejo Deliberante o la Legislatura de la Provincia, según lo dispuesto en sus respectivos reglamentos internos o a pedido de un particular, dentro del marco de la Ley de Procedimiento Administrativo; y también se pueden realizar consultas de expedientes mediante un buscador en la página web del Municipio; pero no poseía un formulario solicitud de información pública, ya que esto será dispuesto así a partir de junio de 2020 a raíz de la adhesión a la Ley Provincial 9070 de Acceso a la Información Pública.

Un panorama bastante alentador se observa en cuanto al Open Data (transparencia activa), ya que el Municipio posee un Portal de Datos Abiertos, se puede ver en <http://ckan.ciudaddemendoza.gov.ar/> y sobre el cual el Entrevistado Número 3 refiere:

Específicamente sobre el portal de datos abiertos, ahí, la importancia de estos datos es que sean abiertos, que sean accesibles, que estén actualizados, incluso también que se puedan editar, (...) lo importante ahí es que se puedan bajar libremente los datos y poder cruzarlos. Entonces, esos datos fueron actualizados

en su mayoría, algunos hasta el 2018, otros hasta el 2019 pero principalmente hasta el 2018 (F. M., comunicación personal, 12 de febrero de 2020).

Y los datos están disponibles en la Web, en cualquier formato XLS, DOCX, CSV y PDF; hay también datos disponibles estructurados, por ejemplo, en Excel en lugar de escaneo de imagen XLS, DOCX, CSV y PDF; datos disponibles en formato no propietario, por ejemplo cvs en lugar de Excel CSV; datos vinculados a otros para proporcionar un contexto, por ejemplo hay 7 datos georeferenciados; y existe un Portal de Licitaciones de Obras Públicas; que se puede encontrar en <https://ciudaddemendoza.gob.ar/licitaciones-de-obras-publicas/>. Prueba de ello, son las palabras del Entrevistado Número 4:

El portal de datos abiertos lo trabajamos en todos los programas más importantes que tiene la Ciudad de Mendoza, tratando de que ahí pudiéramos colocar un paquete de datos que fuera reutilizado por ya sean personas individuales, prensa u organizaciones para crear una aplicación o para que fuera práctico para algún grupo de personas, como es el tema del arbolado público, se avanzó en un censo georeferenciado del arbolado público que estuvo disponible en distintos formatos de datos para ser reutilizados, el sistema en la bici con todas las estaciones de bicicletas en la ciudad, el informe de tránsito con el que pudimos avanzar e hicimos un acuerdo con Weis, que se nutría de ese informe de tránsito diario para poder ofrecer en su aplicación todas las novedades del tránsito en la Ciudad de Mendoza, y actualmente lo utiliza ese me parece el caso más representativo de lo que es realmente un portal de datos abiertos que reutilizó en forma práctica para los vecinos un dato que nosotros aportábamos (N. V., comunicación personal, 3 de marzo de 2020).

Tan sólo dos de aquellas políticas mencionadas en el Capítulo 1, no han sido desarrolladas en este caso: el Catálogo de Información Pública y el Repositorio de resultados electorales digital disponible en la Web.

Y con respecto a las políticas de Rendición de Cuentas (transparencia activa) la situación es similar, ya que el Municipio ha desarrollado un Portal de monitoreo de avance de obras públicas que puede consultarse en Plan de Renovación Urbana – Portal de Datos Abiertos en la Página web oficial; también un Portal de monitoreo de gasto presupuestario que se ubica en Ejecución presupuestaria de Recursos y de Gastos- Portal de Datos Abiertos en la página



web oficial, tal como señala el Entrevistado Número 4:

Abrimos un portal del plan de renovación urbana donde estaban el monto, las licitaciones de cada obra del plan de renovación urbana y el seguimiento de la obra en fotos, y si hubo ampliación de presupuesto o no, eso está online con el final de las obras, y queda una obra que no se terminó, que es todo el complejo de la plaza independencia que es el MAMM, que se inaugura en abril creo, y esa es la última obra del plan de renovación urbana del Rody, que fue el que más demoró (N. V., comunicación personal, 3 de marzo de 2020).

Y por último, tiene publicada la nómina de personal en el Portal de Datos Abiertos de la página web oficial, al igual que las declaraciones juradas de funcionarios, desde junio de 2020 porque así lo requiere la Adhesión a la Ley Provincial 9070 de Acceso a la Información Pública.

Así, se puede decir que en general, la Capital ha hecho un buen trabajo en transparencia, tanto activa como pasiva, y en esa dirección lo apunta el Entrevistado Número 5:

Capital me parece que tiene una historia de estructurar datos y de vínculo con la ciudadanía, que ha intentado insertarse con otros organismos, me parece que está bien ahí, que ha hecho algún intento de tener en sus sitios web algunos datos bien, esto lo se no solo por haberlo seguido desde la oficina de ética pública sino como vecino de Capital, es muy bueno el servicio de atención de call center y en su sitio web con todo el tema de rentas por ejemplo, eso es buenísimo y me parece que funciona muy bien el tema de las licencias de conducir, todo ese trámite lo tiene muy organizado, muy fácil y accesible ya sea por web o por call center me parece que esta bueno (D. S., comunicación personal, 12 de marzo de 2020).

Tabla n° 4

Transparencia			
Tipo de Política	Ejemplo	¿Present?	Comentarios/Observaciones
Acceso a la Información Pública (transparencia pasiva)	Nota de solicitud de información pública	Si	Si es en internet de acceso a la información pública se realiza mediante el <a href="#">Formulario online según la Ley provincial 4075 que rige desde junio de 2020</a> de lo dispuesto en el artículo 970 de Acceso a la Información Pública.
	Portal de solicitudes	Si	A pedido del H. Consejo Deliberante o la Legislatura de la Provincia, según lo dispuesto en sus respectivos reglamentos internos.
	Consulta de Expedientes	Si	Mediante un buscador en la página web del Municipio.
	Portal de Datos Abiertos	Si	<a href="http://datos.ciudaddemendoza.gov.ar">http://datos.ciudaddemendoza.gov.ar</a>
Open Data (transparencia activa)	Catálogo de Información Pública	No	-
	Reportorio de resultados electorales digital disponible en la Web	No	-
	Portal de seguimiento de derechos y múltiples indicadores para la evaluación y seguimiento de la calidad de vida en la Ciudad	Si	Es accesible a través del estado de la Ciudad de Mendoza respecto de los temas positivos de Control-S, así como también el avance del plan de vacunación
	Datos disponibles en la Web, en cualquier formato	Si	XLS, DOCX, CSV y PDF
	Datos disponibles estructurados, por ejemplo, en Excel en lugar de formatos de tarjetas	Si	XLS, DOCX, CSV y PDF
	Datos disponibles en formato no propietario, por ejemplo ova en lugar de Excel	Si	CSV
	Datos vinculados a otros para proporcionar un contexto	Si	Hay 7 datos georreferenciados.
Portal de Licitaciones de Obras Públicas	Si	<a href="https://ciudaddemendoza.gov.ar/licitaciones-de-obras-publicas/">https://ciudaddemendoza.gov.ar/licitaciones-de-obras-publicas/</a>	
Realización de Cuentas (transparencia activa)	Portal de avances de avance de obras públicas	Si	Plan de Recuperación Urbana – Portal de Datos Abiertos
	Portal de movimientos de gasto presupuestario	Si	Ejecución presupuestaria de Recursos y de Gastos – Portal de Datos Abiertos
	Nómina de personal	Si	En el Portal de Datos Abiertos
	Declaraciones juradas de funcionarios	Si	Así lo dispone la Ley provincial 5970 de Acceso a la Información Pública.

Fuente: elaboración propia.

Luego, en cuanto a participación ciudadana, se ha observado que desde el 2015 al 2019, la Capital desarrolló diversas políticas de atención a reclamos y opiniones vía recepción en Mesa de Entradas; vía telefónica mediante la Línea 147; vía página web en el sitio <https://ciudaddemendoza.gob.ar/tramites-online/contacto-reclamos-pedidos-o-sugerencias/>; y también vía redes sociales, Facebook, Instagram y Twitter particularmente, cuyo proceso de avance podemos ver retratado en palabras del Entrevistado Numero 1:

Creo que un primer paso, y que fue muy importante, fue allá por el 2007, 2008, cuando comenzaron toda esta movida con las redes sociales, donde los municipios comenzaron a tener redes, antes eso no existía. Yo estoy en la municipalidad hace 20 años y cuando yo entré no había computadoras, no existían los teléfonos celulares, nos manejábamos por frecuencias abiertas directamente para contactarnos. Yo trabajaba en un área de reclamos, así que le pasaba los reclamos directo a los camiones por una frecuencia abierta con Handy. Con el tiempo, la tecnología fue trayendo muchísimas respuestas, soluciones y cercanía con la ciudadanía. Y fue en el 2008, 2009 que la Municipalidad su primera página web, que fue durante la gestión de Víctor Fayat, durante su primera gestión, tuvimos página web, Facebook, después con el tiempo fue Twitter, y mucho tiempo después, ya muy cercano en el comienzo de la gestión de Suárez tuvimos un Instagram, que fueron las principales redes (B. M., comunicación personal, 23 de diciembre de 2019).

Y en el mismo sentido, el Entrevistado Número 4 adhiere:

Y después el concepto de la web, que es una web



abierta a todos, hay un equipo de gente que recibe en el email de contacto @ciudaddemendoza que se gestiona directamente en el sistema de gestión municipal, o sea que todo lo que llega a ese mail tiene tratamiento y es el mismo tratamiento que tienen todos los llamados al 147 o lo que entra por redes sociales. Todo tiene el mismo tratamiento que vos lo podés seguir, tiene un numero de gestión, se deriva a los funcionarios que corresponde y después tiene una devolución para la respuesta. Eso es lo que garantiza para mí para cerrar, el gobierno abierto, o un municipio abierto en la Ciudad (N. V., comunicación personal, 3 de marzo de 2020).

Además ha propiciado las consultas ciudadanas sobre propuestas del Gobierno mediante reuniones vecinales en forma de desayunos con vecinos y el Intendente y otros funcionarios y visitas a las obras públicas en construcción con los vecinos de la zona para que puedan recorrer y hacer preguntas a los especialistas; y mediante el voto sí/no en página web y sugerencias en el Portal Participa Mendoza- en el apartado Propuestas <https://participa.ciudaddemendoza.gov.ar/proposals>; y así lo indicaba el Entrevistado Número 4:

Después sobre participación ciudadana hubieron hackatones, hay un portal en donde el Intendente Rodolfo Suarez hacia desayunos con los vecinos y los vecinos traían ideas, todos los viernes creo que se reunían, los vecinos se inscriban en la web, después los contactábamos para decirles fecha y horario según la seccional.

Después en esa misma página de participación ciudadana los vecinos podían anotarse para ir a ver las obras y tener charlas técnicas con los responsables técnicos de las obras del plan de renovación urbana, entonces vos concertabas cita con un grupo de vecinos y fueron a ver el MAMM o la Plaza San Martín, o la Plaza España y recorrían las obras y el jefe técnico de la obra les contaba como era el plan, algunos vecinos hacían sugerencias (N. V., comunicación personal, 3 de marzo de 2020).

Pero no se ha utilizado el buzón de sugerencias en el edificio ni en eventos municipales. Acerca de la recepción de propuestas de la ciudadanía, hay un buzón de sugerencias en la página web <https://ciudaddemendoza.gob.ar/tramites-online/contacto-reclamos-pedidos-o-sugerencias/>; también se suelen realizar visitas periódicas a los vecinos relevando propuestas por parte de distintos funcionarios municipales; y foros en línea sobre temáticas específicas también en

el Portal Participá Mendoza – Debates <https://participa.ciudaddemendoza.gov.ar/debates>; y por último se han realizado numerosos Hackatones. En cuanto a la consulta ciudadana sobre las propuestas de la misma ciudadanía se realizó un portal web de propuestas ciudadanas, con opción de sumar propuestas nuevas y valorar propuestas ajenas ya existentes ordenadas de más votadas a menos votadas, el mismo se encuentra en el Portal Participa Mendoza- en el apartado Propuestas <https://participa.ciudaddemendoza.gov.ar/proposals>. Y por último, sobre los ámbitos en los que la ciudadanía elige autónomamente, el Presupuesto participativo existía antes del 2015, pero no así en el período 2015-2019, como puede especificar el Entrevistado Número 4:

El presupuesto participativo se hizo durante la gestión del Viti Fayad en el 2010 y se hizo por lo menos hasta el 2015, en la última parte, de la gestión del Rody, no se hizo presupuesto participativo. Fue un ejercicio realmente de participación ciudadana porque los vecinos no quieren, ellos te quieren poner la queja, pero el cambio cultural de la participación ciudadana en proyecto es cultural, lo tenes que enseñar, lo tenes que aprender, fue un ejercicio para nosotros, y para ellos también.

(...) En el presupuesto participativo nosotros le mostrábamos a los vecinos la asignación presupuestaria de la zona que se hacía con el presupuesto en la zona, cómo se había avanzado, qué proyectos había en la zona y también les contábamos como era el cumplimiento de las tasas, si había más o menos cumplimiento, porque a veces se quedan en el reclamo nada más y vos decís claro, si nadie paga (N. V., comunicación personal, 3 de marzo de 2020).

**Tabla n° 5**

Participación Ciudadana			
Tipos de Políticas	Ejemplos	¿Posee?	Comentarios/Observaciones
Atención a reclamos y opiniones	Recepción	Si	Mesa de Entradas
	Vía telefónica	Si	Línea 147
	Página Web	Si	<a href="https://ciudaddemendoza.gov.ar/temas-online/contacto-reclamos-pedidos-o-sugerencias">https://ciudaddemendoza.gov.ar/temas-online/contacto-reclamos-pedidos-o-sugerencias</a>
	Redes sociales	Si	Facebook, Instagram y Twitter
Consulta ciudadana sobre propuestas de Gobierno	Reuniones vecinales	Si	Desayunos con vecinos
	Voto suizo en página web y sugerencias	Si	Visitas a obra públicas en construcción con vecinos Portal Participá Mendoza- Propuestas <a href="https://participa.ciudaddemendoza.gov.ar/proposals">https://participa.ciudaddemendoza.gov.ar/proposals</a>
Propuestas de la ciudadanía	Buzón de sugerencias en el edificio y eventos municipales	No	-
	Buzón de sugerencias en página web	Si	<a href="https://ciudaddemendoza.gov.ar/temas-online/contacto-reclamos-pedidos-o-sugerencias">https://ciudaddemendoza.gov.ar/temas-online/contacto-reclamos-pedidos-o-sugerencias</a>
	Visitas periódicas a los vecinos relevando propuestas	Si	Visitas a vecinos periódicamente por parte de distintos funcionarios municipales.
	Foros en línea sobre temáticas específicas	Si	Portal Participá Mendoza – Debates <a href="https://participa.ciudaddemendoza.gov.ar/debates">https://participa.ciudaddemendoza.gov.ar/debates</a>
	Hackatones	Si	
Consulta ciudadana sobre propuestas de la ciudadanía	Portal web de propuestas ciudadanas, con opción de sumar propuestas nuevas y valorar propuestas ajenas ya existentes ordenadas de más votadas a menos votadas	Si	Portal Participá Mendoza- Propuestas <a href="https://participa.ciudaddemendoza.gov.ar/proposals">https://participa.ciudaddemendoza.gov.ar/proposals</a>
Ámbitos en los que la ciudadanía elige autónomamente	Presupuesto participativo.	No	Existía antes del 2015, pero no así en el período 2015-2019

**Fuente: elaboración propia.**





Y por último, cuando se le preguntó al Entrevistado Número 2 acerca de qué área del Gobierno Abierto era una deuda pendiente en el Municipio en el traspaso de gestión en diciembre de 2019, respondió:

Creo que la de gobernanza, sin dudas, que es un poco lo que yo te decía al principio, cuesta mucho que el ciudadano se haga cargo, no se si cargo, no está bien la palabra, sino que vea que es un canal de comunicación que puede llegar a tener el gobierno. No es culpa del ciudadano, creo que es un análisis un poquito más grande el que se tiene que dar, creo que hay una crisis, una ruptura entre el ciudadano y el gobernante por lo que el ciudadano no participa ni quiere participar, es un debate mucho más amplio, pero creo que esa es quizá la deuda que hoy más tenemos, esa sería el primero (R. Z., comunicación personal, 2 de enero de 2020).

No obstante ello, cuando se comparan las herramientas que se sistematizaron en el Capítulo 1 con las políticas relevadas de distintas fuentes se puede observar que la Capital en el periodo 2015-2019 tuvo un desempeño óptimo, ya que ha ido brindando progresivamente todas aquellas. Específicamente, se ha constatado que en cuanto a políticas de colaboración gubernamental, que se trata tanto de la colaboración interna de un gobierno y los departamentos que lo forman como la colaboración de éste con otros gobiernos, y efectivamente se han realizado acuerdos de trabajo entre áreas municipales, ejemplo de ello fue la planta única en donde se quitaron todos los tabiques que separaban a las oficinas entre sí, como lo relata el Entrevistado Número 4:

Hicimos muchas cosas, una de las cosas que más impacto para mí al municipio abierto fue la planta única, la municipalidad tiene entre 2000 y 3000 empleado, y había 388 oficinas en 6 pisos era una barbaridad, entonces el que estaba en el ala este no conocía al que estaba en el ala oeste, entonces se empezaron a rediseñar los equipos de trabajo en función al espacio físico, y empezamos a levantar las impresoras, entonces un grupo de trabajo de tantas personas, había una impresora. Eso se hizo con mucho criterio, con la guía de trámite, habían áreas que te decían los tramites acá son infinitos y después de trabajar con cada empleado, le hicimos escribir que hacía en el día, y después de hacerles escribir empezamos a limpiar eso que escribían hasta que

quizás un grupo de 20 empleados hacían 3 trámites pero cada uno tenía una partecita del trámite y cada uno estaba en una oficina y el otro en otra, entonces eso permitió que el vecino empezara a ver el proceso, y dice che por qué no se juntan. Entonces ese nivel de transparencia fue para mí los primeros pasos del gobierno abierto real en una época en donde el contexto era ese, hoy se evolucionó, por suerte (N. V., comunicación personal, 3 de marzo de 2020).

También se realizaron convenios de trabajo entre municipios como el Municipio que es un órgano interjurisdiccional destinado a abordar en forma conjunta, las principales temáticas socio-ambientales del Área Metropolitana de Mendoza con una visión integral del proceso de desarrollo; convenios de trabajo con el Gobierno Provincial, como fue el caso del Parque Cívico que mediante convenio firmado en diciembre de 2018 por el gobernador de la Provincia, Alfredo Cornejo, y el intendente de la Ciudad de Mendoza, Rodolfo Suarez, la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza se hacía cargo de la conservación y mantenimiento del espacio, como así también tenía el poder de policía sobre el tránsito y el establecimiento del sistema de Estacionamiento Medido, entre otros aspectos; y convenios de trabajo con el Gobierno Nacional, como en el caso de Desarrollo Urbanístico Pro.cre.ar y los Puntos Digitales, en donde los terrenos son de jurisdicción local y los fondos nacionales. En cuanto a la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, se han realizado sucesivos Espacios colaborativos con Pro Mendoza y Nuestra Mendoza por ejemplo; y también numerosas mesas de trabajo con aquellas organizaciones, y otras más, como lo refiere el Entrevistado Número 4:

Después se hicieron muchas reuniones dentro del plan de renovación urbana, con los vecinos de la favorita con los de toda la urbanización del Flores, Olivares, eso era con fondos del BID y de la Nación.

(...) Después se trabajó con la ONU mujeres, el plan de accesibilidad a las obras desde una perspectiva de género que fue muy interesante y se trabajó en los barrios del oeste y en varios lugares de la Ciudad. Esos son los que me acuerdo más representativos (N. V., comunicación personal, 3 de marzo de 2020).

Y por último, en lo que respecta a la Colaboración con la empresa privada y los emprendedores, también se han llevado a cabo convenios de trabajo mediante la Incubadora de Empresas; espacios colaborativos en Crowdfunding La



Estación, por ejemplo; y mesas de trabajo con el Club de Emprendedores, entre otras.

**Tabla n° 6**

Gobernanza			
Tipos de Políticas	Ejemplos	¿Posee?	Comentarios/Observaciones
Colaboración gubernamental: se trata tanto de la colaboración interna de un gobierno y los departamentos que lo forman, como la colaboración de éste con otros gobiernos.	Acuerdos de trabajo entre áreas municipales	Si	Planta única (sin tabiques entre oficinas)
	Convenios de trabajo entre Municipios	Si	Unicipio
	Convenios de trabajo con el Gobierno Provincial	Si	Parque Cívico
	Convenios de trabajo con el Gobierno Nacional	Si	Desarrollo Urbanístico Pro.cre.ar Puntos Digitales
Colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.	Espacios colaborativos	Si	Pro Mendoza Nuestra Mendoza
	Mesas de trabajo	Si	Pro Mendoza Nuestra Mendoza
Colaboración con la empresa privada y los emprendedores.	Convenios de trabajo	Si	Incubadora de Empresas
	Espacios colaborativos	Si	<i>Crowdworking</i> La Estación
	Mesas de trabajo	Si	Club de Emprendedores

**Fuente: elaboración propia.**

En suma, teniendo en cuenta los resultados de la contrastación entre la sistematización de políticas y el relevamiento de los avances que había realizado en la materia el Municipio, según las distintas fuentes consultadas, podemos decir que: de 17 políticas identificadas por algunos expertos como pertenecientes al área de Transparencia del paradigma de Gobierno Abierto, la Ciudad de Mendoza ha aplicado 14, es decir, el 82% de una plataforma de Transparencia; de 13 políticas reconocidas como Participación Ciudadana, el Municipio ha desarrollado 11, lo que representa un 85% de una plataforma conjunta; y por último, en lo que respecta a políticas definidas como Gobernanza o Colaboración en el Gobierno, la Ciudad las realizó en su totalidad, es decir que desarrolló una plataforma de Gobernanza al 100%. En conclusión, si sumamos las tres áreas, en vistas a conocer el estado general de una plataforma de Gobierno Abierto en el Municipio de la Ciudad de Mendoza, podemos decir que de 39 políticas que los expertos reconocen, se desarrollaron 35, lo que da como resultado una plataforma de Gobierno Abierto desarrollada en un 90%.

Pero, por otro lado, cabe mencionar que todas aquellas políticas han sido implementadas una a una, sin un hilo conector o una periodicidad ni una planificación integral como plataforma de Gobierno Abierto. Se han desarrollado de forma aislada políticas de acceso a la información, otras de apertura de datos, de participación ciudadana también, pero sin tener en cuenta que estas tres áreas podían tener una concatenación entre sí si hubiesen sido planificadas de manera integral, y si hubiesen sido luego evaluadas de la misma manera, y revisado sus resultados en miras a corregir

falencias y así lograr una completa y cohesionada plataforma de Gobierno Abierto Municipal.

### **Algunas reflexiones**

Para concluir, es necesario recordar que el presente trabajo intenta –sin más– sentar las bases de una plataforma de Estado Abierto en gobiernos locales a partir de la conceptualización del Gobierno Abierto, sus supuestos teóricos y las exigencias organizacionales y operativas para su alcance. Avanzando en esta línea, también se sintetizó el estado del arte sobre políticas de Gobierno Abierto enfatizando sus tres modalidades principales: transparencia, participación ciudadana y colaboración y aplicadas en ámbitos municipales, funcionando ello como marco y guía para el análisis de las políticas de Estado Abierto en cualquier municipio o provincia en la que se quiera aplicar el dispositivo. En este sentido, es importante aclarar también que las políticas implementadas deben diseñarse, implementarse y evaluarse dentro de un marco de coordinación, justificación normativa y coordinación político institucional. Es decir, que las tres áreas –transparencia, participación ciudadana y colaboración en el gobierno– se articulen organizacionalmente y se propenda a su desarrollo equilibrado, vinculando sinérgicamente los esfuerzos de modo tal de influir en otras áreas del Municipio.

Finalmente, se logró relevar mediante análisis documental y entrevistas a informantes clave, las políticas públicas sobre transparencia, participación ciudadana y colaboración que se habían implementado en la Ciudad de Mendoza hasta la fecha actual y ponderar el modo en el que habían contribuido así al desarrollo de una plataforma de Gobierno Abierto.

En suma, los principales hallazgos del trabajo, teniendo en cuenta los resultados de la contrastación entre la sistematización de políticas y el relevamiento de los avances que había realizado en la materia el Municipio, según las distintas fuentes consultadas, podemos decir que fueron: de 17 políticas identificadas por algunos expertos como pertenecientes al área de Transparencia del paradigma de Gobierno Abierto, la Ciudad de Mendoza ha aplicado 13, es decir, el 82% de una plataforma de Transparencia; de 13 políticas reconocidas como Participación Ciudadana, el Municipio ha desarrollado 11, lo que representa un 85% de



una plataforma conjunta; y por último, en lo que respecta a políticas definidas como Gobernanza o Colaboración en el Gobierno, la Ciudad las realizó en su totalidad, es decir que desarrolló una plataforma de Gobernanza al 100%. En conclusión, si sumamos las tres áreas, en vistas a conocer el estado general de una plataforma de Gobierno Abierto en el Municipio de la Ciudad de Mendoza, podemos decir que de 39 políticas que los expertos reconocen, se desarrollaron 35, lo que da como resultado una plataforma de Gobierno Abierto desarrollada en un 90%.

Cabe advertir que este trabajo sólo ha relevado la existencia de las políticas implementadas sobre transparencia, participación ciudadana y colaboración durante la gestión 2015-2019, pero no se evaluó su impacto en miras a conocer los resultados efectivos de la implementación de cada una de ellas. Sería importante que en el futuro se pueda conocer qué tanto avanzó cada política en el desarrollo de un Estado Abierto en el municipio, para así tener una mirada más acabada sobre el tema.

La elevada cantidad de acciones implementadas en la materia por parte del Municipio, desarrollando casi la totalidad de las políticas identificadas en la literatura especializada, fueron superiores a las que se esperaban encontrar al comenzar este trabajo. Si bien no poseemos una evaluación de los resultados de este conjunto de políticas que nos permita sostener la profundidad en su desarrollo, sí consideramos importante destacar la variedad y amplitud de acciones emprendidas. Sin perjuicio de ello, cabe mencionar que todas aquellas políticas han sido implementadas de modo atomizado, sin un hilo conector, una periodicidad o una planificación integral como plataforma de Gobierno Abierto. Se han desarrollado de forma aislada políticas de acceso a la información, otras de apertura de datos, de participación ciudadana también, pero sin tener en cuenta que estas tres áreas podían tener una concatenación entre sí si hubiesen sido planificadas de manera integral, y si hubiesen sido luego evaluadas de la misma manera, y revisado sus resultados, en miras a corregir falencias y así lograr una completa y cohesionada plataforma de Gobierno Abierto Municipal.

En este sentido, las políticas implementadas parecen carecer de coordinación político institucional, problemática bastante recurrente en las Administraciones Públicas, y que la noción de Plataforma de Estado Abierto podría ayudar a

resolver brindando un marco de coordinación, planificación, evaluación y justificación normativa a las acciones desarrolladas.

La agenda de Gobierno Abierto avanza con gran velocidad y la práctica incorpora y desecha conceptos permanentemente, siendo un ámbito de estudio y de aplicación que requiere de una alta predisposición a la actualización y a la innovación. Por ello, resulta necesario para un gobierno local que ya tenga la voluntad política de avanzar en una plataforma de Estado Abierto, que primero se asegure de haber implementado las herramientas básicas detalladas en este trabajo, para luego poder ir implementando el resto de conceptos y recursos novedosos que la misma agenda vaya marcando.

En breve, se sugiere que se vea al Estado Abierto como eje central del nuevo modelo de gestión en toda la administración local. Por ello, para concluir se podría recomendar a la nueva gestión a cargo del Municipio de la Ciudad de Mendoza que, tomando este trabajo como análisis del estado de situación del desarrollo del paradigma de Estado Abierto, y elaborado a partir de allí un diagnóstico, que diseñe una plataforma integral y transversal de Estado Abierto.

## Referencias bibliográficas

- ALDERETE, José Luis (2016). Gobierno Abierto: una visión de sus antecedentes, surgimiento y conceptualización. En *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, volumen 7, N°24, pp.1-31.
- BIANCHI, Matías, PERINI, Antonella y LEÓN, Cristián (2017). *Gobierno abierto en contextos locales. Agendas y desafíos*. Buenos Aires: Banco de Desarrollo de América Latina-CAF/Asuntos del Sur.
- BONINA, Carla (2015). Cocreación, innovación y datos abiertos en ciudades de América Latina: lecciones de Buenos Aires, Ciudad de México y Montevideo. En *Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos*.
- BONIVENTO, José (2017). Gobernanza abierta a nivel local: teoría y práctica en América Latina. En NASER, Alejandra, RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro y ROSALES, Daniela (eds.) (2017), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago.





- CALDERÓN, César (2012). Por qué un Gobierno Abierto. En CONCHA, Gastón y NASER, Alejandra (eds.) (2012), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL – Colección Documentos de proyectos.
- CONCHA, Gastón y NASER, Alejandra (2012). Panorama de Gobierno Electrónico en la región: resultados e impactos. En CONCHA, Gastón y NASER, Alejandra (eds.) (2012), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL – Colección Documentos de proyectos.
- DE BLASIO, Emiliana y SORICE, Michele (2016). Open Government: a tool for democracy? En *Medijske Studije Media*, volumen 7, N°14, pp. 14-31.
- FINOT, Iván (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- FOX, Jonathan (2008). Transparencia y Rendición de Cuentas. En ACKERMAN, John (coord.), *Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI Editores.
- FRETES CIBILS, Vicente, TER-MINASSIAN, Teresa (eds.) (2015). *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: Por qué y cómo (Resumen ejecutivo)*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- IBARRA, Paulina (2017). El papel de la sociedad civil en la auditoría social y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. En NASER, Alejandra, RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro y ROSALES, Daniela (eds.) (2017), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago.
- MANCHADO, Antoni (2010). “Gobierno Abierto, una aproximación desde el Estado”. En CALDERÓN, Cesar y LORENZO, Sebastián (eds.) (2010), *Open Government: Gobierno Abierto*. España: Algón Editores.
- MEDINA, Pablo Mariano y CAPANEGRA VALLÉ, Horacio Andrés (2018). Experiencias Locales de Gobierno Abierto en la Ciudad de Santa Fe. En *XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- MONTERO, Gregorio (2017). Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. En NASER, Alejandra, RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro y ROSALES, Daniela (eds.) (2017), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina*

- y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago.
- NASER, Alejandra, RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro y ROSALES, Daniela (eds.) (2017), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago.
- NORTH, Douglass (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OBAMA, Barack (2009). Transparency and open government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies. En *Federal Register*, Washington D.C.: Gobierno Federal de los Estados Unidos, volumen 74, N°15, pp.9-12.
- OSZLAK, Oscar (2017). La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe. En NASER, Alejandra, RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro y ROSALES, Daniela (eds.) (2017), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago.

## Páginas web

- Municipalidad de la Ciudad de Mendoza <https://ciudaddemendoza.gob.ar/>
- OpenGovernmentPartnershipOpenGovernmentPartnership  
El | Comprometidos a hacer que los gobiernos sean más abiertos, responsables y receptivos a los ciudadanos  
([opengovpartnership.org](http://opengovpartnership.org))

## Normativa

- Ley Provincial 8993/17 sobre “Ética Pública”.
- Ley Provincial 9070/18 sobre “Acceso a la Información”.
- Ordenanza 3660/06 sobre “Información Pública” de la Ciudad de Mendoza.
- Ordenanza 3955/18 sobre “Adhesión a la Ley Provincial 9070/18”.



Fecha de recepción: 15 de junio de 2021  
Fecha de aceptación: 4 de agosto de 2021



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional





Ana Beatriz Lemos da Costa

Luma Poletti Dutra

Fernando Oliveira Paulino

Universidade de Brasília. Brasil

*anabialemos@gmail.com / lumadutra@gmail.com / paulino@unb.br*

## **DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN BRASIL Y MÉXICO: ENTRE CABESTROS, JEFES Y SOCIEDAD CIVIL**

**Resumen:** El artículo tiene como objetivo presentar las características del proceso de creación de Leyes de Acceso a la Información Pública en Brasil y México, cuyas culturas muestran rastros de opacidad debido a fenómenos como el caciquismo y el patrimonialismo. A través de investigaciones bibliográficas y entrevistas, se comparan las controversias que involucran a la sociedad civil en la inserción del tema en la agenda del gobierno. Primero, se muestra la experiencia del grupo Oaxaca en México, seguida de la movilización de organizaciones en el Foro sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública en Brasil. Es posible percibir la multidimensionalidad de los desafíos que permean la cultura de ambas realidades latinoamericanas para la implementación de las medidas de transparencia del Estado.

**Palabras clave:** Derecho de acceso a la información, Brasil, México, Sociedad civil

**Right of access to information in Brazil and Mexico: between halters, bosses and civil society**

**Abstract:** The present article aims to present the characteristics of the process of creation of Access to Public Information Laws in Brazil and Mexico, whose cultures present traces of opacity due to phenomena such as caciquism and patrimonialism. Through bibliographical research and interviews, a comparison is made of the controversies that involve civil society in the insertion of the issue on the government's agenda. First, the experience of the Oaxaca group in Mexico is shown, followed by the mobilization of organizations in the Forum on the Right of Access to Public Information in Brazil. It is possible to perceive the multidimensionality of the challenges that permeate the culture of both Latin American realities for the implementation of State transparency measures.

**Keywords:** Right of access to information, Brazil, Mexico, Civil society



## Introdução

Este artigo busca apresentar as trajetórias de organizações da sociedade civil em defesa da regulamentação do direito de acesso à informação pública no Brasil e no México. Para isso, foram utilizadas técnicas de pesquisa bibliográfica e entrevistas com atores-chave, cujos desdobramentos permitiram analisar semelhanças e diferenças entre os países, utilizando-se do método comparativo.

Para alcançar os objetivos, o artigo se divide em três partes. Primeiramente, são vistas as tradições de opacidade que marcam os países, como o patrimonialismo. Trata-se de um sistema que torna nebuloso o limite entre público e privado, cuja origem tem singularidades e semelhanças identificadas ainda no processo de colonização dos dois países e que dificulta a política pública do direito de acesso à informação desde a sua origem.

Na sequência, por meio de revisão bibliográfica e de entrevistas com atores-chave, nos dois países, foi possível recuperar o processo de mobilização pela aprovação de suas respectivas leis de acesso à informação, de modo a permitir uma comparação dos movimentos nos países, ao final. A norma mexicana foi uma das pioneiras na América Latina, sancionada em 2002, com inovações como a criação de um órgão autônomo responsável por fiscalizar sua aplicação e atuar como instância recursal. Já a regra brasileira foi aprovada em 2011, cercada de expectativas sobre o seu impacto na elucidação de fatos ocorridos durante a ditadura militar (1964-1985).

Em ambos os países, em menor ou maior intensidade, houve mobilização por parte de algumas organizações da sociedade civil para pressionar os representantes a aprovarem projetos de lei de acesso à informação. A definição de sociedade civil adotada neste trabalho apresenta um sentido amplo (Avritzer, 2012), que abarca uma autonomia dos atores em relação ao Estado e ao mercado, bem como abrange distintas formas de movimentos sociais, o que inclui formas de interação em projetos específicos envolvendo a criação de políticas públicas, como o foi o Grupo Oaxaca, bem como organizações que atuam na origem e no controle social da implementação de direitos, como é o caso do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas.

Ao final da terceira parte, é feita uma análise comparativa





das duas experiências, em que a participação de entidades ligadas aos jornalistas e acadêmicos foi um aspecto em comum. No entanto, as estratégias adotadas por cada grupo foram diferenciadas, considerando o cenário político em que cada país se encontrava e os instrumentos que dispunham para atingir o objetivo.

As conclusões dão conta dos desafios ligados à efetivação do direito de acesso a informações nos países, que remontam tanto à tradição de opacidade de suas culturas, como aos desafios relacionados à manutenção da democracia, além de outros aspectos multidimensionais.

### **Cultura de opacidade, clientelismo, caciquismo e patrimonialismo**

Quando se fala da implantação de uma política pública em um país, é importante considerar as características dessa sociedade que aparece em um dos pólos da ação governamental (Costa, 2017). Conceitos como patrimonialismo, clientelismo e caciquismo ajudam a explicar a tradição de opacidade no Brasil e no México e os desafios para a efetivação da cultura de transparência.

Ao tratarmos da raiz de opacidade característica dos Estados pré-modernos, com a informação sendo do domínio de poucos para o exercício do poder, um termo que remete a essa apropriação privada da coisa pública é o de patrimonialismo. O conceito de patrimonialismo para Max Weber (1976) se constrói com base nas diferenças com o feudalismo, que constitui uma outra forma de dominação tradicional. Enquanto o primeiro surge da extensão da autoridade patriarcal, no feudalismo, deriva de espécie de contrato entre o senhor e os cavaleiros, que conservavam sua liberdade. Ao passo que no patrimonialismo, imperava a escravidão.

Weber enfatiza o desenvolvimento de características patrimoniais, feudais e carismáticas que servem de obstáculo ao surgimento e consolidação do Estado moderno, em que o poder e a autoridade ocorrem com base na lei.

Em contraste com o desenvolvimento da burocracia ocidental, onde a igualdade perante a lei e a exigência de garantias contra a arbitrariedade pressupõem uma objetividade na aplicação de normas, os poderes patrimoniais regem-se primordialmente

por uma racionalidade substantiva de caráter subjetivo que — por sua própria natureza, é contrária à generalização e sistematização de preceitos jurídicos (Weber, 1974, p.500).

O conceito de patrimonialismo é empregado até hoje para explicar a estrutura de dominação política que prevaleceu nas colônias espanholas na América Latina. Essa dominação tradicional era vista como recompensa a serviços por meio de privilégios. Segundo Raymundo Faoro (2001), essa dominação também prevaleceu em Portugal e foi trazida ao Brasil. O termo patrimonialismo tem sido usado na América Latina para explicar a ineficiência administrativa, a presença da corrupção e a falta de diferenciação entre a esfera pública e a privada (Faoro, 2001).

Durante a década de 1970, o conceito de patrimonialismo na região latino-americana serviu para enfatizar aspectos da estrutura política e as características do aparelho burocrático dos regimes militares do Brasil, Argentina e Peru. Apesar de o México não ter passado por uma ditadura militar, o país tinha um sistema político considerado como autoritário por autores como Mario Vargas Llosa, para quem considerava uma ditadura perfeita:

O México tem todas as características de uma ditadura: a permanência, não de um homem, mas de um partido. Um partido que é inamovível, um partido que concede espaço à crítica na medida em que esta lhe serve, porque confirma que é um país democrático, mas que suprime por todos os meios, inclusive os piores, aquela crítica que de alguma maneira põe em perigo sua permanência no poder (Llosa, 1990, p.3, tradução nossa).

O partido a que se referia o escritor Vargas Llosa era o PRI, que durante 71 anos governava o México a custas de recursos governamentais e de eleições às vezes sem concorrentes, seguidas de acusações de fraude que não eram levadas adiante, nem mudavam a realidade política. Com essa predominância, a opinião pública no México era marcada pelos interesses do partido, por meio do controle dos discursos políticos, das campanhas, da cobertura midiática e dos resultados eleitorais (Escobedo, 2003, p.65, tradução nossa).

Assim, é comum o conceito de patrimonialismo se vincular a sistemas corporativistas de estruturas governamentais fortes e centralizadas com capacidade de explorar os bens



estatais como seu patrimônio privado, excluindo a maioria da população do processo de decisão política.

Após processos de democratização dos países, o conceito de patrimonialismo se soma ao de clientelismo para caracterizar a cultura política da América Latina, podendo influenciar em questões de participação social e implementação de políticas públicas. Trata-se de troca de favores com os poderes locais e inúmeras relações clientelistas e de amizade pautando decisões de ordem pública.

Neste sentido, levantamento publicado em 2021 pelo instituto V-Dem revela um crescente processo de “autocratização” nos países, ou seja, um declínio dos regimes democráticos. A pandemia é vista como um dos fatores que impactaram neste movimento, e a América Latina é apontada como uma das regiões em que esse enfraquecimento da democracia é ainda mais proeminente. Segundo o relatório, vários países do G20, como Brasil, Índia e Turquia estão entre os 10 maiores declínios (V-Dem Institute, 2021).

Existem diversas definições para clientelismo, as quais abarcam variadas disciplinas, como antropologia, sociologia, ciência política e economia. Aqui, o conceito será utilizado na perspectiva política, sendo comum em alguns conceitos a presença de atributos como assimetria social; reciprocidade da troca; dependência mútua; caráter pessoal; informalidade; vontade limitada; confiança mútua e lealdade.

Clientelismo denota uma categoria analítica para a investigação de relações informais de poder que servem para o intercâmbio mútuo de serviços e bens entre duas pessoas socialmente desiguais. Trata-se de uma relação dual, na qual uma pessoa poderosa (o patrão) põe sua influência e seus meios em jogo para dar proteção a certas vantagens a uma pessoa socialmente menos poderosa (o cliente), que lhe oferece respaldo e serviços (Schröter, 2010, p.142, tradução nossa).

Quando se observa a implementação de ações nas esferas locais mexicanas, outro fenômeno que caracteriza essa relação de poder é o do caciquismo. Termo utilizado para descrever o governo local em que o líder político tem o total domínio da sociedade<sup>1</sup>.

De acordo com Héctor Aguilar Camín e Lorenzo Meyer (2000), no México, a prática surgiu no início do século XX, em uma sociedade oligárquica, dominada por caciques, autoritária e repleta de tradições coloniais.

<sup>1</sup> Segundo o Dicionário da Real Academia Espanhola o significado contempla: 1. Dominação ou influência do cacique de um povoado ou comarca. 2. Sistema político baseado na dominação ou influência do cacique. 3. Intromissão abusiva de uma pessoa ou uma autoridade em determinados assuntos, valendo-se de seu poder ou influência (tradução nossa). Disponível em: <https://dle.rae.es/caciquismo>. Acesso em 25 mai 2021.

O federalismo adquiria a forma operacional do caciquismo; a democracia, a face de ditadura; a igualdade, o rumo da imobilidade social; o progresso, a forma de ferrovias e investimentos estrangeiros; a industriabilidade, a forma de especulação, a apropriação de bens que aumentaram as fortunas privadas sem contribuir para a acumulação da nação (Camín; Meyer, 2000, p.14).

Com a chamada transição democrática<sup>2</sup> ocorrida no país, a burocracia mexicana cresceu sistematicamente nos últimos anos. Essa reformulação e implantação da burocracia federal no país facilita a configuração de cacicados de um novo tipo. Em torno das direções e superintendências de empresas paraestatais, gerências de bancos agrícolas e delegações federais, por exemplo.

Tendo em vista que essas práticas perduram há anos em culturas como a brasileira e a mexicana, nota-se sua adaptação a diferentes cenários, incluindo a administração pública, para além de serem notadas em relações envolvendo candidatos a cargos políticos e eleitores. Edgar Hernández Muñoz (2005) afirma que a superação depende do nascimento de uma cultura política em defesa das liberdades civis, dos direitos humanos e da construção de uma sociedade mais justa, capaz de aprofundar os valores democráticos ao combater essas práticas.

Exemplos de mobilização da sociedade civil, que pode sinalizar para a formação dessa cultura política a que se refere o autor, em questões relacionadas ao direito de acesso à informação pública, pode ser vista a seguir, a partir dos casos do México e do Brasil.

### **Mobilização do Grupo Oaxaca, construção da agenda e formulação da política pública do direito de acesso à informação no México**

O direito de acesso à informação constava de forma implícita na Constituição Mexicana de 1917, em vigor até os dias atuais. Porém, os princípios constitucionais careciam de regulamentação, motivo pelo qual a norma ficou sem efeitos práticos (Castillejo, 2015).

A Lei de acesso à informação do México, criada em junho de 2002, veio para regular o artigo 6º da Constituição mexicana,

<sup>2</sup> A palavra democratização no caso mexicano difere dos demais países latino-americanos, os quais enfrentaram ditaduras militares formais e supressão das eleições diretas. No México, havia eleições presidenciais, porém, somente com um partido — PRI. A chamada democratização refere-se à vitória de um presidente de outro partido (PAN), Vicente Fox (2000-2006), após mais de 71 anos de governo priista. Autores como John M. Ackerman (2015) afirmam existir “El mito de la transición democrática”, em que “(...) a ‘transição’ iniciada a partir de 2000 não foi até a democracia, senão até a infiltração da lógica priista em todas as forças políticas da suposta ‘oposição’”. (Ackerman, 2015, p.14, tradução nossa). Ackerman, após a vitória do candidato e retorno do PRI ao poder, Enrique Peña Nieto reforça a ideia de mito da transição. “Os eventos recentes (contra-reformas ‘estruturais’, conflitos de interesses, corrupção, mobilização social, violência, repressão e crimes de Estado, etc) têm ratificado o caráter fantasioso tanto da suposta ‘transição democrática’ proclamada no ano 2000 por Vicente Fox Quesada, como o ‘momento mexicano’ declarado por Peña Nieto em seus comícios de 2012” (Ackerman, 2015, p.17, tradução nossa).



reformado em 1977 quando se acrescentou que “o direito à informação será garantido pelo Estado” (México, 1977). Daí em diante, a Constituição Federal passou por reformas, de modo a ampliar o conceito de informação pública e a definir os sujeitos que estariam obrigados a cumprir o dever de publicar as informações (Presuel, Alfonso, Gutiérrez, 2015, p.120).

Antes da transição do governo, porém, a busca por transparência já dava sinais de que iria ocupar a agenda pública no México.

Em boa medida, como resultado da abertura comercial e a influência dos modelos de regulação dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os conceitos de transparência e acesso aos documentos administrativos haviam dado passos tímidos na legislação mexicana. Assim, por exemplo, a Lei Federal de Procedimentos Administrativos de 1992 estabelecia como obrigação da administração pública federal permitir o acesso dos particulares aos seus registros e arquivos. Apesar de dizer “nos termos previstos nesta lei e em outras”, essa legislação não existia. Outras leis tinham disposições que insinuavam também o princípio do acesso à informação, ainda que de maneira limitada (López Ayllón, 2004, pp.4-5, tradução nossa).

Segundo a ex-presidente do órgão responsável pelas garantias do direito de acesso na esfera federal, então denominado IFAI e acadêmica da Universidade Autônoma do México (UNAM), Jacqueline Peschard (2016), depois da ascensão ao poder de um partido diferente do PRI e com a democratização das eleições, nasce de forma concreta a demanda por transparência no país.

Era uma demanda que estava no mundo todo, não era somente no caso mexicano. Então a alternância no poder gera uma exigência de que, depois de vinte anos a sociedade estar lutando por eleições confiáveis e competitivas, agora necessitamos de um governo que seja confiável. Já não se exigia uma mudança somente no processo eleitoral, senão na gestão governamental. Então realmente o que empurra que haja uma legislação de transparência é a chegada de outro partido, como uma coroação da transição mexicana [tradução nossa] (Jacqueline Peschard, comunicação pessoal, 4 de abril de 2016).

Durante a campanha presidencial, o partido de Fox montou uma plataforma de transparência e combate à



corrupção, além de fazer promessas de estabelecer a lei de acesso a informações públicas e uma política pública que garantisse o acesso. Tal compromisso e a vitória de Fox fizeram com que o tema direito à informação adentrasse a agenda do Poder Executivo mexicano.

Uma vez integrada a equipe de transição do então presidente eleito Fox, a coordenação jurídica identificou a necessidade de elaborar uma iniciativa de lei em matéria de Acesso à Informação Governamental, como um dos aspectos jurídicos prioritários para consolidar e completar a transição política no México (López-Ayllón, 2015, p.7, tradução nossa).

Em março de 2001, durante o início do governo Fox, criou-se um grupo de trabalho de integrantes do Executivo cuja dinâmica incluiu estudos de legislação comparada, análise de alternativas ligadas a procedimentos de acesso, critérios de classificação da informação, prazos de resposta e desenhos institucionais. O trabalho foi concluído em julho do mesmo ano, com a produção de um documento que serviu de base para estabelecer os primeiros contatos com o Poder Legislativo.

Nesta proposta, um dos pontos-chave era de que o alcance da legislação compreenderia unicamente a administração pública federal e a Procuradoria-Geral da República. O órgão de controle seria de natureza administrativa, buscando dar ao Congresso Nacional o poder de designação dos titulares, além de prever que suas determinações teriam caráter de recomendação, para só depois serem vinculatórias. Também se estabelecia que a lei teria efeitos a partir da sua entrada em vigor e não se aplicaria a documentos elaborados anteriormente, para os quais se criaria uma lei de arquivos.

Também em julho, o deputado Luis Miguel Barbosa, do Partido da Revolução Democrática (PRD), apresentou na Câmara uma iniciativa de Lei de Acesso à Informação, com relação a atos administrativos do Poder Executivo Federal. Nesse projeto, instituíam-se um procedimento de acesso com um prazo de dez dias e dava à Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) a faculdade de salvaguardar o direito de acesso à informação pública. Nesse sentido, a CNDH quem teria a atribuição de instância recursal.

Antes disso, em maio de 2001, na cidade de Oaxaca, a Universidade Iberoamericana, em parceria com a Fundação Informação e Democracia e outras entidades, promoveram





o Seminário Nacional “Direito à Informação e Reforma Democrática”, com a presença de jornalistas, organizações não-governamentais e pesquisadores do assunto. Na pauta do seminário, foram feitas discussões acerca do significado do direito a informações, de modo a colocar o assunto na perspectiva do acesso a informações públicas.

A Declaração de Oaxaca, fruto das discussões do seminário, trazia seis pontos-chave que deveriam estar presentes em uma legislação sobre o assunto: 1) adequar o texto constitucional para estabelecer o princípio de que a informação do Estado é pública e pertence aos cidadãos; 2) criar uma legislação para que os órgãos do Estado e entes privados que lidassem com recursos públicos fossem sujeitos obrigados a dar informação aos cidadãos; 3) estabelecer sanções aos servidores públicos que descumprissem os pedidos injustificadamente; 4) estabelecer um capítulo de exceções claras e assegurar que fossem mínimas; 5) criar um órgão independente que resolvesse as controvérsias entre os particulares e as autoridades; e 6) reformar e revogar as leis que contrariassem o direito de acesso no país. A publicação desse documento colocou a temática na agenda pública e possibilitou unificar possíveis contradições quanto à interpretação (Escobedo, 2003, p.74, tradução nossa).

No dia seguinte ao encontro, foi constituída uma Comissão Técnica<sup>3</sup>, responsável por inserir o tema na agenda da opinião pública, por meio de reportagens sobre a questão. O pesquisador Juan Francisco Escobedo (2003), membro do Grupo Oaxaca, explica a origem do nome do grupo:

(...) foi a jornalista Ginger Thompson, correspondente do New York Times, que pela primeira vez denominou a mobilização emergente como Grupo Oaxaca, a partir do lugar em que se realizou o encontro acadêmico que, por sinal, não tinha nem interna, nem externamente, o objetivo de se constituir em uma instância deliberativa (...) tampouco se tratava de uma iniciativa de oaxaqueños, e menos ainda de um projeto financiado pelo governo de Oaxaca (Escobedo, 2003, p.71, tradução nossa).

As ações do Grupo Oaxaca se dividiram em quatro fases rumo à aprovação da legislação. Primeiro com a interpretação do direito de acesso previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e o desenvolvimento da dinâmica interna do Grupo; em seguida, houve o posicionamento sobre o tema e elaboração de um projeto de lei; projeto elaborado, foi dado

<sup>3</sup> A Comissão era integrada por Ernesto Villanueva (Universidade Iberoamericana), Issa Luna (Universidade Iberoamericana), Jorge Islas (UNAM e TV Azteca), Salvador Nava (*Universidad Anáhuac del Sur*), Miguel Carbonell (Instituto de Investigações Jurídicas da UNAM), Juan Francisco Escobedo (Universidade Iberoamericana), Roberto Rock (*El Universal*), Luis Javier Solana (*El Universal*), Miguel Bernardo Treviño (*Grupo Reforma*), Jenaro Villamil (*La Jornada*) e Luis Salomón (*El Informador de Guadalajara*).

início à divulgação nos veículos de comunicação e à promoção de *lobby* com o governo; por fim, o assunto foi colocado na agenda parlamentar.

Essas fases coincidem com as duas primeiras etapas do processo de política pública, caracterizadas pela agenda ou inclusão de determinada necessidade social na lista de prioridades do poder público, seguida do estágio de elaboração, que consiste na identificação e delimitação de um problema atual, na determinação de possíveis soluções e no estabelecimento de prioridades (Saravia, 2006).

No estágio de formulação, que inclui a especificação da alternativa mais conveniente e define o marco jurídico da política pública, a lei federal representou os interesses de duas propostas:

A primeira foi fruto da união da sociedade civil, o Grupo Oaxaca, apresentada ao Congresso em outubro e acolhida em 6 de dezembro por membros de todos os partidos representados na Câmara dos Deputados, exceto o partido do presidente Vicente Fox, Partido da Ação Nacional. A segunda proposta foi do governo mexicano, apresentada ao Congresso em 1º de dezembro (Doyle, 2002, apud. Neuman, 2009, p.18, tradução nossa).

Tendo em vista a existência de duas proposições legislativas concorrentes, além da iniciativa do PRD, o Grupo Oaxaca conseguiu publicar reportagens de capa nos jornais de grande circulação “Reforma” e “El Universal” com os princípios do direito de acesso que deveriam estar presentes em uma futura legislação, no chamado “Decálogo do Direito de Acesso à Informação”, contendo os seguintes preceitos: 1) direito humano universal; 2) informação pública pertence às pessoas; 3) máxima abertura dos Poderes do Estado; 4) obrigação de publicar e entregar a informação em posse do Estado; 5) procedimentos ágeis, simples e a custos mínimos; 6) mínimas exceções; 7) órgão autônomo para promover a abertura e resolver as controvérsias; 8) apresentar a origem dos recursos; 9) consistência jurídica; e 10) promoção do federalismo.

O modelo proposto pelo Grupo Oaxaca previa a possibilidade de os solicitantes entrarem com recursos relacionados ao acesso à informação dentro dos próprios órgãos e junto a uma instância externa, o Instituto Federal de Acesso à Informação Pública Governamental (IFAI), sem necessidade de recorrer ao Judiciário. Assim, sobre



as justificativas para a escolha desse modelo, Neuman explica,

Embora, com a eleição do PAN, o Executivo e o Legislativo elegeram novos rostos, o Judiciário permaneceu predominantemente inalterado. Havia uma desconfiança em recorrer a ele para apelações na primeira instância, não só por questões de independência, mas também pela incapacidade de resolver os casos de forma célere. Tradicionalmente, as cortes do México têm restringido o acesso a pessoas “comuns”, em função do alto custo e por requererem um advogado. Por todas essas razões, o Grupo Oaxaca e outros defensores da transparência envidaram esforços para adoção de um modelo menos dependente do Judiciário (Neuman, 2009, p.18, tradução nossa).

Acerca do alcance que deveria ter o órgão externo e da desconfiança no Poder Judiciário para resolver os casos relacionados à transparência, Jacqueline Peschard (2016) comenta,

Todos os debates que existiram em 2001 eram para saber até onde poderia chegar o alcance da transparência. A partir daí, começam a questionar se diria respeito somente ao governo, ou também ao Legislativo, ao Judiciário e quem deveria ser o órgão garante. Em um modelo tradicional se optaria por atribuir ao Poder Judiciário resolver os litígios, as controvérsias sobre transparência. O que ocorre no caso mexicano é que viemos de um regime autoritário, opaco e com um Poder Judiciário muito desprestigiado. Muito desprestigiado por ser subordinado ao Poder Executivo. Realmente não tinha os níveis de autonomia que vemos em muitos países, como no Brasil. Então o que se pensa é que teria que ser um organismo que tivesse especialização, e que somente resolvesse as coisas de transparência e não outros assuntos administrativos. Também defenderam a ideia de que teria que ter autonomia, mas que não fosse do Poder Judiciário, porque já estava desprestigiado [tradução nossa] (Jacqueline Peschard, comunicação pessoal, 4 de abril de 2016).

Além da desconfiança no Poder Judiciário, considerou-se durante a elaboração do projeto de lei do Poder Executivo a criação de um organismo autônomo, como explica o negociador do projeto por parte do governo, Sergio López Ayllón, coordenador geral de Projetos Especiais da Comissão Federal de Melhoria Regulatória (Cofemer).

A ideia era tentadora, mas tinha diversos problemas. O principal era que a criação desse organismo implicava necessariamente uma reforma constitucional, a qual poderia atrasar significativamente a aprovação da LAI (...) para não sobrecarregar o Poder Judiciário, a LAI criaria um órgão administrativo autônomo que deverá resolver os conflitos em matéria de acesso relativa aos conflitos que surgissem entre os particulares e a administração. Trata-se de uma espécie de tribunal administrativo colegiado, constituído com todas as garantias para assegurar independência em suas decisões, e sujeito a controle judicial. Por isso, o controle da lei não está, como se disse, nas mãos das autoridades administrativas, mas sim nas mãos do Poder Judiciário (López-Ayllón, 2015, p.15, tradução nossa).

Com a participação de dois integrantes do Grupo Oaxaca na Comissão da Câmara que cuidaria da uniformização das propostas, a lei foi aprovada. A disposição do Poder Executivo, liderado pelo partido PAN em tratar diretamente com representantes da sociedade civil, respaldados pelos partidos da oposição — PRI e PRD —, era uma iniciativa inovadora. Segundo Luis Ernesto Salomón, “os legisladores se deram conta de que era uma questão valiosa e sentiram que era politicamente incorreto colocarem-se contra o tema” [tradução nossa] (Salomón, 2008)<sup>4</sup>.

Em um documentário sobre a dinâmica do Grupo Oaxaca após oito anos da aprovação da lei, o acadêmico Ernesto Villanueva comenta a existência de propostas concorrentes no Poder Legislativo: “o governo de Fox tentou diminuir a ação do Grupo Oaxaca através de uma campanha de comunicação em que dizia que a lei foi uma virtude e uma mostra de vontade política do governo, o que não foi assim, pois sabemos que a lei foi fruto de uma grande negociação” [tradução nossa] (Ernesto Villanueva, comunicação pessoal, 15 de abril de 2008).

Negociação essa que ocorreu, sobretudo, quanto à previsão de ratificação dos comissionados do *órgano garante* pelo Poder Legislativo, após nomeação do Executivo; à faculdade desse órgão de fazer recomendações e derrogar disposições jurídicas que contrariassem a lei; além de dispor que o silêncio do órgão da administração pública implicaria na divulgação da informação, ao passo que na proposta do Executivo provocaria a negativa do acesso.

<sup>4</sup> Disponível em: < [https://www.youtube.com/watch?v=TtfjK\\_PykH8](https://www.youtube.com/watch?v=TtfjK_PykH8) > Acesso em 28 maio 2021.



O artigo 36 da iniciativa se propunha que os Comissionados do Instituto fossem ratificados por maioria simples da Câmara dos Deputados e, quando essa se encontrasse em recesso, pela Comissão Permanente. A instância Legislativa teria quinze dias úteis para resolver a ratificação dos comissionados. Vencido esse prazo, se entenderia como aceita e ratificada a proposta do Executivo federal. O argumento central para essa disposição radicaria em assegurar a independência dos comissionados frente ao Executivo federal (López-Ayllón, 2015, p.21, tradução nossa).

Segundo os aliados do governo, essa previsão tinha problemas jurídicos, uma vez que a Constituição estabelecia que cabia ao Senado ratificar as nomeações feitas pelo Poder Executivo para diversos cargos. Em decisão jurisprudencial da Suprema Corte de Justiça, afirmava-se que de acordo com o princípio da supremacia, deveriam estar expressos na Constituição as disposições sobre a competência ou as obrigações de cada um dos poderes correlacionado com os demais. Novamente isso colocava a necessidade de aprovação de reforma constitucional prévia à Lei federal.

Depois de intensas negociações, o presidente da Comissão de Governança e Segurança Pública, Armando Salinas (PAN), logrou estabelecer uma solução consensual politicamente aceitável por ambas as partes, mas cujo alcance jurídico ainda é discutível. Assim, se estabeleceu que o Senado da República pode objetar as designações feitas pelo presidente da República dentro dos 30 dias posteriores a sua designação. Caso não o faça, se entende como não objetadas as nomeações. O problema é determinar se a objeção poderia ter como consequência invalidar a nomeação realizada pelo Executivo. (...) Na prática, o Senado objetou uma nomeação feita pelo presidente Fox. O comissionado em questão optou por declinar da designação, o que permitiu que o presidente fizesse uma nova designação. O problema jurídico ocorreria se o comissionado não tivesse renunciado, ou se o presidente tivesse optado por manter sua designação (López-Ayllón, 2015, pp.21-23, tradução nossa).

Após aprovação na Câmara, no Senado, havia um projeto de lei de dados pessoais que conflitava com o de acesso à informação, elaborado de forma independente. Após nova rodada de negociações e ajustes para reduzir as incompatibilidades, finalmente a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental (LFTAIPG) foi



aprovada em 30 de abril de 2002, tendo acolhido em várias seções as proposições do Grupo Oaxaca.

Dessa maneira, a lei federal, que estava em vigor até maio de 2015, trazia, dentre outros, os princípios da máxima publicidade; obrigação dos órgãos publicarem periodicamente informações-chave; promoção de governos abertos; e criação do Instituto Federal de Acesso à Informação Pública Governamental (IFAI), órgão da Administração Pública Federal, com autonomia operacional, orçamentária e de decisão, encarregado de promover e difundir o exercício do direito de acesso à informação.

Há que se esclarecer, porém, que o órgão não tem capacidade de aplicar sanções a servidores que eventualmente descumpram a regra. Diante destes casos seu papel é encaminhar uma recomendação de sanção à *Secretaría de la Función Pública* (SFP), a quem cabe avaliar o caso e determinar a punição ou não – um aspecto questionável, segundo alguns pesquisadores:

Devido às ‘muitas mãos’ envolvidas em qualquer decisão política, muitas vezes é extremamente difícil cobrar de qualquer indivíduo específico pelo descumprimento de uma determinação do IFAI pela agência. Notavelmente, a própria SFP é uma das agências federais que mais frequentemente ignora as decisões do IFAI. (Fox y Haight, 2011, p.368, tradução nossa).

De acordo com art. 59 da lei, as resoluções do IFAI são definitivas para os órgãos públicos, mas podem ser contestadas judicialmente pelo cidadão. Os sete comissionados que integram o Pleno do instituto têm mandatos de sete anos e seus nomes são designados pelo presidente da República, mas precisam receber o aval do Senado. Anualmente o IFAI envia ao Congresso um relatório de atividades.

Após implementação da legislação na esfera federal, foram vistas discrepâncias na aplicação das garantias relacionadas ao direito de acesso nas esferas locais (López Ayllón, 2015). Em 2012, retorna ao poder um presidente do partido PRI, Enrique Peña Nieto. Nesse retorno, o partido apresenta diversas propostas de reformas, incluindo relativas ao direito de acesso no país. Em 2014, a Constituição é alterada, e em maio de 2015, entrou em vigor a Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação Pública, que institui a transformação do IFAI em Instituto Nacional de Transparência, Acesso à





Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI), agora, com autonomia constitucional e ampliação de seu escopo de atuação para os três Poderes: antes a instituição atuava apenas a nível do Executivo Federal, supervisionando 247 órgãos públicos. Após a mudança, esse número passou para 872 (MORA, 2016).

Em publicação de 2020, chamada “*La agenda democrática del Grupo Oaxaca: Balance y Futuro*” (Escobedo, 2020), diversos integrantes do Grupo Oaxaca apresentam desafios atuais, relativos, entre outros, a discussões sobre o papel de órgãos autônomos estatais, assim como de organizações da sociedade civil e pressões a que se sujeitam, incluindo questionamentos sobre sua própria razão de ser. Ademais, os autores apontam desafios relativos às Tecnologias de Informação e Comunicação e a necessidade de enfrentar novas disputas, “com o mesmo ânimo que deu lugar à criação do Grupo Oaxaca (Escobedo, 2020, p.6).

### **Sociedade Civil e a legislação brasileira**

A criação de políticas de acesso à informação pública no Brasil é um movimento que tem como marco normativo inicial a Constituição Federal de 1988, que assegura o direito de acesso à informação e estabelece a publicidade como um dos princípios da administração pública<sup>5</sup>. Desde então, a década de 1990 foi marcada por legislações sobre gestão documental, regras para classificação de documentos sigilosos e *habeas data*.

Na primeira década dos anos 2000 observa-se que as normas passam a estabelecer o ambiente digital como a principal plataforma de promoção da transparência. Para além dos instrumentos normativos, vale destacar nesta cronologia a própria criação da Corregedoria-Geral da União (CGU), em 2001 (posteriormente transformada em Controladoria-Geral da União, em 2003). No âmbito da CGU, em 2003 foi criado o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, de onde saiu um dos anteprojotos de Lei de Acesso à Informação, mas não o primeiro. A primeira proposta sobre o tema foi apresentada pelo deputado Reginaldo Lopes (PT-MG) em fevereiro de 2003. O texto chegou a ser aprovado por duas comissões na Câmara, mas ficou engavetado até 2007.

A regulamentação do direito de acesso à informação pública não era uma pauta prioritária para movimentos

<sup>5</sup> Respectivamente, inciso XXXIII do Art. 5º e Art. 37. Há ainda o Art. 216, que trata da gestão da documentação governamental.

sociais ligados à comunicação (Dutra, 2015). No entanto, vale destacar a atuação de um grupo: o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas<sup>6</sup>. Criado em 2003, trata-se de uma rede cuja formação e objetivo inicial eram similares à do Grupo Oaxaca, no México. Assim como a organização mexicana, o Fórum também foi criado após a realização de um Seminário Internacional sobre Direito de Acesso à Informação, promovido pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) – que havia sido criada no ano anterior, em 2002.

<sup>6</sup> Disponível em: [www.informacaopublica.org.br](http://www.informacaopublica.org.br) Acesso em 8 ago. 2020.

Constituído originalmente por 23 organizações da sociedade civil, o Fórum buscava promover e incentivar o debate sobre o direito de acesso a informações no Brasil e defender a criação de uma lei garantindo o acesso a documentos produzidos e/ou tutelados pela administração pública. Em sua declaração de princípios e objetivos, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas se compromete a atuar sem conotação político-partidária nem fins lucrativos. Entre os fundadores estão entidades ligadas à imprensa, associações de magistrados e grupos de pesquisa vinculados a universidades.

Em 2006, uma carta assinada pela coalizão de entidades que compunham o Fórum foi enviada ao então candidato à reeleição, Luiz Inácio Lula da Silva. O objetivo era a inclusão de medidas relacionadas ao direito de acesso à informação no programa de governo do candidato. A regulação do tema tornou-se, portanto, uma de suas promessas de campanha. Em seu primeiro mandato, Lula não revogou um decreto assinado nos últimos dias da gestão de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, que abria brecha para que alguns documentos fossem mantidos em sigilo eterno.

O trabalho do Fórum em defesa da aprovação de uma Lei de Acesso à Informação se concentrava junto aos representantes do Legislativo e do Executivo. Em abril de 2009, o Fórum promoveu o segundo Seminário Internacional sobre Direito de Acesso à Informação Pública, que contou com a participação da então ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff. Na ocasião, ela se comprometeu a enviar nas semanas seguintes um Projeto de Lei de Acesso à Informação ao Congresso Nacional, o que de fato ocorreu. Em maio o projeto chegou ao Congresso, estruturado a partir do modelo elaborado pelo Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção da CGU.



Ao observar o processo de tramitação da Lei de Acesso percebe-se que o tema levantou uma discussão de caráter multipartidário, no qual parlamentares da base governista e de oposição assumiram posturas semelhantes, a favor da transparência. No entanto, foi possível identificar duas perspectivas em disputa. Uma delas, favorável à regulamentação do acesso às informações públicas, era composto por atores como ONGs, fóruns institucionalizados, imprensa, setores do Poder Executivo Federal e organismos internacionais. A crença política que orientava a coalizão era baseada na liberdade de acesso à informação, ancorada em axiomas como “a democracia é o governo do poder público em público” (Bobbio, 2011, p.98).

Do lado oposto estava a coalizão contrária à aprovação da Lei de Acesso, formada por outros setores do Governo Federal, tais como os Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores, sindicatos e congressistas. A crença política que os unia era baseada na prevalência do direito à privacidade em detrimento da publicidade, e no argumento da segurança nacional.

Para fazer o texto avançar, um grupo de organizações que integrava o Fórum de Direito de Acesso a Informação Pública, adotou uma estratégia discursiva focada no direito à memória e à verdade. Ainda que o resgate à memória do país fosse apenas uma das consequências da LAI, e não seu principal objetivo (Reis, Ligia Maria de Souza Lopes, 2014), para aqueles que trabalhavam diretamente na campanha pela aprovação do projeto, a meta era criar uma “alavanca”, como relatou o jornalista Fernando Rodrigues, que participou ativamente das ações:

O início do processo para a criação da lei foi de fato alavancado pela necessidade que o Brasil tinha (e sempre terá) de conhecer melhor o seu passado recente, da ditadura de 64 a 85. E foi uma boa alavanca. Por que foi uma boa alavanca? Porque deu certo, a gente tem a lei. (...) E no momento em que a gente ganhou tração, outros assuntos foram incluídos e outras ênfases foram dadas (Fernando Rodrigues, comunicação pessoal, 6 de jun. 2014)

Além disso, em novembro de 2010, enquanto o projeto tramitava no Senado, o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no julgamento do caso Gomes Lund, conhecido como Guerrilha do Araguaia. O processo foi movido por familiares de desaparecidos políticos

que integravam a Guerrilha do Araguaia, um movimento armado liderado pelo Partido Comunista do Brasil na região do Araguaia (divisa dos estados do Pará, Maranhão e Goiás – hoje Tocantins), com o objetivo de se contrapor ao regime militar. Entre 1972 e 1975, as Forças Armadas realizaram operações de repressão no local que resultaram no desaparecimento de 70 pessoas, entre militantes do PCdoB e moradores da região.

Na sentença, a Corte critica os dispositivos da Lei de Anistia e afirma que o governo brasileiro violou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos “pela afetação do direito a buscar e a receber informação, bem como do direito de conhecer a verdade sobre o ocorrido” (CIDH, 2010, p.114). Por fim, entre as várias determinações estabelecidas pela Corte, está a ordem para que o governo brasileiro forneça informações aos familiares das vítimas que desapareceram no episódio – e que vinham sendo requisitadas sem sucesso. Na época em que o caso foi julgado, o governo argumentou que já havia enviado um projeto de Lei de Acesso à Informação Pública ao Congresso Nacional.

A sentença da CIDH alimentou o discurso pró-memória e verdade. Para alguns, essa estratégia discursiva tensionava o debate, gerava uma polarização entre setores do governo mais resistentes à ideia de abertura, como o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa, e movimentos em defesa dos Direitos Humanos. A solução adotada pelo governo foi sancionar duas leis no mesmo dia: a Lei de Acesso à Informação e a criação da Comissão Nacional da Verdade, encarregada de investigar violações a direitos humanos promovidas pelo Estado entre 1946 e 1988<sup>7</sup>.

A regra entrou em vigor em maio de 2012 e se aplica aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), em todos os níveis administrativos (municipal, estadual, distrital e federal). De acordo com a lei, qualquer cidadão pode solicitar uma informação por meio dos canais estabelecidos, e em no máximo 30 dias deverá ser respondido (20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias, desde que justificado). Além disso, a lei proíbe a exigência de justificativa para o pedido de informação, e estabelece prazo para apresentação de recursos. No Executivo Federal, existem pelo menos 4 instâncias recursais, sendo duas no órgão demandado, a CGU é a terceira e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), a quarta. Coube à CGU atuar como responsável pelo monitoramento da aplicação da LAI pelo

<sup>7</sup> A Comissão Nacional da Verdade, de modo geral, teve um impacto em termos de transparência, ao investigar e divulgar as informações sobre o passado obtidas em seu trabalho. No entanto, não houve responsabilização pelos crimes cometidos no passado. Por isso, Jonathan Fox (2008) avalia que de modo geral o trabalho das comissões da verdade não gera *accountability*, e contribui muito mais para a paz do que para a justiça.



governo federal, além de promover campanhas de fomento à cultura da transparência e treinamentos de agentes públicos.

A lei delimita ainda em seu art. 23 algumas informações que são passíveis de classificação, ou seja, aquelas podem ter o acesso restrito quando tratarem de: defesa e segurança nacional, pesquisas científicas estratégicas ou temas que podem colocar em risco a segurança ou a saúde da população. Essas informações podem ser classificadas como reservadas (sigilo por 5 anos), secretas (15 anos) e ultrassecretas (25 anos, podendo ser renovado uma única vez). Dessa forma, um documento público só poderá ser mantido em sigilo por, no máximo, 50 anos.

Há, no texto da Lei de Acesso, dois itens que respaldam a busca por informações referentes à ditadura militar no país: o parágrafo único do art. 21, que determina a impossibilidade de sigilo quanto a fatos relativos à violação de direitos humanos, e o parágrafo quarto do art.31, que estabelece que não pode haver restrição de acesso à informações essenciais para recuperação de fatos históricos de maior relevância. No entanto, jornalistas que se dedicam a investigações sobre este período histórico afirmam que o impacto da LAI na abertura de documentos foi baixo (Dutra, 2015).

A participação de organizações da sociedade civil e da imprensa no movimento pela aprovação da LAI teve sua importância para fomentar o debate sobre o tema, ainda que pelo viés do direito à memória e à verdade. Mesmo após a aprovação da Lei, o Fórum segue ativo, e as organizações que integram a coalizão exercem importante papel no monitoramento da aplicação da LAI nos diferentes níveis administrativos, além de sugerir soluções aos problemas identificados. Em 2020, por exemplo, o grupo lançou a campanha *Acesso à Informação é direito: pela regulamentação da LAI em todos os municípios*<sup>8</sup>. Com base em dados da Controladoria Geral da União, verificou-se que 86% dos municípios do país ainda não regulamentaram a lei, o que gera uma série de limitações em sua aplicação.

Abaixo, um quadro-síntese com semelhanças e diferenças no contexto político e nas ações das organizações da sociedade civil em defesa da aprovação de uma lei de acesso à informação:

<sup>8</sup> A ação envolveu a criação do site *Regulamenta LAI*, que possibilita a criação de um projeto de lei de iniciativa popular para regulamentar a lei nos municípios. Disponível em: < <https://www.regulamentalai.org/>> Acesso em 5 jan. 2021.



**Quadro 1: Síntese de semelhanças e diferenças entre os dois países no processo de criação de suas respectivas leis de acesso à informação**

	<b>Brasil</b>	<b>México</b>
Característica da cultura política	Patrimonialismo e Clientelismo	Patrimonialismo e Caciquismo
Mudança na coalizão governamental	O tema passou da agenda de interesses para a agenda de ações no final do governo Lula (2009). O texto foi sancionado no governo Dilma Rousseff (2011)	Fim da hegemonia do PRI, Vicente Fox (PAN) assume a promessa de campanha de criar uma lei de acesso para o país.
Contexto de criação das organizações	Após a realização de um Seminário de Direito de Acesso à Informação Pública	Após a realização de um Seminário de Direito de Acesso à Informação Pública
Formação das organizações	Entidades ligadas à imprensa, associações de magistrados e acadêmicos	Acadêmicos e Jornalistas
Estratégia de atuação das organizações	Acompanhamento da tramitação do projeto, produção de matérias jornalísticas e ações de <i>advocacy</i> junto aos parlamentares	Elaboração de um anteprojeto que foi protocolado por deputados, produção de matérias jornalísticas e ações de <i>advocacy</i> junto aos parlamentares
Estratégia discursiva utilizadas	Direito à memória e à verdade	Marco legal necessário no âmbito da transição democrática do país, após o domínio de mais de 70 anos do mesmo partido no poder
Onde houve resistência	Senado Federal, no âmbito da Comissão de Relações Exteriores	Senado Federal, em razão da tramitação de uma lei de proteção de dados pessoais
Tempo de atuação	Da criação do Fórum (2003) até a sanção da Lei de Acesso (2011): 8 anos	Da criação do Grupo Oaxaca (2001) até a sanção da Lei de Acesso (2002): 1 ano
Status atual da organização	O Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas segue em atividade	O Grupo Oaxaca não teve continuidade, mas alguns de seus membros seguem atuando em defesa da garantia do direito de acesso à informação pública.

**Fonte:** Elaboração própria

A primeira grande diferença entre os dois países foi o tempo necessário para aprovar a LAI. Considerando que, no Brasil, o primeiro projeto a respeito do tema foi apresentado em fevereiro de 2003 e a lei de acesso foi sancionada em novembro de 2011, tem-se um intervalo de mais de 8 anos. No caso mexicano, entre a primeira proposta apresentada, em julho de 2001, e a sanção presidencial em junho de 2002, foram apenas 11 meses. Por motivos diferentes, o Senado foi o local onde ambos projetos de lei enfrentaram resistências.

No entanto, os países apresentam traços comuns em sua cultura política, como o patrimonialismo. O sistema, cujas origens se encontram ainda no processo de colonização





tanto do Brasil quanto do México, se apresenta como um desafio para a implementação de instrumentos de acesso à informação pública, uma vez que o patrimonialismo se caracteriza pela dificuldade em estabelecer limites entre público e privado. Apesar deste aspecto em comum, cada país apresenta características singulares em sua trajetória política: o clientelismo no Brasil, e o caciquismo no México.

A virada dos anos 2000 foi um período de grande importância para os dois países. No México, a ascensão de Vicente Fox, do PAN, ao poder marcou o fim de uma hegemonia de 72 anos do PRI. Iniciou-se, portanto, um período de transição democrática, em que um projeto de lei de acesso à informação começou a ser discutido por organizações da sociedade civil e pelo governo. No Brasil, a mudança na coalizão governamental nas eleições de 2002 também foi um marco no cenário político. A criação do Conselho de Transparência e Combate à Corrupção no âmbito da Controladoria-Geral da União foi de grande importância para pautar a necessidade do Executivo discutir e elaborar um anteprojeto de lei de acesso à informação.

Em relação à mobilização da sociedade civil, o grupo Oaxaca inspirou o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas no Brasil. Formado em 2001 por acadêmicos e jornalistas mexicanos após a realização de um Seminário de Direito de Acesso à Informação, os integrantes do grupo Oaxaca logo estabeleceram uma comissão técnica que se dedicou a elaborar um anteprojeto de lei de acesso, adotando uma postura proativa. Apesar de ter entre seus integrantes representantes de veículos midiáticos (o que favorecia a inserção maciça do tema em jornais impressos de diferentes linhas editoriais), sua estratégia discursiva foi marcada pelo esforço em desvincular o tema como se fosse algo de exclusivo interesse da imprensa. Adotou o slogan “direito de saber” para tentar vincular à ideia de informação pública, produzida e tutelada pelo Estado, e não informação jornalística, cujo proveito seria apenas dos veículos de comunicação comerciais. Assim que a Lei de Acesso foi sancionada, o grupo encerrou suas atividades – apesar de alguns membros ainda atuarem de maneira independente.

Inspirando-se na experiência mexicana, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas foi criado em 2003, após a realização de um Seminário de Direito de Acesso à Informação. Constituído por organizações ligadas à imprensa,

associações de magistrados e grupos de pesquisa vinculados a universidades, o Fórum atuou junto a representantes do Executivo e do Legislativo, em defesa da aprovação de uma lei de acesso, mas não chegou a elaborar um anteprojeto. O grupo organizou o segundo Seminário de Direito de Acesso à Informação, que contou com a participação de representantes do governo, que anunciaram o envio do projeto ao Congresso. Enquanto o texto tramitava, os integrantes do Fórum adotaram uma estratégia discursiva focada no direito à memória e à verdade (que foi impulsionada pelo julgamento do caso Gomes Lund na Corte Interamericana de Direitos Humanos). Não por acaso, a Lei de Acesso à Informação foi sancionada no mesmo dia em que a Comissão Nacional da Verdade foi nomeada. Diferentemente do Grupo Oaxaca, o Fórum segue ativo. As entidades que o integram atuam na fiscalização da aplicação da LAI e na sugestão de melhorias nas políticas de acesso à informação pública.

Assim, a despeito das singularidades da trajetória histórica de cada país, Brasil e México compartilham aspectos em comum no processo que levou à aprovação de suas respectivas leis de acesso à informação. Analisar estes percursos possibilitam não só identificar semelhanças como também proporcionam oportunidades de aprendizado nas diferenças.

## **Conclusões**

Ao se estudar a evolução do direito de acesso no México de maneira comparada com a implantação da legislação brasileira, notam-se semelhanças no processo de efetivação das garantias e um pioneirismo mexicano em relação a vários aspectos ainda passíveis de reformas legais não realizadas no Brasil.

Na realidade brasileira, da mesma forma, há uma maior efetividade da norma no âmbito federal e do Poder Executivo, bem como discrepâncias das legislações estaduais e municipais, que se refletem no acesso à informação.

Nove anos depois de sua aprovação, a lei brasileira foi alvo de duas tentativas de alteração por parte do Poder Executivo Federal, ambas na gestão de Jair Bolsonaro em 2019 e em 2020. As duas investidas foram barradas pela Câmara dos Deputados e pelo Supremo Tribunal Federal, respectivamente.



No México, onde o presidente Andrés Manuel López Obrador se situa no polo ideológico distinto ao de Bolsonaro, a eficácia do INAI já foi cuestionada pelo chefe do Ejecutivo em diversas coletivas de imprensa, e o orçamento do órgão vem enfrentando reduções desde 2019.

Diante deste cenário, é necessário estar atento às tentativas de restrição do acesso à informação pública e promover a legislação, que regulamentou este direito constitucional, e políticas públicas que ampliem a percepção sobre sua importância e a sua utilização. Nas palavras de Bobbio: “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (Bobbio, 2004, p.43).

A pesquisa que embasou este artigo demonstra a multidimensionalidade dos desafios que permeiam a cultura de opacidade do Brasil, do México e de outros países para implementação de medidas de transparência. O estudo verificou uma relação direta entre atividades de ajuste da conduta dos órgãos públicos com ações da sociedade. Para que a mobilização ocorra e as normas de acesso sejam utilizadas, tem sido fundamental a participação de jornalistas, acadêmicos e integrantes de organizações sociais.

Para que o acesso à informação se expanda, é essencial o envolvimento de outros grupos com potencial de capilaridade e de utilização do acesso em suas atividades cotidianas. Dentre eles, docentes de educação básica e de educação superior que não apenas poderiam solicitar informações, porém, e sobretudo, instruir seus estudantes a fazer o mesmo. A melhor proteção à norma parece ser mesmo o seu uso e o desdobramento de seus princípios na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e em práticas sociais permanentes.

## Referencias bibliográficas

- ACKERMAN, John (2015). *El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*. México: Editorial Planeta Mexicana.
- AMLO critica sueldos del Inai; “corrupción creció a la par” de que se creó este organismo, dijo (2018, dezembro 7). *Aristegui Noticias*. Recuperado em 30 de maio de 2021



de <https://aristeguinoicias.com/0712/mexico/amlo-critica-sueldos-del-inai-corrupcion-crecio-a-la-par-de-que-se-creo-este-organismo-dijo/>

AVRITZER, Leonardo (2012). Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. En *Opinião Pública*, Campinas, volume 18, Nº 2, pp. 383-398.

CAMÍN, Héctor Aguilar y MEYER, LORENZO (2000). *À Sombra da Revolução Mexicana. História Mexicana Contemporânea, 1910-1989*. São Paulo: EDUSP.

BOBBIO, Norberto (2004). *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier.

BOBBIO, Norberto (2011). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra.

CASTILLEJO, Itzel Leticia Solano (2015). Retos y dificultades que ha enfrentado México sobre transparência y derecho de acceso a la información pública en los últimos años (2002-2014). Dissertação. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (2010). Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. São José, 24 nov. 124p. Recuperado em 25 de maio de 2021 de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf).

COSTA, Ana Beatriz Lemos da (2017). *Transparência e seus avessos: Direito de Acesso à Informação Pública no México*. Dissertação. Universidade de Brasília, Brasília. Recuperado em 25 de maio de 2021 de <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24232>.

DUTRA, Luma Poletti (2015). *Direito à informação em pauta: os usos da Lei de Acesso por jornalistas*. Dissertação. Universidade de Brasília, Brasília. Recuperado em 25 de maio de 2021 de <https://repositorio.unb.br/handle/10482/17909>.

ESCOBEDO, Juan Francisco (org.) (2020). *La agenda democrática del Grupo Oaxaca: Balance y Futuro*. Ciudad de México: INAI.

ESCOBEDO, Juan Francisco (2003). Movilización de la opinión pública en México: El Caso del Grupo Oaxaca y de la ley federal de acceso a la información pública. En *Derecho Comparado de la Información*, Ciudad de México, Nº 2, pp.63-92.

FAORO, Raymundo (2001). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo.



- FOX, Jonathan y HAIGHT, Libby (2011) Mexico's transparency reforms: theory and practice. En *Government Secrecy*, volume 19, pp. 353-379.
- FOX, Jonathan (2008). Transparencia y rendición de cuentas. En ACKERMAN, John M. (org.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: Siglo XXI.
- HABERMAS, Jürgen (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade. Vol. II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HERNÁNDEZ MUÑOZ, Edgar (2006). El clientelismo en México: los usos políticos de la pobreza. En *Espacios Públicos*, Ciudad de México, volume 9, N° 17, pp. 118-140.
- Vargas Llosa: "México es la dictadura perfecta" (1990, agosto 31). *El País*. Recuperado em 30 maio de 2021 de [https://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html)
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2015). *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 60 de la Constitución mexicana. Cuadernos de transparencia 17*. Ciudad de México: INAI.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de febrero de 1917 (México).
- MORA, Ximena Puente de la (2015). Implementación de la Reforma en Materia de Transparencia: Retos y Perspectivas para el Poder Judicial de la Federación. En *VI Seminario Internacional de Transparencia Judicial, 'El Nuevo Modelo de Acceso a la Información y Justicia Abierta'*, Ciudad de México: PJF. Recuperado em 15 jan. 2021, de: <[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina\\_transparencia/documento/2018-01/Memorias\\_Seminario\\_Internacional\\_de\\_Transparencia\\_Judicial\\_2015.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina_transparencia/documento/2018-01/Memorias_Seminario_Internacional_de_Transparencia_Judicial_2015.pdf)>
- NEUMAN, Laura (2009). *Enforcement Models: Content and Context. Access to Information Working Paper Series*. Washington: The World Bank.
- PRESUEL, Rodrigo Cetina, ALFONSO, Loreto Corredoira y ATALA, Fernando Gutiérrez (2015). *Medios y periodistas en la era del Gobierno Abierto y la Transparencia*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- REIS, Ligia Maria de Souza Lopes (2014). A Lei brasileira de Acesso à Informação e a construção da cultura de transparência no Brasil: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal. Dissertação. Universidade de

- Brasília, Brasília. Recuperado em 23 jun. 2020 de <https://repositorio.unb.br/handle/10482/16262>.
- ROSA, Yared De La (2021, janeiro 11). En 3 años, gobierno redujo presupuesto de Inai, IFT, Cofece, CNH y CRE hasta 77%. *Forbes México*. Recuperado em 12 fev. 2021 de <https://www.forbes.com.mx/politica-3-anos-gobierno-presupuesto-inai-ift-cofece-cnh-cre-77/>
- SARAVIA, Enrique (2006). Introducción à teoria da política pública. En SARAVIA, Enrique y FERRAREZI, Elizabete (orgs.). *Políticas públicas* (pp. 21-42). Brasília: ENAP.
- SCHRÖTER, Barbara (2010). ¿Clientelismo político: existe el fantasma y cómo se viste? En *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, Volume 72, N° 1, pp. 141- 175.
- V-DEM INSTITUTE (2021). *Autocratization Turns Viral: Democracy report 2021*. Suécia: Universidade de Gotemburgo. Recuperado em 4 maio de 2020 de <https://www.v-dem.net/files/25/DR%202021.pdf>

Fecha de recepción: 31 de mayo de 2021  
Fecha de aceptación: 24 de agosto de 2021



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional





# Verónica Capasso

Universidad Nacional de La Plata. Instituto de Investigaciones en  
Humanidades y Ciencias Sociales. Consejo Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas. Argentina

capasso.veronica@gmail.com

## MOVILIZACIÓN DE MUJERES, ACTIVISMO HASHTAG Y ODIO POLÍTICO. EL CASO DE MARIELLE FRANCO EN BRASIL

**Resumen:** En este artículo analizamos tres ejes que configuraron una trama específica en torno del crimen político y de odio de Marielle Franco en Brasil: la movilización de mujeres, el activismo hashtag y el odio político. Para ello, partimos de un enfoque interdisciplinar, de una etnografía virtual y recurrimos a diferentes fuentes de producción textual. El crimen de Marielle permitió una articulación de características específicas del activismo en la contemporaneidad. Visibilizó cuerpos y voces disidentes marcados por una dimensión afectiva, lo cual, a su vez, operó como antecedente de movilizaciones posteriores en un contexto creciente de represión, racismo, homofobia y misoginia.

**Palabras clave:** Marielle Franco, Movilización, Mujeres, Crimen político, Activismo virtual, Odio

### **Women's mobilization, hashtag activism and political hatred. The case of Marielle Franco in Brazil**

**Abstract:** In this paper we analyze three axes that shaped a specific frame around the political and hate crime of Marielle Franco in Brazil: the mobilization of women, hashtag activism and political hatred. To do this, we start from an interdisciplinary approach, from a virtual ethnography and we use different sources of textual production. Marielle's crime allowed an articulation of specific characteristics of activism in contemporary times. It made visible dissident bodies and voices marked by an affective dimension, which, in turn, operated as a precedent for subsequent mobilizations in a growing context of repression, racism, homophobia and misogyny.

**Keywords:** Marielle Franco, Mobilization, Women, Political crime, Virtual activism, Hate



## Introducción

En este artículo<sup>1</sup>, nos interesa abordar algunos rasgos presentes en las movilizaciones inmediatamente posteriores al asesinato de Marielle Franco en Brasil. En primer lugar, hablamos de la insurgencia, principalmente (aunque no de forma exclusiva), de mujeres negras, con ciertas características que detallaremos más adelante. En segundo lugar, estas movilizaciones en el espacio público se relacionaron con el activismo *hashtag*, generando vínculos entre la calle y el espacio virtual (en redes sociales como *Facebook* y *Twitter*). Por último, identificamos que, en este caso, el odio aparece manifiesto como afecto político en un doble sentido. Por una parte, en tanto afecto que produce la eliminación de vidas y cuerpos a partir del racismo, sexismo y clasismo, algo que adquirió centralidad en la nueva oleada conservadora que atraviesa América Latina desde hace unos años. Por otra parte, el odio y sus diferentes modulaciones (como la ira y la indignación), también son parte de las prácticas y los discursos creativos de ciertos sectores sociales colectivos antagónicos a los poderes estatales (Kiffer y Giorgi, 2019).

Desarrollaremos estos tres ejes de análisis desde un enfoque interdisciplinar (conceptualizaciones provenientes de la sociología, la teoría política, los estudios de género, los estudios sociales de los afectos/emociones). Para la recolección de información y dada la relevancia del ciberespacio en la vida cotidiana de las personas (Hine, 2004), siendo importantes los usos, las apropiaciones y la construcción de sentido que este vehiculiza, hicimos una etnografía virtual. La misma fue realizada recuperando información relevante, acorde a los objetivos propuestos, de diferentes plataformas digitales, tal como el Facebook de Marielle Franco y el del medio de comunicación independiente Mídia NINJA, publicaciones realizadas entre marzo de 2018 y marzo de 2020. A partir del relevamiento de diferentes imágenes (fotografías, dibujos) y su posterior análisis, surgieron las dimensiones de análisis que serán desarrolladas en el artículo<sup>2</sup>. También recurrimos a diversos tipos de producción textual escrita como son los textos periodísticos, artículos publicados en páginas web y diarios (sobre todo brasileños), entre otros, que abordaron el asesinato de Franco.

<sup>1</sup> Este trabajo se inscribe en el Proyecto PPID “Cultura y sociedad en Argentina y Brasil, siglos XX y XXI” radicado en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.

<sup>2</sup> Dado que la mayoría de las fotografías cuentan con derechos de autor, el número de imágenes incorporadas en el texto es ínfimo en relación a lo que se puede ver y relevar sobre el tema en cuestión en diferentes medios de comunicación y redes sociales.



## Contexto

El 14 de marzo de 2018 fue asesinada en Río de Janeiro Marielle Franco, de 38 años. Ella era concejala del Partido Socialismo y Libertad (PSOL), negra, de la favela, bisexual y feminista. Defendía la igualdad racial, de género y los derechos de los sectores excluidos de Brasil. Asimismo, era una activa denunciante de la intervención militar de Río de Janeiro, de la exclusión social y de la violación de los derechos de los jóvenes negros de la favela, estigmatizados y recurrentemente encarcelados y asesinados. Para muchos, era un símbolo de renovación de la política brasilera. Dentro de sus propuestas políticas también se encontraban combatir la violencia contra la mujer y combatir la homofobia, visibilizar a las mujeres negras, la visibilidad lesbiana, el aborto legal y atención humanizada a la mujer, entre otros.

La noche del 14 de marzo de 2018, cuando volvía en auto a su casa después de participar de un evento de mujeres negras, fue asesinada junto a su chofer, Anderson Gomes. Los medios afirmaron que las balas que los mataron habrían sido compradas por la Policía Federal en diciembre de 2006. Por ello, una de las hipótesis es que el asesinato fue perpetrado por agentes de las milicias integradas principalmente por expolicías o policías corruptos como represalia al trabajo político llevado adelante por Marielle (*El País*, 17 de marzo de 2018). Su crimen desató una ola de manifestaciones masivas en muchas ciudades de Brasil como así también en el exterior (por ejemplo, en Buenos Aires y en Santiago de Chile). Actualmente, tres parapolicías o “milicianos”, se encuentran presos por su presunta participación en el asesinato (*Página 12*, 2 de julio de 2020) y, si bien no hay pruebas contundentes, muchos vinculan el crimen con el actual presidente de Brasil, Jair Bolsonaro.

Tras la muerte de Marielle Franco, se llevaron a cabo múltiples manifestaciones y marchas, donde el repertorio de acción fue textual y visual (Capasso, 2019). A las imágenes y fotografías de ella se le sumaron carteles con consignas como “A luta não vai parar. #Marielle presente”, “Marielle vive”, “Vidas negras importam”<sup>3</sup>, entre otras, difundidas en el espacio urbano y en el virtual (imagen 1). Por otra parte, tal como sostiene Biroli (2018) la llegada de una mujer negra, de la favela, a un cargo de gobierno les permitió, a otras mujeres que comparten características y posición social, replantear

<sup>3</sup> “La lucha no va a parar. #Marielle presente”; “Marielle vive”; “Vidas negras importan”. Traducción propia.

el espacio de la política. De esta forma, la lucha sostenida por Franco y sus adeptos tuvo repercusiones en las pasadas elecciones presidenciales en Brasil (2018), en tanto la bancada feminista creció y fueron electas mujeres negras, mujeres militantes de los derechos LGBTIQ+ y, por primera vez en la historia del país, una mujer trans y una mujer indígena accedieron también a un cargo del poder ejecutivo. Este hecho reafirma la actualidad del compromiso de la lucha de Franco, el avance en contrarrestar los años de invisibilidad en los espacios institucionales de diferentes grupos desplazados y una de las respuestas que se le dio al asesinato político de Marielle.

En suma, el asesinato de Marielle Franco articula tres ejes importantes: fue llorado socialmente; el hecho interactuó con la coyuntura política y, por último, fue una muerte joven, visible y con amplia cobertura nacional e internacional en medios de comunicación y redes sociales (Gayol y Kessler, 2018). Estas características, junto con el odio como afecto político (Kiffer y Giorgi, 2019), configuraron una escena específica que iremos describiendo y analizando a continuación.

**Imagen 1. Tayla Nicoletti. Proyecto Políticas<sup>4</sup>, 2018<sup>5</sup>**



Fuente: <https://vitalizado.com/hq/marielle-franco-por-politicas/>

## Mujeres movilizadas

Si bien no es nuestro objetivo reponer la historia de las luchas y movilizaciones de las mujeres en Brasil<sup>6</sup>, sí interesa remarcar que existe un creciente interés en el análisis

<sup>4</sup> El proyecto “Políticas”, encabezado por dibujantes e investigadoras del cómic Thaís Gualberto, Aline Zouvi, Dani Marino y Carol Ito, lanzó una convocatoria de trabajos visuales en honor a Marielle Franco, reuniendo así diversas propuestas realizadas por mujeres. Ver en: <https://vitalizado.com/hq/marielle-franco-por-politicas/>

<sup>5</sup> “No nos vamos a callar. #Mariellepresente”. Traducción propia.

<sup>6</sup> Para más detalle respecto de este tema, ver: de Lima Campos (2017), Cardoso (2018) y Figueiredo (2018).



<sup>7</sup> Es importante decir que no todos los movimientos de mujeres son estructurados a través del ideario feminista que cuestiona la situación y el rol de la mujer en la sociedad (de Lima Campos, 2017).

de los movimientos de mujeres a partir del estudio de la acción colectiva y la amplitud de sus prácticas, acciones de contestación y demandas (muchas de las cuales poseen un carácter transregional, como el derecho al aborto legal, seguro y gratuito)<sup>7</sup>. A los fines de este artículo, haremos referencia a mujeres movilizadas que tras el asesinato de Marielle Franco en Brasil, lloraron su muerte públicamente y reclamaron justicia.

Focalizando, entonces, en Brasil, es preciso decir que entre 2003 y 2015 (periodo de gobierno del Partido de los Trabajadores con Lula da Silva y Dilma Vana Rousseff) tanto las iniciativas estatales vinculadas al género y la sexualidad como las relacionadas con la participación política y el trabajo de mujeres y grupos LGTBIQ+ aumentaron en escala y magnitud. Esta situación comenzó a revertirse tras el proceso de destitución de Rousseff y el ascenso de Michel Temer en su reemplazo, cuando “las élites (masculinas, blancas, liberales y ultraconservadoras) retornaron a disputar el poder de forma agresiva y autoritaria” (Matos, 2016, p.1). A su vez, en el año 2015 hubo una movilización importante de mujeres contra el presidente del parlamento federal, Eduardo Cunha, quien aprobó un proyecto de ley que impedía que las mujeres violadas accedieran a la píldora del día después. En este contexto, y como respuesta al avasallamiento contra los derechos de las mujeres, en 2016, Marielle Franco fue elegida concejala de Río de Janeiro.

Tal como ya mencionamos, su ejecución ocurrió en 2018, tras denunciar el continuo abuso de autoridad y la violencia contra los habitantes de los barrios marginales y pobres de la ciudad carioca, especialmente contra la población negra. Al respecto, Figueiredo sostiene:

Marielle morreu porque foi vítima do racismo? Do Femicídio? Por que era ativista dos direitos das populações negras, ou porque defendia a garantia dos direitos humanos? Certamente, a execução de ela não se enquadra em nenhum desses motivos isoladamente, mas no conjunto ou na intersecção formada por eles. O crime contra Marielle tem como objetivo político enviar uma mensagem com vistas a silenciar o atuante e combativo movimento de mulheres negras em todo o país, [...] exatamente porque, estando na base, o movimento das mulheres negras desestrutura/ desestabiliza as rígidas e consolidadas relações desiguais de poder do sistema capitalista. O assassinato de Marielle Franco é uma





tentativa de matar a luta e a esperança em cada uma de nós, e de reinstaurar as relações rígidas e desiguais de poder na sociedade brasileira (Figueiredo, 2018, p.1082)<sup>8</sup>.

Es decir, el asesinato de Marielle Franco ocurrió en un momento en el cual las mujeres negras movilizadas cuestionaban la existencia de la “democracia racial” en Brasil<sup>9</sup>, en tanto las jerarquías raciales y de género coloniales seguían (siguen) intactas y con ellas diferentes prácticas represivas y opresivas. Tal como sostiene Pons Cardoso (2018), la opresión, en particular de las mujeres negras, es experimentada a partir de un lugar configurado por la forma en que género, raza, clase y sexualidad se entrecruzan. Por ello, la muerte de Marielle fue leída como un intento de callar voces disidentes, de parar su lucha y, al mismo tiempo, exponer que los cuerpos y las vidas negras (imagen 2) no importan en un país en el que, “De cada cem pessoas assassinadas, 71 são negras” (Estima, 2018, 4)<sup>10</sup>. Por ejemplo, en las manifestaciones por Marielle, principalmente de mujeres negras, en Salvador de Bahía, se escuchaba: “Não queremos um minuto de silêncio, queremos gritar, o que aconteceu com Marielle é mais um caso de assassinato do povo negro” (Estima, 2018, p.3)<sup>11</sup>.

Optaron por gritar, por manifestar la ira y la indignación frente al acontecimiento. Este tipo de movilizaciones y manifestaciones públicas, sucedieron en otras ciudades de Brasil: Río de Janeiro, San Pablo, Recife, entre otras. Allí, como un modo de exponer la voz, de hacerse ver y oír, se leía en las pancartas de las personas movilizadas, consignas como: “Marielle presente, hoje e sempre”, “Quem matou Marielle?”, “Marielle vive. Não calarão sua voz”, “Militarização, não em nosso nome”, “Foi execução”, “Luto e luta por Marielle”, “Vidas negras e periféricas importam”, “A covardia não silenciará a resistência. #Mariellelive”<sup>12 13</sup>, etc. En algunos casos, estas frases fueron acompañadas tanto de fotografías o dibujos del rostro de Marielle como de flores y velas, generando así diversidad de marcas de memoria y espacios, algunos efímeros, de recuerdo. Por último, vale decir que las movilizaciones por el pedido de justicia y memoria no solo incluyeron diversidad de asistentes en términos de clase social, género y raza (es decir, no solo eran mujeres negras), sino que también hubo un carácter transregional de dicha demanda en tanto los consulados brasileiros de diferentes países del mundo fueron el locus de diferentes prácticas de repudio tras el asesinato.

<sup>8</sup> “¿Marielle murió porque fue víctima del racismo? ¿de femicidio? ¿Porque era activista de los derechos de las poblaciones negras o porque defendía la garantía de los derechos humanos? En verdad, su ejecución no encuentra en ninguno de esos motivos aislados, sino en el conjunto o en la intersección formada por ellos. El crimen contra Marielle tiene como objetivo político enviar un mensaje con vistas a silenciar el activo y combativo movimiento de mujeres negras en todo el país, [...] exactamente porque, estando en la base, el movimiento de las mujeres negras desestructura/desestabiliza las rígidas y consolidadas relaciones desiguales de poder del sistema capitalista. El asesinato de Marielle Franco es una tentativa de matar la lucha y la esperanza de en cada una de nosotras, y de reinstaurar las relaciones rígidas y desiguales de poder en la sociedad brasileña (Figueiredo, 2018:1082)”. Traducción propia.

<sup>9</sup> El mito de la democracia racial, noción creada por el sociólogo brasileño Gilberto Freyre en la década de 1930, refiere a la existencia de una supuesta armonía racial en la sociedad brasileña (buscando diferenciarla, por ejemplo, de lo que sucedía en Estados Unidos). Para profundizar, ver: Guimarães (2004).

<sup>10</sup> “De cada 100 personas asesinadas, 71 son negras”. Traducción propia.

<sup>11</sup> “No queremos un minuto de silencio, queremos gritar, lo que pasó con Marielle es un asesinato más del pueblo negro”. Traducción propia.



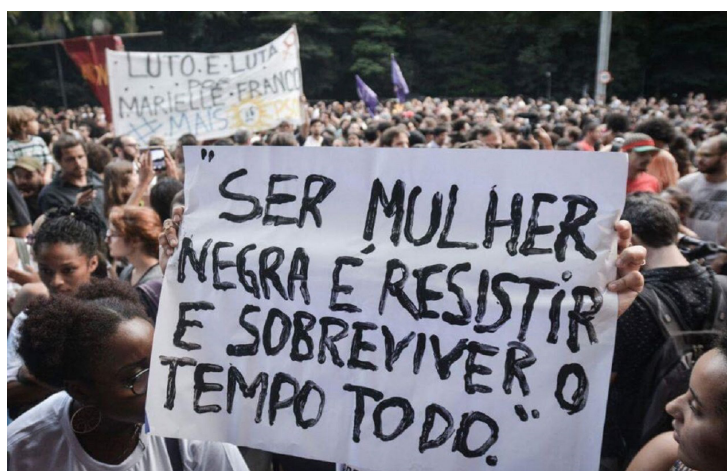


<sup>12</sup> “Marielle presente, hoy y siempre”, “¿Quién mató a Marielle?”, “Marielle vive. No silenciarán su voz”, “Militización, no en nuestro nombre”, “Fue ejecución”, “Luto y lucha por Marielle”, “Las vidas negras y periféricas importan”, “La cobardía no silenciará la resistencia. #Mariellevive”. Traducción propia.

<sup>13</sup> Recopilamos frases y consignas relevadas de fotografías de las manifestaciones que acontecieron luego del asesinato, imágenes que circularon en redes sociales y en prensa escrita.

<sup>14</sup> “Ser mujer negra es resistir y sobrevivir todo el tiempo” Traducción propia. Disponible en su página de Facebook: <https://www.facebook.com/MidiaNINJA/posts/1102430783248399/>

**Imagen 2. Movilización en Rio de Janeiro, 2018**



**Foto: Jorge Ferreira / Mídia NINJA <sup>14</sup>**

### **Activismo hashtag**

Tal como mencionamos antes, también el rol de las redes sociales fue importante luego del crimen de Marielle. Es preciso decir que, en los últimos tiempos, diversas investigaciones se centraron en analizar el papel de las tecnologías dentro de los movimientos sociales y de las protestas (Treré 2013, Poma y Gravante, 2013). Tal como sostiene Treré (2013), las dimensiones *online* y *offline* se entrecruzan e interactúan continuamente en una dialéctica observada ya en varios movimientos sociales en distintos lugares del mundo. En el caso de los movimientos de mujeres y feministas de años recientes, el activismo en redes ha tenido un lugar relevante (Varela, 2008; Laudano, 2016; 2018; Fernández Hasan, 2019), por ejemplo,

para organizar campañas tanto locales como mundiales (...) Así, se puede hablar de una potente corriente, el ciberfeminismo que, como mínimo, tiene tres ramas desarrollándose con fuerza: la creación, la información alternativa y el activismo social (Varela, 2020, p.218).

Al respecto, vale decir que el uso del ciberespacio por feministas activistas en tanto recurso de la acción muestra una relación fluida entre diferentes recursos tecnológicos (celular, computadora) y diversas plataformas comunicacionales (por ejemplo, páginas webs y redes sociales) y, lejos de ser un mero “clicktivismo” (Laudano, 2019, p.366), posee un papel activo y comprometido con diferentes causas. Así, el ciberfeminismo,

tal como se expresa en la cita previa, no solo pone el eje en el activismo social, sino que también facilita la circulación de información alternativa, en muchos casos, a los discursos de los medios hegemónicos. En este contexto, en las movilizaciones tras la muerte de Marielle Franco, el activismo por medio de las redes sociales tuvo un diálogo directo con las consignas expresadas en diversos soportes del espacio público urbano (paredes, pancartas, remeras de las y los manifestantes) a la vez que buscaba tener un impacto mediático y político. En este sentido, se utilizaron las tecnologías a disposición (Laudano, 2018), primando el uso de diferentes *hashtags*, definidos estos como “una cadena de caracteres formada por una o varias palabras concatenadas y precedidas por un numeral. Se usan en redes sociales como Twitter, Facebook o Instagram para señalar el tema sobre el que gira cierta conversación” (Rosales, 2018, p. 66). Así, la circulación de #MarielleVive, #MariellePresente y #MarielleFranco en *Twitter*, *Facebook* e *Instagram* funcionó en tanto e-táctica acoplada a otros repertorios de acción (Van Laer y Van Aelst en Laudano, 2018), buscando, como ya dijimos, la amplificación mediática. Esta ciberacción no solo posicionó el nombre de Marielle en las diferentes redes sociales, sino que también dio cuenta de la existencia de diferentes adhesiones a su causa (tanto a nivel nacional como internacional). Los *hashtags* se replicaron en diferentes ciudades de Brasil y en muchos países, denunciando su asesinato y reclamando justicia. Asimismo, consideramos que la idea difundida en los *hashtags* de “vive” y “presente” dieron cuenta de que, a pesar de su muerte, sus luchas seguirían adelante, enarboladas por el grupo, principalmente de mujeres, que salió a la calle y/o se manifestó virtualmente.

De este modo, no solo las pancartas, las intervenciones callejeras o sobre los cuerpos y las fotografías pueden ser parte de los repertorios de acción presentes en una marcha o movilización. En los últimos años, la participación ciudadana en redes sociales y la creación de tendencias en estos espacios, también funcionan como repertorios de la acción colectiva, contribuyendo en su conjunto, a la visibilización de determinado hecho<sup>15</sup>.

## Movilizar el odio

El último aspecto que nos interesa abordar, tanto en relación al crimen político de Marielle Franco como a las

<sup>15</sup> Es importante decir que hablamos de la posibilidad que brindan estos repertorios de acción para visibilizar un hecho y tomar la palabra



públicamente, lo cual no equivale a pensar en términos de impactos de las acciones.

<sup>16</sup> Tomamos la noción de afecto y de emoción como sinónimos.

movilizaciones y acciones posteriores al asesinato, es la cuestión del odio –y sus diferentes modulaciones– como afecto que circuló en torno a este caso. Al respecto de este tema, el interés por el estudio del papel de los afectos, las emociones<sup>16</sup> y la corporalidad en la constitución del sujeto y su entorno introdujo el análisis de afectos específicos –tales como la vergüenza, el odio, el amor, el enojo, la felicidad, el optimismo, etc.–, el cuestionamiento de afectos negativos y positivos –que desalentarían o potenciarían la acción–, la revisión de la idea de agencia y el papel de los dualismos –interior/exterior, privado/público, pasión/acción–. Según Ahmed (2015), las emociones pueden ser definidas como prácticas sociales y culturales, factibles de dar cuenta del lazo social, como formas de acción, orientaciones hacia los demás y como relaciones que involucran acercamiento o alejamiento.

Específicamente, en relación al odio, que podría catalogarse como un afecto negativo, Losiggio (2017), se interroga por el vínculo teórico-ontológico entre los afectos y la política y sostiene la productividad de considerar los afectos en su faceta “negativa” en tanto inmanentes a la subjetividad. Giorgi (en Kiffer y Giorgi, 2019) adhiere a esta idea al sostener que es equívoco de nuestra época imaginar un sujeto democrático libre de odio, capaz de sublimar sus pasiones a través del consenso y la deliberación. Además, sostiene que el odio pertenece a todos y no solo a un “otro”. También Ahmed (2015) ha analizado el odio como emoción intensa, de aborrecimiento de algo o alguien –que no preexiste a la emoción– y su funcionamiento en tanto defensa contra una lesión o daño. El odio, entonces, “separa, pero también junta (...) Nos separa de Ellos y nos junta a Nosotros” (Rodríguez Alzueta, 2020, p.6). En suma, los afectos –y su aumento o la obstaculización de la capacidad de actuar y pensar en la circunstancia de afección (Losiggio, 2017)– se definen en situación, en contexto, en la contingencia del encuentro entre cuerpos.

Retomando algunas de estas cuestiones, tal como ya lo adelantamos, entendemos que, en el caso de Marielle Franco, aparece el odio en dos sentidos o direcciones. Por una parte, el odio como vector de la eliminación de vidas y cuerpos por parte del gobierno, es decir, como “política del odio” (Kiffer y Giorgi, 2019). Al respecto, la militarización de Río de Janeiro<sup>17</sup> en febrero de 2018 a partir de un decreto firmado



por el entonces presidente Michel Temer, aumentó los casos de violación de derechos humanos en las favelas por parte de las fuerzas policiales. En particular, se denunció la cantidad de jóvenes negros presos o asesinados en ese contexto. Muchos de los seguidores de Marielle Franco sostienen que su defensa de los sectores vulnerables, conjuntamente con su empoderamiento como mujer negra, de la favela y bisexual, se articularon derivando en su asesinato.

Sus detractores justificaron su crimen afirmando que Marielle tenía vínculos con el crimen organizado<sup>18</sup>. Esta situación, nos remite a la idea de violencia desarrollada por Butler (2020), quien sostiene que existe una diferencia entre las vidas que merecen preservarse y aquellas prescindibles o vidas no duelables<sup>19</sup>. Así, en una “lógica de la guerra” (2020, p.232), hay vidas que son sometidas a la violencia estatal, el abandono o la erradicación: son “las personas negras o mestizas, las personas *queer*, los migrantes, los sin techo, los disidentes” (2020, p.231) los que corren riesgo de detención, deportación o muerte. En esta lógica inscribimos el crimen político y de odio de Marielle Franco. Para Butler, cuando no hay condiciones de reconocimiento de que una vida importa, que es duelable, se

requiere de una forma de protesta que pueda constreñir la impuesta y melancólica norma de negación, activando las dimensiones performativas del duelo público que buscan exponer los límites de lo duelable y establecen nuevos términos de reconocimiento y resistencia. Esto sería una forma militante de duelar que irrumpe en la esfera pública, inaugurando una nueva constelación de espacio y tiempo (2020, p.128).

En vinculación a la cita previa, el otro modo en el que el odio se manifestó fue a partir de la circulación de la rabia, la ira y la indignación en las múltiples movilizaciones en el espacio público urbano y virtual (imagen 3, 4 y 5), con lemas que aparecían en pancartas como “*não vão nos calar*”, “*vidas negras importam*”, “*parem de nos matar*”, “*executam quem levanta sua voz*”. Esta “forma militante de duelar”, esta afectividad reunió a cientos de sujetos, los entramó. En este sentido, consideramos que aquí el odio y la rabia no pueden entenderse sin su articulación con el amor, en tanto los primeros surgen tras la pérdida de la referente y compañera de lucha, a quien se la quiere y estima. De esta forma, contra el avasallamiento sufrido, se manifestó explícitamente el

<sup>17</sup> El 20 de febrero de 2018 se aprobó en Brasil, y por amplia mayoría en el Senado, la intervención militar en Río de Janeiro, lo cual supuso nuevas prácticas y medidas represivas contra la población. También se creó el Ministerio de Seguridad Pública y se le quitó al gobernador Luiz Fernando de Souza el control de todas las fuerzas, quedando las fuerzas en manos de un militar.

<sup>18</sup> Incluso dos candidatos a diputados –Rodrigo Amorim y Daniel Silveira, ambos del Partido Social Liberal, el mismo por el cual Jair Bolsonaro llegó a la presidencia– destruyeron la placa que renombraba como “*Rua [calle] Marielle Franco*” a la Praza Floriano en Río de Janeiro.

<sup>19</sup> Para Butler (2020) es preciso reconocer la desigual distribución de la duelidad de las vidas y que la aspiración debería ser una igualdad radical de la duelidad, es decir, todas las vidas deben importar.





disenso, en una variedad de consignas que buscaron explicitar el daño, la voluntad de silenciamiento y el exterminio de la población negra. Así, estas personas movilizadas disputaron en los espacios públicos su visibilidad, con la exposición pública de sus cuerpos y la palabra, contra el odio como política de gobierno, pero manifestando su rabia por lo acontecido.

**Imagen 3. Durante las movilizaciones en Río de Janeiro, se prendieron velas en el barrio de la Maré, donde nació Franco, en la Asamblea Legislativa y en la Cámara Municipal, donde trabajaba, 2018.**



Foto: @mariellefranco

**Imagen 4. Homenajes a Marielle Franco, 2018. Carteles con diferentes consignas pegados en un poste y cubiertos con pintura roja, aludiendo a la sangre y por ende al crimen político<sup>20</sup>.**

PH ROSA/R7 RIO-15.03.2018



Fuente: <https://noticias.r7.com/>

<sup>20</sup> “Paren de matar a la población negra”; “¿Cuántos más van a precisar morir para que se acabe esta guerra?”; “Marielle presente”. Traducción propia.

**Imagen 4. Anna Satie. Proyecto Políticas, 2018<sup>21</sup>.**



<sup>21</sup> “Si no estás con rabia, no debes estar prestando atención”. Traducción propia.

Fuente: <https://vitralizado.com/hq/marielle-franco-por-politicas/>

## Consideraciones finales

A lo largo de este artículo, describimos tres ejes que configuraron una trama específica entorno del crimen político y de odio de Marielle Franco: la movilización de mujeres negras brasileñas, el activismo *hashtag* y el odio político. En primer lugar, el movimiento de mujeres en Brasil, que llevó a Marielle a ocupar un lugar en el Estado, como concejala de Río de Janeiro, es el que se moviliza tras su asesinato, llorando su muerte y reclamando justicia.

En segundo lugar, la visibilización de las mujeres movilizadas, que lo hacen también contra los atropellos a la población negra, no solo tuvo lugar en el espacio público urbano, sino que, también se manifestó a través de las redes sociales, buscando generar un mayor impacto mediático y político.

Por último, identificamos la presencia del odio en la macro y en la micropolítica. Por un lado, en tanto afecto que opera desde el poder público y con ello enarbola una violencia estatal que decide qué vidas son duelables. Por otro lado, el odio y sus modulaciones se manifestaron desde las personas movilizadas en defensa de Franco y su legado. Aquí, es visible el amor y la admiración hacia la figura de Marielle, erigida ahora en símbolo de lucha y resistencia. Así, frente al accionar represivo del Estado, la protesta social y las diversas movilizaciones en Río de Janeiro y en otras ciudades





pusieron en la escena pública (tanto urbana como virtual) el reclamo por esa vida valiosa, perdida, exigiendo hallar a los responsables para duelarla.

Consideramos que estas movilizaciones constituyeron un antecedente de lo que sería la movilización de mujeres (y otros colectivos) a mediados de 2018, en oposición al ultraderechista Jair Bolsonaro, aspirante, en ese momento, a la presidencia de Brasil, un candidato que se posicionó desde la violencia y estigmatización hacia las mujeres, la población negra y la población pobre y que promovió la intolerancia y la segregación de las sexualidades disidentes (Capasso y Bugnone, 2021). Allí también, no solo se conjugó con más fuerza la movilización, el activismo *hashtag* con el EleNão y #EleNunca y una dimensión afectiva específica, sino que también se favoreció una articulación mayor de diferentes sectores sociales al sentir, con más fuerzas, que las garantías democráticas estaban en peligro.

En suma, el caso específico de Marielle Franco nos permitió ver una articulación de características específicas del activismo en la contemporaneidad a partir de diversos rasgos que contribuyeron a la presentificación de cuerpos y voces disidentes. Específicamente, nos referimos a mujeres, en gran medida negras, que, en un contexto creciente de represión, racismo, homofobia y misoginia salieron a la calle creando nuevos “espacios de aparición” en lo público desde la “reunión de cuerpos que persiste” (Butler, 2017, p. 64) y que solicita reconocimiento, lo cual fue posible a partir de ciertos repertorios de acción para ser audibles y visibles: grafitis, carteles, inscripciones, fotografías, dibujos y ciberactivismo.

## Referencias bibliográficas

- AHMED, Sara (2015). *La política cultural de las emociones*. México DF: Universidad Autónoma de México.
- BUTLER, Judith (2020). *La fuerza de la no violencia*. Ciudad autónoma de Buenos Aires: Paidós.
- BUTLER, Judith (2017). *Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la asamblea*. Madrid: Paidós.
- BIROLI, Flávia (2018, abril 11). Favela, negritude e gênero: o corpo político de Marielle Franco. *Blog da BOITEMPO* (Brasil). Recuperado el 20 de julio de 2020 de <https://blogdaboitempo.com.br/2018/04/11/favela-negritude-e->

- genero-o-corpo-politico-de-marielle-franco/  
CAPASSO, Verónica (2019). Negra, favelada, lesbiana y feminista: activismo artístico y recursos estéticos en el espacio público. El caso de Marielle Franco. En *Estudos em Comunicação*, N° 29, pp.227-239. Recuperado de: <http://ojs.labcom-ifp.ubi.pt/index.php/ec/article/view/587/pdf>
- CAPASSO, Verónica y BUGNONE, Ana (2021). Identidades y antagonismo en el espacio público. Intervenciones textuales, artísticas y visuales contra la candidatura de Bolsonaro (2018). En *Revista de Estudos Sociais Contemporâneos*, volumen 1, N° 24, pp.144-162. Recuperado el 20 de julio de 2020 de <http://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/estudiocontemp/article/view/2543>
- CARDOSO, Claudia Pons (2018). Experiências de mulheres negras e o feminismo negro no Brasil. En *Revista da ABPN*, Goiânia, volumen 10, N° 25, pp. 317-328. Recuperado el 20 de julio de 2020 de <http://ojs.labcom-ifp.ubi.pt/index.php/ec/article/view/587/pdf>
- DE LIMA CAMPOS, Mariana (2017). Feminismo e movimentos de mulheres no contexto brasileiro: a constituição de identidades coletivas e a busca de incidência nas políticas públicas. En *Revista Sociais e Humanas*, Santa Maria, volumen 30, N°2, pp. 35-54.
- ESTIMA, Fernanda (2018, marzo 26). Brasil e mundo denunciam morte de Marielle Franco. *Fundação Perseu Abramo*. Recuperado el 20 de julio de 2020 de <https://fpabramo.org.br/2018/03/16/brasil-e-mundo-denunciam-morte-de-marielle-franco/>
- FERNÁNDEZ HASAN, Valeria (2019). Narrativas feministas en los medios: Notas acerca de la construcción de los temas de agenda del movimiento a través de los discursos de académicas y activistas. En *Boletín GEC*, Mendoza, N° 23, pp. 53-76. Recuperado el 10 de septiembre de 2020 de <http://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/boletingec/article/view/1755>
- FIGUEIREDO, Ângela (2018). Perspectivas e contribuições das organizações de mulheres negras e feministas negras contra o racismo e o sexismo na sociedade brasileira. En *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, volumen 9, N° 2, pp. 1080-1099.
- GAYOL, Silvia y KESSLER, Gabriel (2018). *Muertes que importan. Una mirada sociohistórica sobre los casos que marcaron la argentina reciente*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.



- GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. (2004). Preconceito de cor e Racismo no Brasil. En *Revista de Antropología*, São Paulo, volumen 47, N° 1, pp. 9-43.
- KIFFER, Ana y GIORGI, Gabriel (2019). *Ódios políticos e política do ódio. Lutas, gestos e escritas do presente*. Rio de Janeiro: Bazar do tempo.
- LAUDANO, Claudia (2016). Feministas en 'la red'. Reflexiones en torno a las potencialidades y restricciones de la participación en el ciberespacio. En ROVETTO, Florencia y FABBRI, Luciano (comps.) *Sin feminismo no hay democracia: género y ciencias sociales* (pp.31-54). Rosario: Último Recurso.
- LAUDANO, Claudia (2018). Acerca de la apropiación feminista de TICs. En CHAHER, Sandra (comp.), *Argentina: medios de comunicación y género ¿hemos cumplido con la plataforma de acción de Beijing?* (pp. 139-146). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Comunicación para la Igualdad Ediciones.
- LAUDANO, Claudia (2019). Acerca del uso estratégico de TIC en movilizaciones feministas. En RIVOIR, Ana Laura y MORALES, María Julia (coords.), *Tecnologías digitales: Miradas críticas de la apropiación en América Latina* (pp. 357-369). Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Montevideo: CLACSO; RIAT.
- LOSIGGIO, Daniela (2017). La política desde el affective turn: el rescate de las pasiones. En ABRAMOWSKI, Ana y CANEVARO, Santiago (comps.), *Pensar los afectos. Aproximaciones desde las ciencias sociales y las humanidades* (pp. 49-58). Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- MATOS, Marlise (2016, junio 17). Género e sexualidade nas políticas públicas: o temor de retrocesso. *Teoria e Debate*. Edição 149. Recuperado el 20 de julio de 2020 de <https://teoriaedebate.org.br/2016/06/17/%ef%bb%bfgenero-e-sexualidade-nas-politicas-publicas-o-temor-de-retrocesso/>
- POMA, Alice y GRAVANTE, Tommaso (2013). Apropiación y emociones. Una propuesta teórica desde abajo para analizar las prácticas de Net activismo. En SIERRA, Fransisco (ed.), *Ciudadanía, tecnología y cultura. Nodos conceptuales para pensar la nueva mediación digital* (pp. 257-284). Barcelona: Gedisa.
- PIGNOTTI, Darío (2020, julio 2). Monica Benicio: "Bolsonaro quiere borrar el crimen de Marielle". *Página 12* (Buenos Aires), s/p. Recuperado el 20 de julio de 2020. <https://>

[www.pagina12.com.ar/275443-monica-benicio-bolsonaro-quiere-borrar-el-crimen-de-marielle](http://www.pagina12.com.ar/275443-monica-benicio-bolsonaro-quiere-borrar-el-crimen-de-marielle)

RODRÍGUEZ ALZUETA, Esteban (2020, agosto 30). El odio. *El cohete a la luna*. Recuperado el 10 de septiembre de 2020. <https://www.elcohetéalaluna.com/el-odio-2/>

ROSALES, María Belén (2018). Ciberactivismo: praxis feminista y visibilidad política en #NiUnaMenos. En *Pléyade*, Santiago de Chile, N° 22, pp. 63-85.

TREERÉ, Emiliano (2013). YoSoy132: la experiencia de los nuevos movimientos sociales en México y el papel de las redes sociales desde una perspectiva crítica. Educación Social. En *Revista de Intervención Socioeducativa*, Barcelona, N° 55, pp. 112-121. Recuperado el 105 de septiembre de 2020 de <https://www.raco.cat/index.php/EducacioSocial/article/view/271048/377309>

VARELA, Nuria (2008). *Feminismo para principiantes*. Barcelona: Ediciones B.

Fecha de recepción: 16 de abril de 2021  
Fecha de aceptación: 11 de agosto de 2021



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional



Silvia Quezada Camberos

Universidad de Guadalajara. México

*silvia\_quezada@hotmail.com*

## PUNTOS DE FUGA. EL CASO DE REBECA URIBE

**Resumen:** *El término Puntos de fuga es usado aquí como metáfora que encubre la red de relaciones entre una autora real y otra asumida por el lector: la autora implícita. El texto que da inicio en los siguientes párrafos pretende hacer confluír una investigación documental biográfica, la reflexión sobre la manera en que se lee desde el feminismo a las escritoras del pasado y, también, supone presentar a un personaje cuyo silenciamiento ha perdurado por más de siete décadas.*

**Palabras clave:** *Contextos sociales, Inequidad, Lectora nómada, Teoría literaria feminista, Prototipos femeninos*

### **Vanishing points. The case of Rebeca Uribe**

**Abstract:** *The term vanishing points is used in this paper, as a metaphor that conceals the network of relationships between a real author and another assumed by the reader: the implicit author. The text that begins in the following paragraphs aims to bring together a biographical documentary research, the reflection on the way in which women writers of the past are read from a feminist perspective and, it also intends to present a character whose silence has endured for more than seven decades.*

**Keywords:** *Social contexts, Inequity, Nomadic reader, Feminist literary theory, Female prototypes*



## Presentación del tema

El texto que se sigue en las páginas subsecuentes forma parte de una investigación de largo aliento en torno a la vida y a la obra poética de Rebeca Uribe, se presenta el resultado de un segmento de la indagatoria sobre la biografía de la autora de *Esfinge* (Guadalajara 1933), *Versos* (México, 1937), *Llovizna* (México, 1940), entre otros. Así mismo, se intenta ejemplificar de manera práctica qué es una lectora nómada, variante de la lectora feminista según la académica Nattie Goluvob (2011). Finalmente, se trata de un ejercicio que antecede una comprensión global de la obra de Uribe desde y hacia una perspectiva de género que no excluye las experiencias vitales de la autora de la comprensión de su hacer literario.

El interés del proyecto de investigación del que surgen estas líneas está encaminado (como lo está mi perfil académico) a profundizar en el hecho literario. La teoría literaria feminista ha resultado una herramienta útil cuando se asume que los contextos sociales tienen estrechos vínculos con la producción de bienes culturales e inciden en las ideologías dominantes y, en adición, se estudia la producción de las escritoras bajo la premisa de que su condición sexual y su posición social son marcadores de su trayectoria creativa. Se acepta, también, que agrupadas como segmento de la población de escritores de un lugar, las escritoras son portavoces de propuestas creativas que pueden distinguirse de las voces varoniles.

El artículo no parte de la obra de la escritora, ni siquiera se aproxima a su creación literaria, sin embargo, tras el legajo de documentos que sintetizan su vida, hay hechos que permiten interpretar de mejor manera a la persona de autora y posicionarla en contextos en los que las mujeres asumían roles distintos a los de hoy en día, entornos menos favorables para el desarrollo de una vida profesional plena. El caso de Rebeca Uribe insta recordar que la categoría de mujer, allende las modificaciones o los ajustes conceptuales, es el producto de batallas conquistadas en un devenir histórico; cambia (la mujer) porque cambian los sujetos sociales que le dan carácter.

Rebeca Uribe nació en Sayula, Jalisco en mayo de 1911 y murió en la ciudad de México en 1949, como muchos escritores debió buscar el sustento en nichos diferentes a los artísticos, desarrolló algunas de sus habilidades como





redactora escribiendo para algunas publicaciones periódicas, fue asistente de figuras públicas y también cubrió cargos menores en las oficinas de la Cámara de Diputados. El segmento investigativo que se trata más adelante se limita a lo que sucediera al momento de su despido del recinto legislativo y a su reinserción laboral en circunstancias menos favorables.

La exploración bibliográfica, además de un grueso expediente de publicaciones poéticas, fue creciendo con el hallazgo de papeles de vida, epístolas y referencias cruzadas; entre los documentos cuya obtención implicaron un esfuerzo investigativo mayor, están los papeles que explicaban la situación de aquel evento laboral, documentos jurídicos que exponían la batalla legal de una trabajadora de bajo rango en demanda de una autoridad.

Los textos jurídicos, al igual que otras categorías textuales, pueden ser un referente para identificar prototipos femeninos, en este caso, la investigación bio-bibliográfica permite ejemplificar de forma localizada, la posición desventajosa de un trabajador/a frente a sus autoridades laborales, desventaja que no obedece sólo al rango, sino al género. En términos laborales, durante los años treinta del siglo XX en México, por lo menos en el México que buscaba asemejarse a las grandes metrópolis internacionales, se aceptó que la mujer podría extender su quehacer productivo fuera del hogar, pero aun de forma limitada a algunas actividades específicas, como por ejemplo, la docencia, la enfermería o el trabajo obrero.

Las instituciones en las que las mujeres podían desempeñarse sin ser juzgadas social o moralmente estaban ligadas a expandir los cuidados a los otros, “labor de madres”; o a la llana producción de productos varios, lo que implicaba preponderar la eficacia mecánica de los cuerpos a las habilidades cognitivas de los sujetos. En menosprecio de los alcances intelectuales de las mujeres, el secretariado fue una actividad sobre la cual la opinión vulgar no lograba coincidir, porque si bien no competía con las responsabilidades de los masculinos, pues no involucraba mayores exigencias intelectivas, implicaba un lucimiento de los atributos “femeninos” que rozaba lo inmoral, peor aún fue la tabla rasa con la que se sojuzgaba a las mujeres que contribuían con las labores administrativas en dependencias de gobierno, pues el “Gobierno”, de sí y de otros, era un asunto de hombres, buena expresión del patriarcado.

La escritora Rebeca Uribe ingresó como glosadora de la Cámara de Diputados en 1937, puesto del que fue despedida tras un largo juicio en contra del Contador Mayor de Hacienda de aquel recinto legislativo, como resultado de la querrela, fue reubicada como taquígrafa, cargo inferior al que ocupara de manera inicial. El suceso, que no impactó más que un corto periodo de la vida de la joven escritora, podría comprenderse como un evento anecdótico de alcances limitados, sin embargo, la reflexión que conjuga su condición de autora a las circunstancias particulares de su vida, insta partir de la investigación humanística, específicamente literaria, a dimensiones sociales, de manera particular, a entender la polémica sobre el género como un eje transversal de interés común a distintas áreas del conocimiento y el entendimiento humano.

### **Formulación problemática y revisión conceptual**

En el campo de los estudios literarios, la teoría y la crítica literaria feministas han sido duramente juzgadas por su falta de articulación y por las variaciones de sus supuestos y objetivos; pese a su constante rectificación conceptual y teórica, lo que causa escepticismo, ha sido de gran utilidad a la teoría y la crítica literaria general porque pone en entredicho y confronta ámbitos comúnmente segmentados para la interpretación del hecho literario. Se entiende aquí el hecho literario como el sistema que conjuga la producción mercantil y creativa de los textos, su creación y las condiciones artísticas, y los procesos de recepción entre el público general y el especializado.

En otras palabras, la crítica feminista se ha ocupado de la literatura desde una postura integral, no desarticulada, como es el caso de otras escuelas; el fenómeno literario, en orden de ideas, es abordado por esta disciplina a partir de las cualidades textuales y discursivas de los productos literarios; de la creación y la cualidad artística de los textos y, de la interpretación y recepción de éstos, siempre en interés de la mujer como creadora, actante o lectora; el género, es así, una categoría transversal mediante la cual la crítica feminista, a diferencia de los estudios de las mujeres y de toda la teoría literaria tradicional, busca profundizar de forma esencial en las implicaciones de ser mujer escritora y lectora en la cultura y la ideología.



Si bien, ahora no se trata de estudiar la obra de Rebeca Uribe, ni tampoco a su persona de autora, se parte del supuesto de que no es posible desatender aspectos colaterales a la obra para referenciar las particularidades creativas de la escritora, del mismo modo, se pone en evidencia que la investigación biográfica de las autoras puede ser un punto de partida hacia propuestas de investigación o ámbitos de interés que sobrepasan el espectro literario e inciden en otras áreas del hacer humanístico y social.

De manera consecuente, la crítica literaria feminista se ha centrado en estudiar la literatura desde tres ejes de acción, según señala Antonia Cabanilles:

a) El bibliográfico y editorial. Es un primer momento dedicado a la arqueología, a la memoria literaria. Se trata de recoger y recuperar toda una serie de textos que las historias de la literatura han silenciado. Esta recuperación viene acompañada de algunas iniciativas editoriales dedicadas a la mujer.

b) El teórico. El deseo de construir un nuevo discurso ha supuesto un esfuerzo de teorización para analizar y evitar las estrategias enunciativas, pragmáticas, que genera el discurso del poder. Los problemas más debatidos han sido el lenguaje de la mujer, la noción del sujeto, el punto de vista, la lectura no androcéntrica. Todos estos estudios se reúnen bajo un mismo rótulo: Teoría literaria feminista.

c) El institucional. Supone la cobertura institucional, ya sea desde el ámbito universitario, ya sea desde el político, de estas investigaciones feministas (1988, p.80).

Lo que ha permitido o demandado, el tránsito desde y hacia diversas disciplinas de las ciencias sociales y de las humanidades. Nattie Goluvob, investigadora que propone la dinámica de la lectura nómada, asegura con respecto a las implicaciones de la teoría feminista:

Lo que me interesa destacar son las características de este locus de enunciación que se deriva de algunas teorías literarias feministas, un locus que cambia conforme cambian los textos que se leen y las condiciones institucionales donde se practica la crítica literaria, así como por la transformación de la teoría feminista en su conjunto como resultado de la revisión e incorporación de ideas, conceptos y métodos provenientes de otras disciplinas, como la filosofía, la antropología, la historia, la sociología, el psicoanálisis (Goluvob, 2011, p. 42).

El *locus* al que hace referencia Goluvob remite a la posición desde la que habla el productor de textos enfocados en otros textos, es decir, el investigador, quien de forma inicial es sólo un lector; desde la teoría feminista el lector o la lectora ha resultado ser “una posición discursiva producto tanto del propio texto como del contexto y del campo semántico feminista” (Goluvob, 2011, p.42). A partir de ahí, la académica añade el adjetivo de nómada para señalar la movilidad no esquematizada del lector, ni en un modelo investigativo ni en cuanto al dogmatismo disciplinar ni en elaboración de interpretaciones prácticas, en palabras de la investigadora:

(...) la lectora nómada transita entre lenguajes, artefactos culturales y medios, disciplinas y espacios (lo público y lo privado); está atenta a los procesos discursivos y no discursivos que fijan y estabilizan identidades y significados, consciente de la geopolítica del conocimiento y de la naturaleza encarnada y situada de los sujetos (2011, p.55).

El epíteto “nómada” proviene, así mismo, de una propuesta conceptual distinta, Rossi Briadotti usa el término nómada para caracterizar a un “sujeto feminista”, esta atenta lectora asegura:

El nuevo sujeto feminista nómada que sostiene este proyecto es una entidad epistemológica y política que será definida y afirmada por las mujeres en la confrontación de sus múltiples diferencias de clase, raza, edad, estilo de vida y preferencia sexual. La práctica interpretativa feminista está orientada a articular los temas de la identidad individual, corporeizada, marcada por el género con asuntos relacionados con la subjetividad política, vinculando a ambos con el problema del conocimiento y la legitimación epistemológica (Braidotti, 1994, p.30).

La presentación del tema a tratar, se insiste, no es el producto de una indagatoria sobre la condición laboral de las mujeres durante los años 30 del siglo anterior, aunque se apele a ello; tampoco es un estudio de caso sobre los prejuicios sociales que inciden en los marcos jurídicos supuestamente guiados por la justicia; tampoco se centra en la producción de textos literarios; ni siquiera contempla a Uribe en su faceta de autora, se le interpreta como mujer trabajadora en una disputa legal entre impares, inmersa en un contexto sociocultural que se distingue por la inequidad.

Se trata de transitar de un ámbito de investigación a otro



en aras de mejorar las condiciones de producción se saberes específicos. La posición desde la que se parte en la presentación de los hallazgos es la de una lectora nómada que, desde una visión feminista, revisa el caso de la poeta Rebeca Uribe con el propósito de conocer mejor su proceder como autora y sus elecciones estilísticas como escritora, al mismo tiempo, se pone en evidencia las virtudes de la condición que libera al intérprete del pasado de ciertas ataduras anquilosantes.

### **La situación de la mujer trabajadora en México**

La historia de las instituciones en México permite observar que hasta los miembros del Partido Liberal o Partido del Progreso se revelaron como profundos conservadores al fijar por escrito la sumisión de las mujeres con relación a los hombres. Lo evidencia así la epístola de Melchor Ocampo (1859), una muestra endémica del patriarcado de principio a fin. La costumbre que partió de hacer evidente el dominio que sobre la mujer tiene el hombre fue la supresión del segundo apellido de las mujeres casadas para indicar su pertenencia al marido, agregando en su lugar el primer apellido del esposo, precedido de la preposición “de”: Margarita Maza de Juárez; Carmen Rubio de Díaz; Rita Pérez de Moreno, por su parte, ellas, se mostraban orgullosas de “pertenecer” a sus maridos, de poder lucir su estado civil, de haber cumplido con el principal objetivo de vida de una mujer. Nadie puede ser más unísono que quien acepta la sumisión.

En los documentos producidos durante La Reforma, destacan muchos en los que se habla de la condición de la mujer, y aunque pretendían ser igualitarios, los republicanos, liberales y progresistas fallaban en reconocer la condición ciudadana de las mujeres, puesto que su liberalismo sólo llegaba a la flexibilidad con la que se ejercía la tutela de maridos, padres y abuelos sobre ellas, como lo demuestra el siguiente párrafo escrito por Benito Juárez:

A pesar de la filosofía del siglo, y de los grandes progresos de la humanidad, la mujer, esta preciosa mitad del ser humano, todavía aparece degradada en la legislación antigua, que por desgracia en muchas partes nos rige. El gobierno se ha formado el deber de levantarla de ese abatimiento, rompiendo las trabas indebidas que la tiranía ha puesto al ejercicio de sus legítimos derechos para que, tan honrada por la ley, como enriquecida por la naturaleza, pueda llenar

dignamente los sagrados deberes de la maternidad. La ley ha negado a la mujer casada algunos de los derechos que le ha concedido al hombre, no obstante que por el matrimonio resulta compañera suya. Para evitar esta desigualdad injusta, para nivelar los de las personas unidas por un mismo sentimiento y consagradas a un fin, la ley ha cuidado de conceder a la esposa, los mismos derechos y acciones que le otorga al esposo; ha hecho más, le ha proporcionado en sus padres y abuelos, protectores exentos de sospecha que repunte le robustezcan su natural debilidad, y amparen la defensa de su causa (Enríquez Vargas, 2011, p.239).

Nótese que la mujer adquiere derechos, no por su dignidad intrínseca de persona, sino como compañera del hombre por matrimonio. Una mujer profesionista, soltera, independiente de tutela familiar resultaba todavía imposible de concebir en la progresista legislación de la Reforma. La mayoría de los personajes históricos, cualquiera que haya sido el origen de su fama, son casi siempre conocidos por su primer apellido, el paterno: Benito Pablo Juárez (García); Porfirio Díaz (Mori), como si la madre no hubiese importado. La costumbre exige carta de naturalización. No son simples detalles que la costumbre va diluyendo, sino situaciones sociales de profundas raíces y de consecuencias graves: las condiciones de las mujeres está comprometida a ideologías dominantes tan arraigadas en la sociedad que cualquier intento de equidad ofrece resistencia. El reconocimiento de los derechos plenos de las mujeres tiene, en realidad, una data reciente aun con limitaciones en casi todos los campos sociales y culturales.

A propósito de la relación entre historia, literatura y los derechos de las mujeres, Luis Alberto Pérez Amezcua señala que estos últimos se encontraban ligados a la poca solidez institucional tanto política como socialmente que se vivía en la segunda década del siglo XX, cuando “El rol de la mujer estaba también en revolución” (Pérez Amezcua, 2019, p.19).

Ana Isabel Enríquez Vargas aborda el tema de la percepción de género en una documentada tesis, tomando como referencia episodios de la revolución mexicana ocurridos en la ciudad de Guadalajara, en la que afirma:

La historia de las mujeres ha prestado atención a la construcción del mundo como dos esferas separadas entre lo público y lo privado, ubican al hombre y a la mujer respectivamente en cada una de estas esferas, para señalar que esta construcción es de carácter social y no “natural” como muchas veces ha sido planteado.





Esta es la idea que da su argumento a la división sexual del trabajo (Enríquez Vargas, 2011, p.11).

Esta separación disfuncional que ha impedido una integración social plena, porque cubre todo el espectro en el que se desenvuelven los seres humanos, distorsiona no sólo la marcha de las comunidades, sino la percepción que cada quien tiene de sí mismo, porque la diferenciación más abismal entre los seres humanos era binaria y esencialista.

Es bien sabido que en cualquier clase social, las mujeres ocupan una posición secundaria que va haciéndose más notoria a medida que se va descendiendo en la escala socio-económica: la servidumbre de la servidumbre por las esclavas de los esclavos. En las clases altas, con las debidas excepciones, era distintivo del género femenino el no trabajar fuera del hogar, el depender de la fortuna del cónyuge, o del padre, heredándola si es su sobreviviente, o sometiéndose a los ingresos de los segundos; de cualquier manera, es supeditación.

Con el engrosamiento de una nutrida clase media, ya entrado el siglo XX, el drama se vuelve desastre y afecta con mayor impacto a las clases bajas, el mercado de trabajo en las urbes en desarrollo puede ser descrito como un campo de batalla en el que el triunfo consiste en mejorar las condiciones de la vida “moderna” y solventar las necesidades impuestas por el mercado, en aquellos entornos aun marcadamente patriarcales, la incorporación laboral luce, con una mirada moderna como una batalla perdida para las mujeres; tal como sucede hoy en día, las oportunidades para la inserción laboral están marcadas por lo político y las políticas, los sesgos ideológicos no hacen más que afectar las áreas de oportunidad, cuando aquel sesgo es notoriamente tradicionalista y patriarcal, las afectaciones tienen proporciones significativas.

La presentación de un caso particular ocurrido en la Ciudad de México en 1939 es motivo de análisis de estas páginas, que se inscriben en el espacio del país, porque en él descansa y se apersona la soberanía que corresponde al pueblo, y se deposita, por voluntad de la masa: la Cámara de Diputados. El suceso, menor si se quieren observar las proporciones del impacto social que pudiera tener, es un pretexto para mirar el impacto de las instituciones sobre los individuos. Los nombres, las fechas y los lugares son parte del expediente 575/939. La demandante o actora: Rebeca Uribe;

el demandado, Rafael Ordorica Villamar, contador mayor de Hacienda como titular de la dependencia de la H. Cámara de Diputados. Después de un despido por causas desconocidas, el puesto de empleo que cubriera Rebeca Uribe había sido entregado a Eduardo Flores.

### *La demanda de Uribe*

Rebeca Uribe es una figura de ruptura particularmente distintiva, porque se representó a sí misma en contra del contador mayor de Hacienda y la Cámara de Diputados. Esta mujer de 24 años llegó a la Ciudad de México en 1935 en compañía de Martha Soriano, hermana mayor del pintor jalisciense Juan Soriano, tal como lo consigna Elena Poniatowska en el libro *Juan Soriano, niño de mil años* (2000). Otra de las hermanas del artista, Rosa Soriano, se integra a esa familia disfuncional, y para apoyar el gasto doméstico, ingresa a la Cámara en ese mismo año y por insistencia y con la ayuda de ella, Rebeca Uribe entra a trabajar al recinto legislativo el 29 de septiembre de 1937 con cargo de glosadora. Una glosadora es un intérprete, un exégeta, su labor consiste en analizar un texto, aclararlo, explicarlo si es necesario. Rebeca Uribe era egresada de la carrera de Comercio de la Universidad de Guadalajara, con experiencia como redactora del periódico *Alma Femenina*, ensayista de temas como el divorcio o la condición de la mujer, había laborado también como maestra en las escuelas nocturnas del Ayuntamiento de Guadalajara.

La llegada de Rebeca Uribe a una de las instituciones más importantes del país, quizá sólo por debajo de la Presidencia y de la Secretaría de Gobernación, coincidió con una agresiva campaña periodística que se oponía a la participación e inserción laboral de las mujeres en determinados niveles empresariales, *El Nacional* y *El Gráfico*, publicaciones de cierto impacto mediático defendían, en voz de sus columnistas, una postura tradicionalista a ultranza que suponía la “incapacidad” natural de la mujer para desarrollar ciertas labores públicas.

La investigadora Susie Porter (2004) en un artículo relativo a la condición de las mujeres trabajadoras en los años 30 del siglo XX, reproduce las opiniones de los articulistas de los diarios acerca de las mujeres trabajadoras en general, y de las empleadas de gobierno en particular, denominadas, a



veces, con el despectivo término de *taquimecas*, sobrenombre de las taquígrafas y mecanógrafas al servicio de las dependencias del Estado.

Porter también hace hincapié en lo que representaba para los hombres, en medio de una grave crisis económica, ver puestos dentro de la administración federal ocupados por mujeres, en una época en la que los empleos urbanos y dentro del aparato burocrático eran los más codiciados debido al estatus social que conferían y a los privilegios que, en respeto a las leyes vigentes, eran otorgados a su capital humano.

Para aquel momento, la lucha de las mujeres trabajadoras, para que la igualdad de capacidades y derechos fuera reconocida llevaba vigente con menor o mayor notoriedad, alrededor de veinte años, aunque la promulgación de la Constitución de 1917 ya amparaba legalmente a las mujeres, la aplicación de la ley no tenía una afectación real en el entramado social, más de quince años después del reconocimiento constitucional a las capacidades de las mujeres, la polémica ocupa de nuevo algunos encabezados de los diarios: “En noviembre de 1933 se celebró el Segundo Congreso Nacional de Obreras y Campesinas, organizado por mujeres revolucionarias, muchas de sus integrantes eran empleadas públicas desde hacía mucho tiempo” informa Blanca Lidia Trejo, (*Excélsior* 26/11/1933, pp.1-3). Una demanda central emanada de aquellas reuniones fue que se parara el cese de empleadas en favor de empleados, la réplica a las trabajadoras fue desestimada por los medios públicos de forma inmediata, en la publicación del día siguiente, el mismo diario que diera notoriedad al evento, lo desestimaba mediante un artículo que mezclaba maliciosamente las legítimas reivindicaciones con el miedo a ideologías “extrañas”, como el comunismo, la nota con la que se daba seguimiento al tema llevaba por título: *El comunismo se ha colado en el Congreso Femenil* (*Excélsior* 27/11/1933, p.1).

El ataque más duro contra las empleadas ocurrió en el otoño de 1934, cuando una organización llamada *Partido José María Morelos*, solicitó al presidente electo, Lázaro Cárdenas del Río, que cuando él tomara la oficina de la Presidencia, eliminara a toda mujer de las oficinas públicas (María Ríos Cárdenas, *El Universal* 10/08/1937). Aunque el *Partido José María Morelos* se proclamaba adherente al PNR, este segundo, fuerza dominante, se deslindó del primero debido, justamente, a su postura contra las empleadas; la solicitud de inscribir el despido masivo de las trabajadoras como una acción política

anunciada fue negada. A pesar de asumir una postura fija en favor de las mujeres en la administración pública y de que la proporción de mujeres empleadas en el rubro creció notablemente durante el periodo cardenista, el discurso no representó una mejora real en las condiciones laborales. La estadística del crecimiento de empleadas en las oficinas públicas está consignada en el libro *Trabajo de hombres y trabajo de mujeres en el México del siglo XX* de Teresa Rendón Gan (2003).

Los ataques a las mujeres burócratas, asegura Porter en el artículo citado, recaían sobre tres ejes fundamentales: la necesidad de trabajar, puesta en entre dicho; la moralidad de las empleadas, quienes debían acatar códigos de conducta y vestimenta impropios a la moral en turno y los hábitos de consumo de las mujeres, se argüía que, sobre todo como efecto de la vanidad, las femeninas no “podían” tener control sobre sus propios ingresos. Los tres ejes fueron expuestos en la prensa por articulistas que argumentaban su opinión mediante generalizaciones prejuiciosas pero con alcances profundos en la opinión pública.

No sin reticencias, el fenómeno de la mujer independiente como sujeto de interés para las instancias gubernamentales estaba tomando fuerza, en cuanto al desempeño que ellas podían ejercer en la administración pública, el debate contraponía posturas extremas; por un lado, a título personal, pero con resonancia dentro de cada institución, había en los funcionarios con personal a su cargo, una tendencia a no permitir el ascenso de las mujeres en el escalafón de responsabilidad; mientras que, por otro lado, no se podía apelar a una instancia jurídica para impedir o restringir que las mujeres aplicaran a mejores puestos administrativos.

Dentro del aparato oficial, eran las mujeres las más capacitadas en las tareas de organización, redacción y producción de documentos oficiales; su instrucción en academias especializadas les daba ventaja en el desarrollo de estas habilidades sobre los varones; tan es así, que en el documento de la demanda de Rebeca Uribe puede constatarse la gran diferencia en la pulcritud de la redacción de sus argumentos y su ortografía en comparación con la del empleado varón por el que fue sustituida.

En el caso de Rebeca Uribe se materializan las dificultades de las mujeres burócratas, las de las mujeres de talento y capacidad que fueron relegadas en el competido campo de



trabajo de la administración pública. La demanda de Uribe, consignada en el expediente del Tribunal de Arbitraje, inició el día 1 de diciembre de 1939, y fue resuelto favorablemente para la demandante el 19 de noviembre de 1940, casi un año después. La demanda destaca por los atributos de los involucrados, la persona demandada sumaba un número de ventajas intrínsecas que ponían en franco menoscabo a la demandante, frente a un varón en posición privilegiada, difícilmente una demanda civil o laboral presentada por una empleada podría haber tenido repercusiones de gran impacto; el solo hecho de buscar la reivindicación de un derecho, siendo mujer, en el ambiente de hostilidad institucional que caracterizó a la época, ya era excepcional; la sentencia favorable debería estar enmarcado como un triunfo en el avance del reconocimiento de la igualdad jurídica de las trabajadoras en México; sin embargo, como sucede comúnmente en sucesos sin ecos, el ejemplar evento quedo trasapelado entre los legajos de los archivos públicos.

El triunfo de la demandante, que podría haber propiciado cambios sustanciales, se dio con la sentencia favorable firmada por el secretario general de Acuerdos del Tribunal de Arbitraje, Lic. Luis Madrazo B., sentencia que a la letra dice:

Se condena al C. Contador Mayor de Hacienda y Cámara de Diputados a reinstalar desde luego en su puesto a la Señorita Rebeca Uribe en la plaza de Glosador de la Contraloría Mayor de Hacienda, o en otra equivalente clasificación de base que se encuentre vacante (Expediente, 1940, folio 40).

La sentencia se vio empañada cuando la vacante que le ofrecen a la demandante para acatar la sentencia fue la de taquimecanógrafa, dos niveles por debajo del rango laboral en que debía ser reinstalada. Este fue otro de los casos en los que la ley se acató sin cumplirse, para Uribe debió ser una victoria agrídulce considerando la baja de salario, de nivel de responsabilidad y de proyecto de carrera, a la postre, la poeta no logró ni siquiera un nombramiento definitivo de “taquimeca” sino hasta el día 18 de diciembre de 1942, lo que puede indicar que todo el tiempo transcurrido desde la resolución de la demanda hasta su nombramiento su empleo estuvo en vilo.

Sin relación directa con el caso, pero llamativo en todo caso por llana coincidencia, resulta el hecho de que en noviembre de 1940, el mismo mes en el que Rebeca Uribe

fue reinstalada en aquel puesto inferior, y cuando aún no lograba tener un nombramiento definitivo, Roberto Quiroz Martínez escribió un artículo para la prensa en el cual reportó felizmente que el entrante presidente Manuel Ávila Camacho despediría al elemento femenino en varias oficinas públicas; sigue Quiroz Martínez:

Mientras en el medio obrero no hay ni pueden existir conflictos agudos entre la psicología y formación de la mujer del tipo nuevo y la ideología de su clase en la burócrata no se encuentra ese tipo interiormente libre e independiente, sino sujeta a una moral de sui generis que elabora el medio rutinario en interés de su propia clase ya que aumenta su degradación en proporción a la falta de probidad y rectitud de los funcionarios directivos y sindicales (Roberto Quiroz Martínez *La depuración de la mujer burócrata*, *La Prensa* 8/11/1940, p.11 citado por Porter, p.60).

Quiroz Martínez representa la ideología del aparato oficial en cuanto a que la estratificación de la sociedad por clases debía mantenerse, incluso en el México posrevolucionario, cualquier intento aspiracionista de llegar a una clase superior comprometía la calidad moral del arribista. Por supuesto que hubo muchas opiniones contrarias que llegaron también a los medios impresos, pero los espacios para los opositores fueron menores, menos constantes y estuvieron sujetos al resguardo del impacto gráfico que pudieran tener.

Habría que ahondar en las circunstancias particulares de Rebeca Uribe como mujer de extracción humilde, independiente de cualquier control masculino desde temprana edad, lo cual la hacía una enemiga del *status quo* no sólo por su género, origen, o clase, sino también por lo que representaba como mujer intelectual, miembro activo de un grupo de artistas y escritores de vanguardia que se apartaron de la línea político-moral constituida como la fachada de una sociedad feliz en su estabilidad y estratificación.

## Resultados y conclusiones

El artículo que comienza a dar fin se ha intitulado como *Puntos de fuga. El caso de Rebeca Uribe* y se ha utilizado como una metáfora de la continuidad que puede tener una recta más allá de los trazos fijos, el ejercicio que se ha llevado a cabo mediante la investigación bio- bibliográfica está marcado por





el interés en la vida y la obra de la autora Rebeca Uribe, en la pesquisa mayor lo que interesa es la figura de la autora, como asegura Julio Premat:

Como seguramente ningún otro concepto de la teoría literaria, el de autor cristaliza una intrincada red de posibilidades de análisis y posee una larga y polémica historia en su elaboración. Hasta tal punto este hecho es así, que parece difícil definir al autor sin recurrir a una serie de restricciones (es decir: autor percibido desde tal o tal perspectiva) y de delimitaciones temporales (autor en tanto que tal o cual concepción inscrita en la historia de la literatura y del pensamiento metaliterario). Fuera de toda dimensión histórica, valga una afirmación general: el autor no es un concepto unívoco, una función estable ni, por supuesto, un individuo en el sentido biográfico, sino un espacio conceptual, desde el cual es posible pensar la práctica literaria en todos sus aspectos –y, en particular, la práctica literaria en un momento dado de la evolución de una cultura– (Prenat, 2006, p.311).

La autora que se ha presentado, Rebeca Uribe, no fue una mujer ejemplar para salvaguardar los prototipos de su tiempo, es, por el contrario, un caso notorio de emancipación; su poca afinidad con los estereotipos impuestos está marcado en una poética a veces erótica, intimista, bien podría, en cierto sentido, juzgársele de inmoral; al mismo tiempo, su escritura está bien calibrada, es pulcra y reflexiva, ajena a la vulgaridad. Cuando la escritura efectuada por mujeres estaba mayormente consagrada a un público lector femenino, las mujeres encontraban patronos actanciales ejemplares, eran sumisas, recatadas, serviciales, o bien, viciosas a las que se les debía rechazar o admirar como imposibles reales, la pluma, como en muchos otros casos, servía como vehículo de prolongación de las ideologías dominantes. Uribe no escribe en ese rango, lo hizo con plena conciencia del potencial emotivo y artístico de la palabra escrita.

Fuera del marco de su creación verbal, la figura de autora que involucra su historia de vida, se localizan eventos, como el narrado en las páginas anteriores, que motivan la ampliación de los marcos referenciales en que se suscribe su propuesta artística, como afirma Golubov con respecto a la interpretación de los textos con una mirada feminista: “las relaciones entre los textos literarios y los discursos que se encuentran en ellos y disponibles para un público lector o una comunidad interpretativa son necesariamente políticas,



porque implican relaciones de poder” (Golubov, 2011, p.40).

La posición marcada de lectora nómada, permite, en este caso: romper el esquema disciplinar de la teoría literaria hegemónica, ampliar la perspectiva investigativa a latitudes epistemológicamente “inadecuadas”, observar el caso desde un espectro de mayor amplitud disciplinar y, por consiguiente, alcanzar a vislumbrar el contexto de producción de la obra literaria de Uribe inserto en un ambiente cuyas implicaciones inciden en los intereses curriculares de ramas del conocimiento que tradicionalmente han sido separadas en argumento de la organización de los sustentos empíricos.

El ejemplo anterior insta a reflexionar el potencial inter y transdisciplinar, y los beneficios que se desprenden en el hacer de aquellas disciplinas que preponderan las oportunidades de modificar el ámbito social, cultural, ideológico y que, en última instancia, impactan las condiciones individuales de existencia. La crítica literaria, contrario a la opinión legítima, aspira a comprender de manera integral el hecho literario, quizá ese sea su principal cometido, pero también a dismantelar la intrincada red de relaciones de poder que se esconde tras los discursos dispuestos mediante la palabra embellecida; en síntesis, la posición que asume ante ello la teoría literaria feminista, promueve la lectura integral de la producción literaria como respuesta emancipadora de y para los sujetos que han sido menospreciados por su género.

Si bien en ella, en la crítica feminista se encuentra un soporte que potencializa los efectos de la investigación literaria, como ha sucedido, por ejemplo, con el rescate de las autoras olvidadas, silenciadas o menospreciadas; con la desestabilización del canon dominado por los hombres, con la afectación a los mercados literarios que cada vez oponen menos resistencia a la publicación de trabajos hechos por las mujeres o en el mejoramiento de las currículas universitarias que ahora hacen mayor cabida a las aportaciones de las mujeres, es oportuno cuestionar la observancia que, otras esferas del saber, aplican al fenómeno cultural y literario, desde donde se asume de forma corriente, que los mundos ficcionales no son propios como archivo del mundo real que los produce, supuesto que ha de ponerse en entredicho.



## Referencias bibliográficas

- Rebeca Uribe vs Contador Mayor Hacienda y Cámara de Diputados. Reinstalación. Caja 0039 / 173682/16 / Expediente 575/939 / 43 Fojas (Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Juicios Laborales, Archivo General de la Nación, 1939).
- BRAIDOTTI, Rosi (1994). *Nomadic Subjects: Embodiment and Sexual Difference in Contemporary Feminist Thought*. Nueva York: Columbia University Press.
- CABANILLES, Antònia (1988). Crítica literaria feminista. En *1616: Anuario de la Sociedad Española de Literatura General y Comparada*, N°6, pp. 79-85.
- ENRÍQUEZ VARGAS, Ana Isabel (2011). *La cultura política de las organizaciones obreras y las percepciones de género en la Guadalajara revolucionaria a través del Boletín Militar (1914-1916)*. Tesis de Licenciatura en Estudios políticos y de Gobierno sin publicar, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco.
- GOLUVOB, Nattie (2011). La teoría literaria feminista y sus lectoras nómadas. En *Discurso, teoría y análisis*, N°31, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Filosofía y Letras, pp. 37-61.
- OCHOA SERRANO, Álvaro y SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Martín (1995). *Repertorio michoacano 1889-1926*. Zamora, Michoacán, México: El Colegio de Michoacán.
- PÉREZ AMEZCUA, Luis Alberto (2019). *Hermes en la encrucijada. Análisis mitocríticos de las novelas líricas de los Contemporáneos*. México: STAUDEG.
- PONIATOWSKA, Elena (2000). *Juan Soriano. Niño de mil años*. México: Plaza y Janés.
- PORTER, Susie (2004). Empleadas: la necesidad económica, la moral sexual, hábitos de consumo, y el derecho de la mujer al trabajo. En *Signos históricos*, pp. 40-63.
- PREMAT, Julio (2006). El autor: orientación teórica y bibliográfica. En *Cuadernos LIRICO. Revista de la red interuniversitaria de estudios sobre las literaturas rioplatenses contemporáneas en Francia*, N°1, pp. 311-322.
- RENDÓN GAN, Teresa (2003). *Trabajo de hombres y trabajo de mujeres en el México del siglo XX*. México: UNAM.
- RÍOS CÁRDENAS, María (1937, agosto 10). *El Universal*.
- TREJO, Blanca Lidia (1933, noviembre 26). *Excélsior*.



Fecha de recepción: 7 de diciembre de 2020

Fecha de aceptación: 3 de mayo de 2021



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional



# Liberio Victorino Ramírez Yschel Soto Espinoza

Universidad Autónoma Chapingo. México

victorinoramrezliberio@yahoo.com.mx / ysotoe@chapingo.mx

## EDUCACIÓN, ESTADO Y HEGEMONÍA DESDE GRAMSCI: EL PAPEL DE LOS INTELLECTUALES EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

**Resumen:** El marxismo o posmarxismo y su aplicabilidad en el campo social, político o educativo en este artículo tuvo por propósito aportar elementos teórico-metodológicos a la realidad social mexicana argumentando categorías y conceptos temporales como educación, Estado, hegemonía además del papel de los intelectuales en la transición a la democracia mexicana, explicando las nuevas relaciones del Estado y la educación superior desde el pensamiento gramsciano en el sexenio 2018-2024. Se desarrollaron planteamientos relacionados a los gobiernos regidos por políticas neoliberales en los últimos treinta y cinco años en México y comparándose con el cambio de régimen actual, concluyéndose que la clave del cambio de régimen además del modelo económico reside en una reforma estructural en el contexto de un Estado nacional popular con políticas públicas legales, legítimas y transparentes enmarcado de una reforma intelectual-moral en la transición democrática de la administración sexenal (2018-2024) en el mediano y largo plazos.

**Palabras clave:** Educación, Estado, Hegemonía, Ideología, Intelectuales

**Education, State And Hegemony from Gramsci: the role of intellectuals in the democratic transition in Mexico**

**Abstract:** Marxism or post-Marxism and its applicability in the social, political or educational field in this article had the purpose of contributing theoretical-methodological elements to the Mexican social reality, arguing temporary categories and concepts such as education, State, hegemony in addition to the role of intellectuals in the transition to Mexican democracy, explaining the new relations of the State and higher education from Gramscian thought in the six-year period 2018-2024. Approaches were developed related to governments ruled by neoliberal policies in the last thirty-five years in Mexico and compared with the current regime change, concluding that the key to regime change, in addition to the economic model, lies in a structural reform in the context of a popular national state with legal, legitimate and transparent public policies framed by an intellectual-moral reform in the democratic transition of the six-year administration (2018-2024) in the medium and long terms.

**Keywords:** Education, State, Hegemony, Ideology, Intellectuals



## Introducción

Iniciar el análisis del papel de la educación en la sociedad mexicana actual desde el pensamiento gramsciano supone un riesgo si a este se le considera un marxista ortodoxo, no obstante, su propuesta de política educativa y su concepción ideológica sobre el terreno político donde centra la energía intelectual no parten de tesis deterministas económicas para poder realizar transformaciones sociales en el mundo capitalista.

La propuesta de la superestructura se diferencia de las teorías economistas y reproduccionistas de Louis Althusser, pues además de sus novedosos planteamientos, no se conocen suficientes estudios en las relaciones de educación superior con el Estado en América Latina y en México; esto no es casual, ya que si tomamos en cuenta el terreno histórico-capitalista tardío en la sociedad italiana de su tiempo sobre el cual Gramsci coloca sus reflexiones “el uso de las categorías gramscianas de análisis aparecen como absolutamente pertinentes entre nosotros” (Portantiero, 1980: 36-37).

En estos últimos treinta y cinco años parecía que el neoliberalismo había llegado para quedarse, pues el siglo XXI evidenció la crisis de las ciencias sociales con la escuela marxista, crítica del estalinismo y el burocraticismo, al no encontrar culpables del fracaso de su teoría en sociedades como la ex URSS, la caída del Muro de Berlín y el desencanto de los viejos marxistas en sus cátedras universitarias, conllevaron a que varias corrientes de pensamiento se reconstruyeran posteriormente explicando las contradicciones del capitalismo con un nuevo enfoque: el nuevo marxismo o posmarxismo que recuperan a teóricos como Antonio Gramsci, a partir de la lectura de los cuadernos de la cárcel, además de sus propuestas sobre la educación, la hegemonía, los intelectuales y la cultura en su aplicación en coyunturas transicionales a la democracia, representan una ventana de aplicabilidad en la introducción a la democracia en México con énfasis en el actual sexenio 2018-2024.

En contraparte, una concepción de Estado emergente de las mayorías que promueven una transformación social con un gobierno político impulsor de un cambio de régimen: en México se vive una cuarta transformación social, la base de un Estado nación con un proyecto nacional donde el nuevo Estado educador es respetuoso de las autonomías de las





universidades, de los grupos étnicos y busca un consenso nacional popular hacia una hegemonía exitosa y expansiva. Así, se espera que el nuevo Plan Nacional (2018-2024) incluya los distintos rubros de interés nacional: salud, educación, ciencia y tecnología, agricultura, vivienda, desarrollo rural y agropecuario, alimentación, empleo, turismo, comunicaciones y transporte, economía operados desde la sociedad civil, legitimados en la sociedad política coordinada con el Estado-gobierno político, impulsor del desarrollo sustentable y del “Buen Vivir o Vivir Bien” con equidad y calidad.

Las llamadas reformas estructurales aprobadas por el bloque histórico dominante de los partidos políticos cohesionados por el llamado “Pacto por México” del sexenio de la administración gubernamental de Peña Nieto (2012-2018) casi borró a la sociedad civil, disminuyó al Estado y cooptó a la sociedad política hacia un transformismo conservador en México. Actualmente en camino a la democracia social electoral se busca mantener la unidad nacional popular la participación con planes operacionales donde las políticas públicas se dinamicen por el bien de México.

Particularmente el asunto de la Reforma Educativa (RE) de 2013 ha sido revisada y cancelada. La RE del año 2019 se reorganizó con la participación y el consenso de la sociedad civil, con grupos y personas que conocen de la materia, la clara intención de promover un sistema educativo equitativo y de calidad proponiendo un sistema de evaluación formativa antes de una punitiva que despoje a los maestros de sus derechos laborales y de la seguridad social que tantas luchas ha costado.

### **Educación y totalidad concreta**

Por cuestión de método, en principio concebimos como objeto de nuestro estudio a la realidad de la educación dentro de una totalidad social concreta, retomando sintéticamente algunos planteamientos de Kosik<sup>1</sup> al considerar que el hombre crea y aprende su realidad social, viviendo la unidad de su práctica material y su elaboración espiritual; así, tenemos que el ser humano crea y aprende la totalidad concreta.

La concepción dialéctica materialista del conocimiento de lo real parte del hombre como un ser práctico, histórico y social que desarrolla su actitud en un conjunto de relaciones

<sup>1</sup> Véase a Kosik Karel, “La totalidad concreta”, *Dialéctica de lo concreto*, México, 1978, pp. 53-77 que complementando con la categoría propiamente dicha de la realidad, aunque advierte que esta totalidad concreta no está en modo alguno inmediatamente dada al pensamiento de Geor Lukács, *Historia y conciencia de clase*. Grijalbo, México, 1969, pp. 10-11.

sociales; la totalidad concreta concibe la realidad como un todo estructurado dialéctico, creador y desarrollador que no es acabado y formalizado, en el cual puede ser comprendido cualquier hecho abarcando la totalidad específicamente en su contexto. Así, la concreción de la totalidad se determina por las contradicciones y, en el proceso de conocimiento se deben descubrir las fundamentales destacando la principal que rige la totalidad y de la que se infiere la esencialidad orgánica; estas contradicciones tienen un grado de desarrollo específico aunque se entrelazan y determinan por el conjunto de relaciones sociales en una sociedad capitalista haciendo que el análisis de la escuela se inicie estableciendo el grado de desarrollo de la contradicción principal que rige la totalidad orgánica<sup>2</sup>.

La categoría de la totalidad orgánica concibe a la realidad social “cuyo conocimiento implica una elaboración en espiral hacia círculos cada vez más “concretos”, esto es complejo en determinaciones múltiples como articulación entre los distintos niveles de lo real” (Portantiero, 1979: 182)<sup>3</sup>. Respecto a la creación y desarrollo de la totalidad en una sociedad capitalista plagada de desigualdad social, Kosik plantea el carácter genético-dinámico del sistema orgánico como totalidad, supuestos y desarrollo en este sentido, que consiste en someter todos los elementos de la sociedad o crearse los órganos que aún le faltaban, convirtiéndose en la totalidad histórica. La evaluación hacia esta totalidad es un elemento de su proceso de desarrollo (Marx, citado por Kosik, 1982:72) pues esto involucra tener presentes al investigador, los procesos universitarios, diversas dimensiones significativas relacionadas entre sí por la estructura y develar los conflictos y el origen de cambios (Vasconi y Recca, 1977: 26).

Respecto a nuestra visión totalizadora particular, no se pretende alcanzar la “totalidad del conocimiento” que se llega a identificar erróneamente con el marxismo mediante una “totalidad marxista” y el supuesto discurso omnipotente sobre el conjunto de las realidades posibles, se parte de una concepción dinámica que busca ceñir correctamente la realidad estudiada al ámbito particular de las desviaciones metodológicas: el economismo e ideologismo, el primero de los cuales examinaremos a continuación: en los estudios que buscan desarrollarse dentro del materialismo histórico se manejan los conceptos de modo de producción y formación económico-social como categorías básicas que permiten

<sup>2</sup> Un pensador marxista considera que “En el proceso de desarrollo de una cosa compleja hay contradicciones y, de ellas, una es necesariamente la principal, cuya existencia y desarrollo determina o influye en la existencia de las demás contradicciones, por ejemplo: en la sociedad capitalista las dos fuerzas contradictorias son el proletariado y la burguesía (Mao Tse-tung, “Sobre la contradicción”, en Cinco Tesis Filosóficas, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekin, 1975, p. 94).

<sup>3</sup> Portantiero así como Lúkas y Kosik retoman la visión totalizadora y concreta que sobre la realidad social tiene el mismo Marx, quien nos dice: “Lo concreto es concreto porque es la síntesis de determinaciones, es decir, unidad de lo múltiple” (Introducción a la crítica de la Economía Política Fondo de Cultura Popular, México, 1977, p. 259)



la explicación contextual de un fenómeno con una visión profunda de la realidad, “La concepción gramsciana de la totalidad social se representa como una ruptura explícita con las versiones economistas del marxismo. En tal sentido rechaza la idea según la cual el campo de la superestructura se articularía como efecto necesario de la base económica y frente a esto, Gramsci propone la noción de bloque histórico.” (Laclau, 1981: 53)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Se considera lo siguiente: “En América Latina el desarrollo de la educación no tiene una relación causal directa con el desarrollo de fuerzas productivas, además la contradicción existente entre los fenómenos, lejos de atenuarse tiende agravarse (Ruy Mauro Marini, 1971: 10).

Gramsci destaca el carácter concreto de la totalidad social mediante su categoría de bloque histórico que afirma el vínculo orgánico y la unidad dialéctica entre la estructura y la superestructura; posteriormente, al conceptualizar ampliamente la categoría de bloque histórico se retoma la relación orgánica de estructura-superestructura. El concepto de formación social hace alusión a una sociedad desigual que combina modos de producción, privilegiando los vínculos entre fuerzas productivas y relaciones sociales de producción así como a la base económica, lo que ha cuestionado que una sociedad histórica es un sistema hegemónico, vale decir, una totalidad concreta cuyos elementos constituyentes están ordenados en una combinación particular cuyo factor de cohesión es el poder político, pero el análisis en el interior del sistema hegemónico supone determinar el nivel específico de desarrollo desigual de las relaciones de fuerza según los distintos niveles que componen la totalidad social (Portantiero, 1977: 187).

<sup>5</sup> Lo dicho por Trotsky se complementa: “Desde el punto de vista metodológico más general, Trotsky defendió el punto de vista de que sólo la ley del desarrollo desigual y combinado –que fue el primero en formular, la cual sobrepasaba la ley del desarrollo desigual y que era el fundamento teórico mismo de la teoría de la revolución permanente- permite dar cuenta de la complejidad de las estructuras socioeconómicas de los países subdesarrollados”, (Ernest Mendel –compilador-, Trotsky: la teoría y la práctica de la revolución permanente, Siglo XXI, México, 1983, pp. 22-23). Al retomar en el plano educativo lo dicho por Trotsky y Mendel, reconocemos formas de desarrollo desigual y combinado, hacen del sistema educativo un sistema complejo que comparte una enorme variedad de prácticas bajo el paraguas de las mismas disposiciones legales.

Dentro de una totalidad social comprensiva de la realidad en sus leyes internas y de la dialéctica de los fenómenos “el carácter desigual es una ley inminente del desarrollo... ley que no admite excepciones ni es producto de coyunturas particulares, por ello, las contradicciones que encierra la educación como práctica social deben explicarse a partir del análisis de clases” (Vasconi y Recca, 1977:11).

El análisis clasista se desarrolla bajo la concepción materialista de las leyes de la historia por varios teóricos marxistas como Trotsky, quien plantea que el desarrollo desigual es una constante del proceso histórico de los países amilanados por las necesidades materiales que los obligan a avanzar a saltos, resultando en la ley del desarrollo combinado, aludiendo a la aproximación de las distintas fases, a la amalgama de formas arcaicas y modernas (Trotsky citado por Gilly, 1978: 27)<sup>5</sup>.

Para México el desarrollo social mezcla distintas fases de

su proceso histórico, presentándose enfocado en su totalidad concreta, compleja, contradictoria, desigual y combinado, dividida en clases y grupos pudientes, pero también con grupos de resistencia social-luchadores por la transformación mexicana.

Si la totalidad social concreta tiene este carácter, se puede deducir que el proceso universitario es un fenómeno complejo y contradictorio porque su relación con la esfera de la producción no es inmediata cuya base social parte de los sectores proletarios provenientes de distintas clases sociales. Paradójicamente la universidad pública se liga a la ideología dominante con un carácter no orgánico, promoviendo las distintas ideologías pues la lucha ideológica es una manifestación de la lucha de clases<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Jiménez Tecla, Op. Cit., p. 92.

El proceso universitario también es contradictorio al manifestar las propias en el proceso de enseñanza y aprendizaje, existentes en el divorcio entre el contenido de la enseñanza con las necesidades sociales. Para comprender objetiva y críticamente el fenómeno social universitario, se le examina bajo una visión totalizadora de la educación, sostenida por la perspectiva de Gramsci y sus categorías, entre las que destaca la hegemonía.

## La educación como hegemonía

Para entender cómo se concreta la hegemonía de una clase o agrupamiento social es necesario conceptualizar la categoría de bloque histórico basándose en una concepción integral del hombre social, es decir, unidad entre la naturaleza y el espíritu (estructura y superestructura), unidad de los contrarios y de los distintos (Gramsci, 1978a: 34) cuyo vínculo orgánico es asegurado por los intelectuales.

Bajo una interpretación gramsciana el bloque histórico es “la totalidad y unidad concreta de la fuerza social, la clase, con el elemento cultural-espiritual que es conciencia de su acción y forma del resultado de ésta” (Sacristán, 1977: 318)<sup>7</sup>, por lo que no constituye un agregado mecánico de hechos materiales y conciencia, sino el resultado de un juego de relaciones de fuerzas político-sociales que se articulan a través de la hegemonía que ejerce un grupo social.

En un sistema social instituido por un determinado bloque histórico destaca la organización hegemónica que presupone el dominio de una clase en el terreno económico

<sup>7</sup> El bloque histórico también es ubicado como “el punto de partida para el análisis como un sistema de valores culturales – lo que Gramsci llama ideología-penetra, se expende, socializa e integra un sistema social” (Pizzorno, 1980: 50). El sistema social se integra, a la vez que el sistema hegemónico, bajo la dirección de los intelectuales.



y de alguna manera fundamenta lo cultural y político: “La supremacía de una clase social se manifiesta en dos planos diferentes, así como dominio y dirección intelectual y moral” (Gramsci, 1978a: 18).

La hegemonía no es estática pues sus formas de acción varían en cada sociedad según el momento histórico que se vive. Ser hegemónico es tener capacidad de dirección, aunque esto no excluye a la coerción, que puede o no utilizarse según lo requiera la clase o fracción de clase, grupo político universitario hegemónico, pudiendo ejercerse sobre las organizaciones y movimientos populares contrahegemónicos:

La realización de la hegemonía supone, pues, el desempeño o ejercicio de dos funciones principales por parte del grupo social que la posee o pretende asumirla: la dirección moral, intelectual, ideológica, de sus grupos aliados afines y función de dominación, coerción e incluso aniquilamiento de los grupos adversarios. (Geneyro, 1979: 189)

Las dos funciones hegemónicas son distintas y complementarias pues el consenso se manifiesta con preponderancia en periodos hegemónicos propiamente dichos, mientras la coerción sería el “reaseguro” en situaciones de crisis que rebasan las defensas de la sociedad civil hegemonzada; la función de coerción se desarrolla a través de instituciones de la sociedad política concebida como “aparato de coerción estatal o dictadura que tiene la función de... ‘dominio directo’ o comando que se expresa en el estado y en el gobierno ‘jurídico’”(Gramsci, 1975: 17).

A la sociedad política se le puede considerar como el “gobierno político” o “aparato de coerción estatal”, “La que está formada por el conjunto de los organismos vulgarmente llamados ‘privados’... y que corresponde a la fundación de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad” (Gramsci, 1975: 17), también en la sociedad civil donde usualmente se ubica la función hegemónica fundamental, la dirección cultural e ideológica que se desenvuelve mediante organismos como la iglesia, la organización escolar, los medios masivos de comunicación, sindicatos, partidos, etc., que para Althusser constituye “los aparatos ideológicos de Estado”, exentos de contradicciones clasistas en su interior, es, en realidad, el escenario de la lucha política e ideológica de las clases pues “La sociedad civil se define, como un espacio dinámico y conflictivo, desde que la clase dominante impone



al conjunto social una dirección ideológica, cultural, para consolidar su hegemonía y en donde las clases subalternas se organizan para resquebrarla y construir la propia” (Negrín, 1982: 19)<sup>8</sup>.

Una categoría compleja en este contexto es el Estado, pues al manejarse teóricamente en distintos niveles de análisis se confunde con la sociedad política y no como un equilibrio entre la sociedad política y la civil (López Obrador, 2017). Para apreciar teóricamente la extensión de Estado mexicano postrevolucionario, incluyendo al de rasgos neoliberales en los últimos treinta y cinco años, se puede apreciar que la aplicación de todo Estado:

a) Implica el crecimiento de la base social del Estado y las relaciones complejas entre éste, la clase hegemónica y su base de masas.

b) También la aplicación de las funciones del Estado integral supone la incorporación del aparato de la hegemonía (la sociedad civil) al Estado.

La aplicación del Estado capitalista que hemos aprendido a través de Gramsci no se refiere tanto a la extensión de funciones estatales, que anteriormente no existían también las hay-, como una aplicación de la conceptualización. Tenemos una concepción demasiado estrecha –instrumental- de lo que es el Estado y la política. No se trata, entonces, de añadir una piedra más a un mosaico ya diseñado, sino de repensar el fenómeno político-estatal en su conjunto. (Mouffe, 1978: 74)<sup>9</sup>

## Bloque dominante y hegemonía

El Estado mexicano es hegemónico, producto de una correlación de fuerzas que abarca a la sociedad como un todo que incide en el rumbo del Estado, marco institucional en el que se expresa una dominación y dirección el papel del grupo hegemónico en la correlación de fuerzas sociales, como a continuación se explica:

El concepto de bloque de poder (o bloque dominante) constituye una categoría analítica útil, ya que nos permite observar a los fenómenos sociales, privilegiado el nivel de la superestructura y de las prácticas políticas de las distintas clases o fracciones que constituyen el bloque de dominación... unidad contradictoria de elementos (sectores sociales) no iguales entre sí, dentro del cual, generalmente, se

<sup>8</sup> “En México la presencia de la sociedad civil empieza a percibirse después de la Segunda Guerra Mundial. La industrialización del país no sólo requería de un aparato de Estado bien integrado, sino la existencia de una sociedad civil, en tanto que ésta implica el desarrollo de las clases sociales fundamentales en condiciones de igualdad jurídica” y aunque con la revolución social de 1910 se produce la destrucción de ese inicio de la sociedad civil, desde los sismos de 1985 y en la coyuntura actual de la transición expresada en las elecciones del 1 de julio de 2018, la sociedad civil como organización política que lucha por la democracia fomenta su participación especialmente en la lucha electoral para fortalecer el nuevo proyecto de nación (López Obrador, 2017).

<sup>9</sup> Norbert Lechner también plantea que al aceptar que “la distinción moderna entre sociedad y Estado no es separación ‘orgánica’... -ya que se observa al Estado como síntesis de la sociedad dividida” (1981: 9).





puede destacar el predominio de una clase o fracción de clase... Conceptualmente distinguimos las siguientes fracciones que integran el bloque dominante, además de la propiamente burocracia política del Estado, éstas son: el capital financiero, industrial, agrario y comercial y de la pequeña producción mercantil (Saldívar, 1980: 23-25)<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Al hacer un agrupamiento analítico de las fracciones burguesas que se incluyen en el bloque dominante, Saldívar (1980: 55-56) diferencia a la “burguesía tradicional” que se origina desde finales del siglo pasado, de la “nueva burguesía, nacida al calor del proteccionismo estatal a partir de la década de los años veintetreinta” del siglo pasado.

<sup>11</sup> La burocracia política como capa social que “representa la personificación del poder estatal”, se encarga de “la dirección política de Estado y la mediación entre el bloque dominante y la sociedad entera, de las funciones de mediación entre sociedad civil y sociedad política”, a lo que agrega Américo Saldívar (1980: 32-34) que la burocracia política mexicana se constituye por funcionarios del ejecutivo, el legislativo y el judicial, jefes de las fuerzas armadas, dirigentes de los organismos descentralizados del Estado además de quedar incluidos los altos dirigentes y cuadros medios de los principales partidos políticos.

El bloque dominante donde la burguesía se presenta fraccionada funcional y estructuralmente por orientación económica política donde en el bloque dominante juega un papel fundamental la burocracia política “grupo especial encargado de la dirección y administración directa del Estado y del gobierno” desempeñándose en México “como grupo social dirigente y políticamente hegemónico del Estado, sin que coincida estructuralmente con la clase económicamente dominante ni con su fracción predominante” (Saldívar, 1980: 32-34)<sup>11</sup>. Al observar el caso mexicano en el periodo neoliberal (1980-2018), desafortunadamente la dominación económica sí se tradujo en hegemonía política.

En el Estado mexicano postrevolucionario, la fracción del capital monopolista nacional “delega” a la burocracia política, la hegemonía del bloque dominante. Con la consolidación y estabilidad de este Estado e incluso el de rasgos neoliberales en los últimos treinta años se afirma que el poder económico esta compartido en el bloque dominante entre la fracción burguesa financiera y la burguesía industrial, mientras que la burocracia gubernamental se encarga de la dirección política de Estado (Saldívar, 1976: 23) como pequeña burguesía en ascenso.

El análisis que recoge conceptos como burocracia política, bloque dominante y concepto de hegemonía que concentra exigencias de carácter nacional, parte de las relaciones sociales existentes en la realidad a examinar (la relación nacional es resultado de una combinación original que debe ser concebida en unicidad si se desea dominarla) y dirigirla por lo que la clase dirigente merece ese nombre sólo en cuanto interpreta exactamente esa direccionalidad fundamentalmente al “transformismo” y la “hegemonía expansiva”.

El transformismo involucra la absorción gradual y continua de elementos activos surgidos en los grupos constituyéndose como una forma bastarda de hegemonía consensada pasivamente; Gramsci denominó ‘revolución pasiva’ a este proceso de toma del poder pues no favoreció

la oposición a los de la clase hegemónica (se dio la absorción y neutralización de sus intereses) en contraposición a la absorción o ‘hegemonía exitosa’ surge la hegemonía expansiva en un consenso activo y directo, resultado de la adopción de los intereses de las clases populares por parte de la clase hegemónica que permita crear una ‘voluntad nacional-popular’ (Mouffe, 1978: 74-75)<sup>13</sup>.

Un agrupamiento social es hegemónico cuando históricamente articula y supedita a sus intereses los de los demás agrupamientos sociales mediante la ideología dominante, permeando todos los ámbitos de la vida social para desarrollar la hegemonía en la sociedad civil, cuyas áreas sensibles son la participación política y la organización cultural en la visión del mundo dominante y en la organización de prácticas sociales concretas, ya que la lucha por la hegemonía necesita forzosamente de instituciones que lleven a cabo el proceso de legitimidad consensual.

Con el desarrollo de instituciones que realizan una práctica estructural materialmente, el grupo hegemónico desarrolla la dirección en las organizaciones culturales (la iglesia, la organización escolar, los organismos de prensa), este tipo de dirección es una práctica consensual que se realiza en su interior, escenario de la lucha, ideológica, cultural y política, por la conquista de la hegemonía, el objetivo del grupo hegemónico radica en alcanzar el consejo del resto de la sociedad construyendo una voluntad colectiva nacional supeditada a su dirección, en su proceso de “socialidad” o “conformismo”, según su agrupamiento social al que pertenece, se es hombre masa u hombre colectivo (Gramsci, 1978b: 12)<sup>14</sup>.

## Organización educativa y hegemonía

Si la hegemonía se logra al crear el “hombre colectivo” a partir de una dirección ético-cultural, la acción educativa pretende socializar al individuo mediante “un conformismo dinámico”. Para examinar la concepción educativa de Gramsci que rechaza la mecánica conformación hegemónica de masas, es importante tomar en cuenta la famosa Tercera Tesis de Marx sobre Feuerbach en la que plantea la teoría materialista de que los hombres son resultante circunstancial de su educación y que olvida que son estos los que construyen sus propias circunstancias educativas.

<sup>13</sup> En México el proceso de transformismo inició a partir de los años cuarenta y continúa hasta el sexenio (2012-2018) donde se analiza la reducción funcional de las universidades al Estado: la educación superior es el canal eficaz en el desarrollo del transformismo. Un proceso diferente y popular busca una hegemonía expansiva y dinámica en la transición a la democracia durante el sexenio que se inicia el primero de diciembre de 2018 constituyéndose como un Estado Educador de una auténtica “voluntad nacional popular” a la mexicana.

<sup>14</sup> La dinámica concepción gramsciana no acepta al conformismo como simple adaptación a lo institucionalmente establecido, la educación en todos sus niveles es decisiva en el desarrollo del conformismo social.



Bajo una concepción dialéctica, el proceso de constitución del consenso implica una carga educativa o pedagógica existente en diversas relaciones sociales bajo una visión totalizadora de la educación presente en toda actividad social de un Estado ético-educador, ante lo que Gramsci considera que cada relación hegemónica es también pedagógica y va más allá de lo escolar al darse el contacto entre generaciones e intercambiar experiencias y valores que forman parte de una personalidad propia, histórica y culturalmente superior.

En consecuencia, en el mundo de la educación el proceso general pedagógico-político permea a la sociedad, ya sea como dictadura-coerción por la 'sociedad política' o hegemonía-persuasión por la 'sociedad civil' operada por los intelectuales; entonces el intelectual es un actor y un instrumento de la relación general pedagógica-política donde la consideración histórica se hace política (Manacorda, 1981: 45-83)<sup>15</sup>.

### Ideología y hegemonía

<sup>15</sup> Es conveniente aclarar que el contenido temático de este libro, con excepción de algunos comentarios de Manacorda, es una compilación de extractos de varias obras de Gramsci.

En el análisis político-ideológico de la realidad universitaria mexicana evitamos caer en lo metodológico del ideologismo, este no sabe encontrar "la relación entre lo orgánico y lo ocasional" a lo que agrega Gramsci que el ideologismo expone a las causas inmediatas como las únicas eficientes, al exaltar "el elemento voluntarista e individual" pues son los deseos de las personas con sus pasiones menos nobles e inmediatas las causas del error, en cuanto se supone al análisis objetivo e imparcial y esto ocurre como un autoengaño (Gramsci, 1978a: 68-69)<sup>16</sup>. Estamos en el campo del semianalfabetismo teórico donde germinan deformaciones como la de "universidad-partido" y "universidad-suicida", las cuales existieron en los años setenta y ochenta del siglo XX y que han sido analizadas en otros trabajos de corte sociológico con anterioridad (Victorino, 2015).

<sup>16</sup> Refiriéndose a una manifestación del ideologismo, Gramsci menciona que "otra contradicción respecto al voluntarismo es la que afirma cuando se está contra el voluntarismo se tendrá que apreciar en la 'espontaneidad' (Pasado y presente, Op.cit. p. 78.). No dejamos de reconocer que la "Característica espontaneísta antiteórica y antiorgánica de algunos movimientos izquierdistas se explica como una acción equivocada contra una teoría y una práctica dogmática" (Almeida, 1980: 14). Gramsci considera el ideologismo y el economismo como otros criterios

Gramsci concibe a la ideología como una concepción del mundo, un sistema de ideas acerca de su naturaleza y del lugar que el hombre ocupa en él a través de la cual se realiza la unidad fundamental y la cohesión de los elementos que constituyen una clase social con una existencia material en la totalidad social: "Se manifiesta implícitamente en el arte, en la actividad económica, en todas las manifestaciones de la vida individual y colectiva" (Gramsci, 1978b: 16).

Toda persona está sujeta a una ideología que organiza la

acción y le mueve a actuar mediante una serie de prácticas que le materializan, así la naturaleza material e institucional de las prácticas ideológicas, su elaboración y difusión, se concreta en la actividad institucional tales como los sindicatos, partidos, escuelas, iglesias, etc. y estas instituciones de la sociedad civil constituyen “la estructura ideológica de la clase dominante, o sea, la organización material dedicada a mantener, defender y desarrollar el ‘frente’ teórico o ideológico” (Gramsci, 1977: 215) que ejerce la hegemonía (no sin antes vencer las prácticas de las ideologías subalternas).

La ideología es la instancia peculiar de la lucha de clases y de la lucha de grupos escolares o universitarios que expresa un doble carácter según la concepción que se tenga: como herramienta de conservación del *status quo* o como instrumento de transformación de la sociedad, según el proyecto histórico que cada clase social en pugna sostenga. Por ello, es en el terreno ideológico donde los hombres y mujeres toman conciencia de su situación clasista y lucha entre sí desde diversas posiciones sociales que los enfrenten.

Al existir autonomía entre las prácticas ideológicas y otras prácticas sociales se deben rechazar las concepciones reduccionistas que conciben a la ideología como “falsa conciencia o como sistema de ideas “útiles” para invertir la realidad, explicando todos los fenómenos a partir de la situación económica<sup>17</sup> con base en una interpretación estrecha y mecanicista de algunas obras de los principales teóricos marxistas, por su parte, Gramsci recoge el legado complejo y rico del materialismo histórico, en el cual inscribe la siguiente observación:

“La proposición contenida en la introducción a la crítica de la economía política, respecto de que los hombres toman postulado esencial del materialismo histórico de presentar y exponer cada fluctuación de la política y de la ideología como una expresión inmediata de la estructura, debe ser combatida teóricamente como un infantilismo primitivo” (Gramsci, 1978b: 48).

Las ideologías ligadas a las clases fundamentales al ser esenciales son “orgánicas”, permean la ideología de los grupos y clases subalternas al limitar sus prácticas ideológicas además de recoger elementos y aspiraciones de estas agrupaciones asumiéndolas como preocupaciones propias con fines de control político, así el proceso de socialización

metodológicos que adquieren visibilidad y didáctica si se aplican al examen de hechos históricos concretos.

<sup>17</sup> Saldívar retoma principalmente a Chantal Mouffe en Hegemonía e ideología en Gramsci, Op. Cit., p. 77-78 ya que dentro de la corriente althusseriana, con cierto prestigio en los análisis educativos y de otro tipo en países como México durante las décadas pasadas y actuales, considera erróneamente que toda ideología es una inversión e incluso una falsificación de las relaciones sociales.





y de “aprendizaje” de las prácticas educativas a través de las cuales se desarrolla y difunde la ideología del sistema hegemónico cumple un papel valioso.

### **Intelectuales y hegemonía**

Al buscar una aproximación concreta a la realidad y entender el concepto de intelectual aceptamos que “todos los hombres son intelectuales, podríamos, decir, pero no todos los hombres tienen en la sociedad la función de intelectuales”, a lo que Gramsci agrega que cada grupo social tiene una función esencial en el mundo de la producción económica creándose el conjunto y orgánicamente uno o más rangos de intelectuales que le dan hegemonía y conciencia más allá del campo económico además del social y político, convirtiéndose en ‘empleados’ del grupo dominante para el ejercicio de las funciones subalternas de la hegemonía social y del gobierno político” (Gramsci, 1975: 11-18).

Las funciones de “hegemonía social” y “gobierno político” son cumplidas por los intelectuales orgánicos de la clase predominante, vinculando la estructura y superestructura que dan homogeneidad/dirección sobre la sociedad y “La escuela es el instrumento para formar a los intelectuales de diversos grados. La complejidad de las funciones intelectuales en los diversos estados se puede medir objetivamente por la cantidad de escuelas especializadas y por su jerarquización: cuanto más extensa es el ‘área’ escolar y cuanto más numerosos son los ‘grados’ ‘verticales’ de la escuela, tanto más complejo es el mundo cultural, la civilización de un determinado Estado” (Gramsci, 1975: 16).

La escuela conforma intelectualmente al Estado e incide en el consenso hegemónico, quedando su actividad y organización bajo el Estado ético-educador que pauta un nuevo nivel de civilización en las masas populares, según las necesidades de desarrollo continuo del aparato económico de producción, aunado a esto el Estado dirige a la masa poblacional al servicio de las clases dominantes pues la escuela tiene una función educativa positiva y los tribunales la de función educativa represiva y negativa (Gramsci, 1978a: 112, 117, 161)<sup>18</sup>, así Gramsci defiende la escuela y el papel integral para la formación omnilateral.

El sistema educativo es un importante factor en la formación del bloque intelectual o ideológico resistente del

<sup>18</sup> La escuela y los tribunales son instituciones fundamentales que expresan en su interior la dialéctica entre coerción y consenso, no agotan la función educadora del Estado (entendido en sentido ampliado y no como mero ‘gobierno’ –aclaración del autor-); la construcción de hegemonía como una relación pedagógica (Portantiero, Gramsci y la educación, Op. Cit. P. 223)

bloque histórico, constituyendo una agrupación o unidad de intelectuales para organizar y dirigir al sistema hegemónico que también lo influye ya que para el bloque intelectual la jerarquía es un reflejo del sistema hegemónico que a su vez lo es de la relación entre estas clases en el nivel superestructural (Portelli, 1977: 113,117).

Respecto al bloque ideológico que conduce las prácticas sociales y políticas hegemónicas, Gramsci consideró que la primacía económica de la clase fundamental era necesaria pero no suficiente para la formación de un bloque ideológico; es imprescindible que la clase dirigente tenga una “política” hacia los intelectuales según dos líneas principales:

1) Una ‘dignidad’ intelectual enraizada en la filosofía de vida que permita la distinción y lucha contra las viejas ideologías coercitivamente dominantes.

2) Un programa escolar con principios pedagógicos originales que de identidad a los intelectuales (Gramsci, 1980: 141).

Entonces hay que distinguir entre intelectuales de la sociedad civil e intelectuales de la sociedad política, ya que estos últimos realizan modestas tareas administrativas hasta el grupo dirigente quienes son intelectuales orgánicos de la clase dominante (aunque puedan mantener diferencia con ella); respecto a los intelectuales de la sociedad civil, los asalariados al estar sujetos a las consecuencias de la irracionalidad del sistema capitalista caen en la “proletarización del trabajo intelectual”, participan de algunos intereses de las clases subalternas haciendo tangible la realidad de su contradictoria inserción social (Negrin, 1982, enero 9)<sup>19</sup>. En la actual coyuntura de transición a la democracia encabezada por la presidencia de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) hay un cambio de régimen y la promesa de impulsar la cuarta transformación social del México de hoy, sin duda es, un intelectual formado en la escuela pública (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM) liderando proyectos transformadores desde su juventud en distintas entidades federativas del país, ocupando la gubernatura de la hoy CDMX (2000-2005) hasta lograr llegar a la presidencia nacional. Su papel de intelectual orgánico lo llevó a coronarse como el más importante de los últimos treinta y cinco años en México.

<sup>19</sup> La inserción social intelectual se disocia de la formación, en el siglo XIX y XX se hablaba de la proletarización de los intelectuales porque la burguesía de cualquier profesión y al médico, al juriconsultor, al poeta, al sacerdote, los ha convertido en sus servidores asalariados.

<sup>20</sup> Caracterización basada en Mendoza Rojas Javier.





“El proyecto ideológico modernizador de las políticas universitarias en México (1965-1980)”, en *Perfiles educativos*, Núm. 12 CISE, UNAM, abril-junio de 1981, p. 5. El proyecto modernizador-reformista busca desarrollarse dentro de una “reforma cultural” o una “reforma intelectual y moral” al contemplar que “es menester apoyar la función social, intelectual y moral del educador, para que sea una imagen viva de los principios que enseña” (Luis Echeverría Álvarez, Mensaje a la Nación, México, 1973).

<sup>21</sup> Es importante advertir las manifestaciones de crisis en espacios estructurales y superestructurales pues esta es coyuntural al ser una situación concreta en la que se agudizan las contradicciones sociales sin afectar el sistema hegemónico como para transformarlo y, aunque “las causas de la crisis no son ‘morales’ ni políticas sino económicas sociales, en la práctica es difícil separarles si no hay un trabajo de abstracción (Gramsci, Pasado y presente, 1977:11, 118). “La distinción entre ‘movimiento’ y hechos orgánicos y de ‘coyuntura’ u ocasionales debe ser aplicada a todas las situaciones no sólo aquellas en donde se verifica un desarrollo agresivo o de crisis aguda, sino también aquellas en donde se verifica un desarrollo progresivo o de prosperidad y aquellas en donde tiene lugar un estancamiento. El nexo dialéctico entre los dos movimientos –el orgánico y el coyuntural- es difícilmente establecido con exactitud” (Gramsci, 1978a: 68).

## Universidad y hegemonía

La política educativa se apoya en el bloque intelectual o bloque ideológico universitario que recrea y dirige el sistema hegemónico al interior de la universidad, cuya cabida en la comunidad es gracias a las autoridades que encabezan el bloque que lucha por mantener su hegemonía. Por lo tanto, todo proyecto universitario se vincula con una ideología que define distintos elementos ideológicos de unidad y eficacia global en un discurso que rebasa el ámbito universitario y se sitúa en el terreno de las ideologías de distintas clases sociales en lucha pues en la universidad coexisten diferentes ideologías. Históricamente para la universidad, fue la Reforma Universitaria de Córdoba, Argentina y su legado para las universidades y el movimiento estudiantil en la actualidad, la que ejemplificó el papel de los intelectuales de la clase trabajadora en los procesos de transformación social.

El momento específico de la correlación de fuerzas y el grado de lucha ideológica en la institución, por ejemplo, se ve en el caso de la UNAM durante el sexenio de 1970 a 1976 cuando el proyecto hegemónico impulsado por el gobierno federal y el bloque ideológico universitario fue modernizador-reformista<sup>20</sup>, pretendiendo resolver la crisis institucional universitaria manifestada en la anquilosada organización académico-administrativa universitaria y una posición con limitadas perspectivas de amplias capas universitarias. En ese contexto, examinamos la crisis universitaria como “una crisis política-pedagógica: la pérdida del consenso de las clases dirigentes tradicionales no ha sido reemplazada por el conformismo que intenta imponer el nuevo bloque dominante. La crisis de dirigencia sigue, por lo tanto, presente” (Puiggros, op. cit: 221).

La conexión pedagogía-política es estrecha y la crisis universitaria estriba en la del programa y de la organización escolar, abonando a la orgánica más significativa y general (Gramsci, 1975: 107)<sup>21</sup>.

Se busca reformar la educación superior para de adaptarla eficientemente al desarrollo capitalista del país, operacionalizando con el instrumento central de la política modernizadora neoliberal:

Analizar el proyecto ideológico presente en las políticas modernizadoras en un periodo de tiempo



determinado, no podrá abarcar la totalidad de las determinaciones que inciden en su formación y desarrollo, ni dará cuenta de la totalidad de las contradicciones y de las vinculaciones específicas que tiene, como los diversos niveles del proceso universitario. (Mendoza Rojas, 1981: 4)

La política modernizadora como política educativa gubernamental, se liga a acciones que incluyen desde la definición de los objetivos de ese sistema y su organización, hasta la instrumentación de sus decisiones” (Latapi, 1980: 45)<sup>22</sup>, por lo que al seguir la visión “estática” de Latapí, podemos considerar en forma simplista que la política educativa por ser única, define la relación unidireccional del “Estado” concebido limitadamente como gobierno político sobre un pasivo sistema educativo, situación que se presenta menos en ámbito universitario.

Bajo una concepción más amplia e integral del Estado y de la misma política educativa, se considera que esta última no es única solamente, porque la hegemónica previene del gobierno político o sociedad política, sino que también hay otras políticas educativas que identifican proyectos subalternos provenientes de las instituciones educativas o de otras instancias de la sociedad civil donde conviven distintos sujetos sociales (Victorino, 2016), por ejemplo: los partidos políticos buscan objetivos opuestos a los que sostiene la política educativa hegemónica principalmente a nivel universitario, lo cual no está exento de contradicciones y conflictos en la realidad social universitaria.

En la discusión científica se supone que el interés radica en la búsqueda de la verdad y en el progreso de la ciencia y por esto demuestra ser más “avanzado” el que adopta el punto de vista de que el adversario puede expresar una exigencia que debe incorporarse, aunque sea como momentos subordinados, a la propia construcción. (Gramsci, 1972: 39)

En Gramsci, el quehacer científico supone por sí, un compromiso social pues la inquietud científica parte de las necesidades del hombre y vuelve a ellas. La propuesta gramsciana es pertinente en que la ciencia busca una realidad no antropocéntrica paradójicamente pues es el hombre el que interpreta al universo y la ciencia está ligada a las necesidades y actividad del hombre, que para la filosofía de la praxis el ser no se distingue del pensar, el hombre de

<sup>22</sup> El concepto de política educativa que sostiene Latapí es el mayormente empleado en las investigaciones educativas mexicanas, en nuestro caso conviene precisar que la política educativa gubernamental al ser la hegemónica, define las relaciones de poder entre el sistema educativo y la sociedad política.



la naturaleza, la actividad de la materia, el sujeto del objeto y si se hace esta separación, se cae en una de tantas formas de religión o en la abstracción del sentido (Manacorda, 1981: 228).

## **La reforma educativa y los maestros como intelectuales**

Durante la campaña presidencial del 2018 el Lic. Andrés Manuel López Obrador venía sosteniendo que la reforma educativa (RE) de 2013 se echaría abajo en su gobierno y actualmente siguen en revisión las principales reformas estructurales aprobadas en el sexenio anterior (2012-2018). El presidente junto con el bloque histórico de los partidos políticos, representado en su mayoría por el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) con mayoría en el congreso federal y los congresos locales-estatales y con el 53% de los electores a su favor en la contienda del 1 de julio, 2018, puede dar forma y fondo a todas las reformas que se aprobaron en la pasada administración gubernamental, sin embargo, a decir del Lic. Esteban Moctezuma Barragán titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP) planteo que lo que está mal de la RE debía cambiarse:

Uno de los puntos nodales de la RE es la evaluación punitiva a los maestros. En ningún sistema educativo se evalúa a los profesores sin antes capacitarlos y aceptar los pasos de una RE que haya sido consensada con ellos, por tanto en el nuevo Plan Educativo, los cambios para la transformación del sistema educativo nacional deben contar con el apoyo de la sociedad civil, los maestros y los ciudadanos, luego capacitarlos y después la evaluación diferenciada<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Diálogo de miembros del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) con el Lic. Esteban Moctezuma Barragán, WordlTrade Center, CDMX, 13 de junio, 2018, 17-19.00hs.

Este cambio debe buscar consenso, legalidad así como legitimidad con los sectores involucrados y una transformación con equidad además de calidad educativa en el mediano y largo plazo. Como sabemos la RE sólo incluía formalmente los niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) aunque terminaba aludiendo a la educación media superior reconociéndola como obligatoria, en la educación superior y posgrado también se forman los intelectuales de diversos tipos, por lo que las políticas públicas del nuevo gobierno buscan ampliar la cobertura de las universidades públicas existentes con la creación de cien

universidades públicas nuevas en las distintas entidades del país (López, 2018). Además, para ciencia y tecnología también están planteando el desarrollo y consolidación del Sistema Nacional de Investigadores (SIN) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) ampliando su cobertura, buscando la equidad de género en el mismo e incrementando el presupuesto público para las universidades, aumento de las becas en el posgrado de calidad que coordina el CONACYT (AMLO, 2018) (Álvarez, 2018) así mismo por movilización de la sociedad civil en el medio rural ha prometido reabrir las Escuelas Normales Rurales y fortalecer la infraestructura de las existentes (AMLO, 2018).

## Consideraciones finales

Este tipo de análisis político de realidades nacionales cuyos fenómenos sociales están iniciando en el gobierno mexicano (2018-2024) puede plantearse mediante la interpretación de sus discursos, de sus promesas y de las aspiraciones en los inicios de la referida administración.

En este artículo, han quedado esbozadas las diferencias entre ambos regímenes: en el periodo neoliberal (1982-2018) poco a poco se fue destruyendo el Estado nación mexicano para alejarse de la sociedad civil cohesionado con la sociedad política, amarrado al mercado, las políticas de privatización de la infraestructura nacional, los recursos naturales y la compra de votos. En tanto la sociedad civil mexicana, los movimientos sociales, los partidos políticos populares y democráticos, los intelectuales independientes, académicos, maestros y luchadores sociales, están construyendo un estado nacional popular con una orientación política radicalmente diferente al de rasgos neoliberales; un estado con gobierno limpio de marcadas autonomías respecto a los grupos de presión empresarial y política con una sociedad política basada en el voto popular mayoritario y con promesas políticas y económicas de beneficio colectivo social.

Según estos planteamientos como consecuencia de evitar la corrupción en la administración pública y bajar los sueldos a los altos funcionarios, habrá más recursos para inversión pública del 5% y para apoyar más programas sociales como: educación, salud, empleo, desarrollo rural, entre otros, es decir, una política de Estado educador de bienestar social que pueda revertir y disminuir los grandes problemas nacionales



en México, apuntalar hacia una transición democrática ordenada y en paz como efecto de una reforma intelectual, moral con dirección hegemónica en el mediano y largo plazos.

Observaremos al mismo tiempo, los rasgos en la transición de un cambio de régimen hacia un cambio estructural de un nuevo estado nacional popular y democrático, no obstante que existen límites a los cambios en el aparato burocrático y capitalista del Estado.

Finalmente, el debate de este artículo asume los riesgos, que generalmente se corre en los análisis de coyuntura, en donde puede quedar excelentemente planteado un proyecto de gobierno con cambios fundamentales, pero no necesariamente corresponderse cuando se analizan los resultados. Estaríamos al pendiente para ir registrando los resultados de estas nuevas políticas públicas en los próximos años en México.

## Referencias bibliográficas

- ALTHUSSER, Louis (1987). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. México: Ediciones Quinto Sol.
- ALMEYDA, Clodomiro (1980). *Sociologismo e ideologismo*. México: PCE.
- ALVAREZ-BUYLLA, Elena (2018). Reestructuración del CONACyT. Conferencia en Universidad Autónoma Chapingo, Texcoco, México.
- BAMBIRRA, Vânia (1976). *El Capitalismo Dependiente Latinoamericano*. México: Siglo XXI.
- BRUNNER, José Joaquín (1987). *Universidad y Sociedad en América Latina: un esquema de interpretación*. México: SEP, UAM-Azcapotzalco.
- CASULLO, Nicolás (Comp.) (1989). *El discurso de la modernidad postmodernidad*. Buenos Aires, Argentina: Punto Sur.
- FOLLARI, Roberto (1990). *Modernidad y posmodernidad: una óptica desde América Latina*. Argentina: Rei.
- GENEYRO, Juan Carlos (1979). Crisis de la hegemonía y educación. En *Ideología y Ciencias Sociales*, UNAM, México.
- GILLY, Adolfo (1978). *La revolución interrumpida*. México: El Caballito.
- GILLY, Adolfo (1988). La otra modernidad, en *Nexos*, México, N° 124, pp. 29-33.





- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (2001). *La universidad necesaria en el siglo XXI*. México: Ediciones Era.
- GRAMSCI, Antonio (1972). *Introducción a la filosofía de la praxis*. Barcelona, España: Península.
- GRAMSCI, Antonio (1975). Los intelectuales y la organización de la cultura. En *Obras de Antonio Gramsci; 2. Cuadernos de la cárcel*. México: Juan Pablos, 1975.
- GRAMSCI, Antonio (1977). Pasado y presente. En *Obras de Antonio Gramsci; 5. Cuadernos de la cárcel*. México: Juan Pablos.
- GRAMSCI, Antonio (1978a). Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno. En *Obras de Antonio Gramsci; 1. Cuadernos de la cárcel*. México: Juan Pablos, 1975.
- GRAMSCI, Antonio (1978b). El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce. En *Obras de Antonio Gramsci; 3. Cuadernos de la cárcel*. México: Juan Pablos.
- GRAMSCI, Antonio (1980). El resurgimiento. En *Obras de Antonio Gramsci; 6. Cuadernos de la cárcel*. México: Juan Pablos.
- GUEVARA NIEBLA, Gilberto (Comp.) (1992). *La Catástrofe Silenciosa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- HABERMAS, Jürgen (1989). *El discurso filosófico de la modernidad*. Madrid: Taurus.
- KOSIK, Karol (1986). *Dialéctica de lo Concreto*. México: Grijalbo.
- LABARCA, Guillermo et al. (1977). *La Educación Burguesa*. México: Nueva Imagen.
- LACLAU, Ernesto (1981). Teoría marxista del Estado. En Laclau, Ernesto y Lechner Norbert. *Estado y política en América Latina*. México: Siglo XXI.
- LATAPÍ, Pablo (1980). *Análisis de un Sexenio de Educación en México, 1970-1976*. México: Nueva Imagen.
- LECHNER, Norbert (1981). Presentación. En Laclau, Ernesto y Lechner Norbert. *Estado y política en América Latina*. México: Siglo XXI.
- LENIN, Vladímir Ilich (1920). *La enfermedad infantil del "izquierdismo"*. Moscú: Ed. Progreso.
- LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel (2017). *2018 La salida. Decadencia y renacimiento de México*. México: Planeta.
- LUKAS, George (1969). *Historia y conciencia de clase*. México: Grijalbo.
- MANACORDA, Mario (1981). *La alternativa pedagógica*. Fontamara: México.
- MARINI, Ruy Mauro (1971). Los movimientos estudiantiles en América Latina, en *Revistas Síntesis*, Núm. 1, México



- MARX, Carlos (1859). Prólogo . En *Contribución a la Crítica de la Economía Política*. Moscú: Progreso.
- MARTÍNEZ DELLA ROCA, Salvador (1983). *Estado, Educación y Hegemonía*. México: Línea.
- MENDEL, Ernest (Comp.) (1985). *Trotsky: la teoría y la práctica de la revolución permanente*. México: Siglo XXI.
- MENDOZA ROJAS, Javier (1981). El proyecto ideológico modernizador de las políticas universitarias en México, (1965-1980). En *Perfiles Educativos*, N° 12, CISE-UNAM, Abril-Junio.
- MORENO, Teresa y ZAVALA, Misael (2018, agosto 22). AMLO Promete aumentar presupuesto a ciencia y tecnología. *El Universal*.
- MOUFFE, Chantal (1978). Hegemonía e Ideología de Gramsci. En *Arte, sociedad e ideología*, N° 5, febrero-marzo, México.
- NEGRÍN, Edith (1976). Formas de dominación del Estado Mexicano. En *Historia y Sociedad*, N° 10, México.
- NEGRÍN, Edith (1982, enero 9). Intelectuales, Estado y lucha de clases en México. *Sábado* (suplemento del periódico *unomasuno*), p. 19.
- PIZZORNO, Alejandro (1980). Sobre el método de Gramsci. En VV.AA. Gramsci y las ciencias sociales. *Cuadernos de pasado y presente*, México.
- PORTANTIERO, Juan Carlos (1980). Gramsci para latinoamericanos. En VV.AA. *Gramsci y la política*. México: UNAM.
- PORTANTIERO, Juan Carlos (1979). Gramsci y el análisis de coyuntura (algunas notas). *Revista Mexicana De Sociología*, 41(1), 59-73. doi:10.2307/3540110.
- PORTANTIERO, Juan Carlos (1977). Los usos de Gramsci. *Cuadernos del Pasado y Presente*, No. 54. México, D.F.
- PORTELLI, Hugues (1977). *Gramsci y el bloque histórico*. México: Siglo XXI.
- SACRISTÁN, Manuel (1977). La Formación del Marxismo en Gramsci. En *La actualidad del pensamiento político de Gramsci*. Barcelona: Grijalbo.
- SALDÍVAR, Américo (1976). Formas de Dominación del Estado Mexicano, en *Historia y sociedad*, Núm. 10.
- SALDÍVAR, Américo (1980). *Ideología y Política de Estado en México, (1970-1976)*. México: Siglo XXI.
- SANDOVAL, Miguel (1975). Crisis Social y Reforma Universitaria. *La Cultura en México* (suplemento de la *Revista siempre*), N°. 723, México.

- TSE-TUNG, Mao (1975). *Cinco tesis Filosóficas*. Pekin: ELE.
- VANILDA, Paiva (1981). Estado y educación en Brasil. En *Cuadernos Políticos*, N° 27, Ediciones Era, México, enero-marzo.
- VASCONI, Tomás y RECCA, Inés (1977). Modernización y Crisis en la Universidad Latinoamericana. En VV.AA. *La educación burguesa*. México: Nueva Imagen.
- VICTORINO RAMÍREZ, Liberio (2000). *El horizonte de la educación pública*. México: UACH-Castellanos.
- VICTORINO RAMÍREZ, Liberio (2015). *Perspectivas Socioeducativas e Innovación Curricular. Ideas para comprender la Universidad en una transición de siglo*, 1° Reimpresión. México: UACH.
- VICTORINO RAMÍREZ, Liberio (2016). *Corrientes educativas y teorías del sujeto social universitario. Trayectoria en la construcción de un campo de conocimiento*. México: SOMEK, Castellanos Editores y UACH.
- ZERMEÑO, Sergio (1981). "Las fracturas del Estado en América Latina. En SALDÍVAR, A., *Ideología y Política del Estado Mexicano (1970-1976)* (pp 65-80). México: Siglo XXI.

Fecha de recepción: 5 de abril de 2021

Fecha de aceptación: 4 de junio de 2021



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional



# Magdalena Day Montarcé

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo.

Argentina

*magdalena.day@gmail.com*

## **VIENDO CÓMO NOS VEN. PRESENTACIÓN POR ZOOM DEL LIBRO “LA NUEVA AMÉRICA LATINA” DE MANUEL CASTELLS Y FERNANDO CALDERÓN**

**Resumen:** Este ensayo despliega problemáticas y experiencias del quehacer académico en pandemia, vinculadas a las instituciones que definen la producción de conocimiento científico, al acceso a materiales de investigación como libros y a la participación en eventos virtuales. El caso elegido es la presentación del libro “La Nueva América Latina” de Fernando Calderón y Manuel Castells, realizada vía Zoom en diciembre de 2020, organizado por el Centro de Latinxs y Estudios Latinoamericanos de la Universidad del Sur de California de Estados Unidos. Además, se establecen interrogantes sobre cómo se estudia América Latina como unidad analítica cohesiva y a la vez cambiante.

**Palabras clave:** Estados Unidos, Centros de Investigación, Estudios Latinoamericanos, Manuel Castells, Zoom

**Seeing how they see us. Zoom presentation of Fernando Calderón and Manuel Castells’ book “The New Latin America”**

**Abstract:** This essay unfolds problematics and experiences of the academic work in pandemic, related to the institutions that define the production of scientific knowledge, the access to research materials such as books or the participation in virtual events. The chosen case is the presentation of the book “The New Latin America” by Fernando Calderón and Manuel Castells, held via Zoom in December, 2020, organized by a new Latinx and Latin American Studies Center of the University of South California, United States. In addition, questions are raised about how Latin America is studied as a cohesive analytical unit which is constantly changing.

**Keywords:** United States, Research Centers, Latin America Studies, Manuel Castells, Zoom



## Introducción

¿Cómo hacer una reseña de un libro que está agotado en el país? En el trabajo diario de una doctoranda e investigadora cuyo objeto de estudio es un autor extranjero, las restricciones de la geografía y las condiciones financieras de Argentina presentan una dificultad. La creciente digitalización y la virtualidad de la vida académica resuelven el acceso a ciertos materiales y fuentes. Esto revela complejidades de la dinámica científica global que no tiene centro, pero cuenta con muchas periferias.

El libro que buscaba es el último que escribió Manuel Castells junto a Fernando Calderón en 2019, titulado *La Nueva América Latina*. Las compras online implican transacciones en dólares, y las vicisitudes logísticas de la pandemia no aseguraban que consiguiera el libro. Por lo tanto, participar de la presentación del libro, que se realizó por Zoom el 2 de Diciembre de 2020, en la voz de los autores tenía un valor en sí misma.

Esta presentación me permitió ver desde América Latina cómo se *presenta* América Latina como objeto de estudio en un centro de investigación estadounidense (si bien Castells lo hizo desde España). Además, me sirvió de insumo para un producto que se exige en el circuito académico: reseña, artículo, etc.

La ocasión sirvió también a quienes organizaron la actividad para introducir el nuevo *Center for Latinx and Latin American Studies*<sup>1</sup> (“Centro de Estudios sobre Latinxs y América Latina”), de la Facultad de Literatura y Letras de la Universidad del Sur de California.

El evento se convirtió en un experimento que me transportó a experiencias antropológicas en las que una hermana nativa o aborigen veía su territorio siendo escrutado, y convirtiéndose al mismo tiempo en testigo y objeto de estudio. Aunque en este caso, era con la cámara y el micrófono apagados, pude asistir a la operación teórica e intelectual de abordar a Latinoamérica a través de la pantalla.

Zoom no sólo es una plataforma digital para la comunicación científica cuyo uso se masificó con la pandemia, sino que también se considera ideal para la recolección de datos cualitativos en investigaciones de distinto tipo (Archibald et al. 2019, p.2). Su facilidad de uso, la posibilidad de grabar las sesiones y llegar en tiempo real

<sup>1</sup> En el original va la x, es tendencia en estas instituciones adoptar los usos del lenguaje neutro.





a varias personas dispersas geográficamente, la diferencian de otras tecnologías de videollamadas como Skype, señalan Archibald et al.

Zoom también ayuda a lograr en minutos romper las “defensas contra el extraño” y llegar al denominado “rapport”, una confianza que en estudios antropológicos lleva meses (Taylor Steve y Bogdan, Robert, 1987, p.55).

Pero la facilidad que da estar conectados desde una computadora genera una aparente proximidad de una realidad lejana (como por ejemplo, una universidad de elite, y un círculo académico extranjero) que se presenta como accesible.

Además, hoy debe considerarse si quien participa quiere ser grabada, si ese video se sube de forma pública a otras plataformas como Youtube, o si permanece como material privado para una institución con el consentimiento de quienes participan.

Cabe destacar que este tipo de centro de estudios es cada vez más común en Estados Unidos, llegando a ser casi una institución obligada a tener en las universidades para promover la diversidad e inclusión, ya que la población latina e hispana (por descendencia u origen) ha pasado a ser la segunda más importante de ese país (Pew Research Center, 2019, Shirey, Lynn, 2007, p.109).

Si bien América Latina es una región de interés para Estados Unidos, y su estudio se ha institucionalizado desde el s. XX, la proliferación de estos centros latinoamericanos se dio en los años '80, durante la Guerra Fría (Shirey, Lynn, 2007, p.109).

Las Universidades de Northwestern, Berkeley, Yale, Michigan, Wisconsin, Pittsburgh, Chicago, Stanford, Harvard, son algunas de las más conocidas que cuentan con estos centros de estudios pero hay más de 70 en Estados Unidos<sup>2</sup>.

Por ejemplo, en abril de este año la Universidad de California-Riverside anunció su propio centro de estudios latinoamericanos y la Universidad de Penn el 4 de Mayo el suyo, dando cuenta de una tendencia sostenida a nivel institucional sea la universidad y el estado del que se trate dentro de ese país (Anaya-Morga, 2021; Almanac Penn, 2021).

Dependiendo de la universidad varía también si “América Latina” denomina a México, América Central y las Islas del Caribe, o a la región como un todo diverso.

<sup>2</sup> Esto surge de una búsqueda propia

Con respecto a la emergencia de estos centros e instituciones, vale reflexionar si la ciencia latinoamericana se constituye a sí misma a partir de una oposición-crítica a la *hegemónica*, mientras que la norteamericana hace lo contrario y absorbe todo lo que pueda del sur para integrarlo.

Así funciona el *Imperio*, en términos de Hardt y Negri, como forma de soberanía, descentralizada y sin territorio, que abraza lo diferente para hacerlo parte de su dinámica; y que “maneja identidades híbridas, jerarquías flexibles e intercambios plurales a través de redes modulares de comando” (Hardt, Michael y Negri, Antonio, 2000, p.xii).

Los centros mencionados son puentes e interlocutores para dialogar acerca de qué es ser “latinx” aquí o allá. Abren posibilidades para académicos e intelectuales que estudian Latinoamérica desde el sur, para jugar el juego de la ciencia, que quiérase o no sucede en inglés<sup>3</sup>. A esto se suma que las posibilidades de atraer fondos internacionales aumenta en la medida en que se institucionaliza el análisis sobre lo extraño o exótico.

Pero cabe preguntarse: ¿Sigue siendo posible advertir las fronteras y límites entre una nación y por ende una región? Castells ya propuso hablar del estado-red en su trilogía *La Era de la Información* (2005), entendiendo que la deslocalización de las organizaciones e instituciones, afectaba también a las formas de política y gestión gubernamental que antes se restringían a los ámbitos nacionales.

## Desarrollo

Castells cuenta con una diversa y reconocida trayectoria que lo ha hecho conocer de cerca América Latina. Ha sido catedrático de la Universidad de Berkeley, de la Universidad del Sur de California, de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), etc. Calderón ha sido titular de la cátedra Simón Bolívar de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Cambridge, y dicta clases en la Universidad Nacional de San Martín (Revista Anfibia, s/f).

De esta manera, la actividad contó con dos académicos que cumplen con el requisito de conocer Latinoamérica como investigadores, y pertenecer al pool de intelectuales globales que pueden presentar esta *otredad* al primer mundo.

Esta otredad ha sido ya caracterizada por Nelly Richard (2005) como una representación de nuestra región

<sup>3</sup> Hay numerosas publicaciones en inglés acerca de la dominancia de este idioma en la actividad científica. La de Di Bitety y Ferrara de 2017, si bien se focaliza en las ciencias biológicas dan cuenta de un problema común a distintas disciplinas. En español sugiero consultar el trabajo de Fernanda Beigel (2016), quien analiza los circuitos de distribución del conocimiento.



como alteridad siempre siguiendo una codificación del “latinoamericanismo norteamericano”, que convierte al conocimiento sobre América Latina en un “fetiche romántico-popular de su discurso sobre marginalidades y periferias culturales” (Richard, Nelly, 2005, p.191).

La presentación del libro de Castells y Calderón se realizó en tres partes: una introducción con el primero, otra presentación con el segundo, y una tercera con preguntas de los asistentes.

El objetivo del libro, según Castells, es analizar las contradicciones que la incorporación de América Latina generó en la economía global en las últimas décadas y que se manifiestan de dos formas: neoliberalismo, otorgando prioridad del mercado al incorporar a los latinoamericanos a las redes globales de riqueza; y neo-estatismo. El Estado se ubica en el centro de las crisis de estos procesos en la región, lo que la dupla de autores equipara con una crisis del Estado en sí mismo.

Al mismo tiempo que estos fenómenos buscaron estabilizar las sociedades latinoamericanas se entrelazaron produciendo una fricción. Y colapsan por el impacto de las reacciones de los movimientos sociales ante la desigualdad social y la exclusión.

Castells se refirió a dos crisis como consecuencia de esta fricción en el caso de Argentina: la que conocemos como el “Corralito del 2001”, y otra del 2019 surgida de un “colapso neoliberal de la administración” de ese momento.

También marcó una falta de legitimidad generalizada de las políticas públicas en la región por cuatro razones. 1) Una estructural que se refiere a la economía global y al crecimiento urbano, que lleva a una corrupción generalizada en iniciativas de obras gubernamentales en todo el continente 2) una fragmentación del poder político, debido a la falta de credibilidad en los presidentes, y a gobiernos afectados por la opinión pública y las redes sociales 3) un creciente consumismo, competitividad e individualización que según Castells rompe los lazos comunitarios en América Latina (tradicionalmente reflejados en grupos sociales como la iglesia y la familia patriarcal) 4) una creciente hostilidad en distintos sectores afectados por este conjunto de razones, en especial las clases medias.

La corrupción impregna todos los aspectos de la vida social, constituyéndose en un estilo de vida y dando pie a una

economía criminal informal. Uno de los casos emblemáticos de corrupción es el Odebrecht, en Perú, que llega a Brasil y Argentina.

Cabe relacionar esta intención de re-caracterizar a nuestra región con la que hacen Waldo Ansaldi y Verónica Giordano, desde la sociología histórica, en su libro *América Latina: la construcción del orden* (2012), en el período que va de mediados de los '70, y hasta mediados de los 2000.

Estos autores muestran una matriz común en procesos de modernización que estuvieron signados por las transiciones democráticas, con injerencia de la vida militar en la sociedad civil; privatizaciones; medidas de reforma de los estados; y la influencia externa, en especial la de Estados Unidos, en la implementación de un nuevo modelo de acumulación del capital (Ansaldi, Waldo y Giordano, Verónica, 2012: 560).

Dichos procesos se dieron con diferencias entre transiciones autoritarias y no autoritarias, vinculados con la necesidad de pasar de un capitalismo industrial a uno financiero, y con la profundización de políticas económicas neoliberales (el endeudamiento, los ajustes y las privatizaciones en el caso de Argentina).

Las reformas electorales y constitucionales conllevaron una ampliación generalizada de la participación política y le otorgaron un rol decisivo a las agrupaciones y actores sociales en los procesos de democratización, según Ansaldi y Giordano. En ese período, la reconfiguración de los Estados nacionales *redefinió a su vez a la sociedad civil*.

Calderón y Castells, en cambio, no definen a América Latina como una unidad analítica sino que definen cuatro temas transversales a los países de la región en el s. XXI. Además, las influencias externas según ellos ahora son múltiples, difusas, y en muchos casos contradictorias. Los movimientos sociales se generan a partir de reclamos y disturbios pidiendo mejoras y *redefiniciones del sistema político* (Castells, Manuel, 2018).

Para hablar de una *fricción* Castells se basó en esta aparición de nuevas instancias suprarregionales de poder global, en red, que hackean la soberanía nacional. El Estado Nación da lugar al nuevo Estado-Red (Castells, Manuel, 2010). Los flujos de capital, de conocimiento, de tecnología, en América Latina no hacen posible designar a la región como un bloque.

Las explicaciones comparten un desarrollo sobre la legitimación del orden. Ansaldi y Giordano sostienen que



el orden político no está dado en América Latina, pero que presenta una matriz común en su construcción en relación a la configuración de poder y acumulación.

Castells y Calderón advierten que los próximos años en la región el orden político presentará otra configuración, caracterizada por estas fricciones y por la capacidad de los Estados y las sociedades latinoamericanas para redefinirse mutuamente.

## Reflexiones Finales

La presentación por Zoom del libro *La Nueva América Latina* de Manuel Castells y Fernando Calderón refleja nuevas configuraciones del capitalismo global que inciden en nuestros países como una región, y que promueve la diversificación de escenarios políticos, económicos e incluso de aliados internacionales.

En las décadas del '70-2000, se dio lo opuesto ya que según Ansaldi y Giordano existió una matriz común marcada por la transición a gobiernos democráticos y la constante presencia de Estados Unidos en la región para desarrollar un nuevo modelo de acumulación capitalista-financiero.

La relación entre Estados Unidos y “Nuestra América” es cada vez más de un estudio sobre cómo lo extraño se incorpora a la nueva identidad de los primeros. Los centros de estudios mencionados sirven para el diálogo y para la asimilación simbólica de nuestra región.

Surge así la posibilidad de sumar aportes a la reflexión acerca de lo nuestro, de cómo nos ven, si nos vemos como latinas e hispanas tal como nos describe, y cómo esa doble mirada sirve a seguir haciendo un ejercicio crítico de nuestra labor intelectual.

La digitalización permite la conexión en tiempos de intercambios científicos restringidos por la pandemia. Y si bien un evento no equivale a un libro como fuente bibliográfica, sí ofrece otras perspectivas del quehacer científico. Sin embargo, la proximidad aparente no reemplaza la distancia entre las condiciones de investigadores de ambos países.



## Referencias bibliográficas

- ANAYA-MORGA, Laura (2021, abril 19). UC Riverside launches latino and latin american research center focused on the changing demographics of the inland empire. *The Highlander*. Recuperado de: <https://www.highlandernews.org/82353/uc-riverside-launches-latino-and-latin-american-research-center-focused-on-the-changing-demographics-of-the-inland-empire/>
- ANSALDI, Waldo y GIORDANO, Verónica (2012). El orden en sociedades en procesos de reestructuración. En ANSALDI, Waldo y GIORDANO, Verónica (2012) *América Latina: La Construcción del Orden. Tomo II* (501-676). Buenos Aires: Ariel.
- ARCHIBALD, Mandy M., AMBAGTSHEER, Rachel C., CASEY, Mavourneen G. y LAWLESS, Michael (2019). Using Zoom Videoconferencing for Qualitative Data Collection: Perceptions and Experiences of Researchers and Participants. En *International Journal of Qualitative Methods*, Volumen 18, pp. 1-8. Recuperado de: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1609406919874596>
- BEIGEL, Fernanda (2016). El nuevo carácter de la dependencia intelectual. En *Revista Cuestiones de Sociología*, La Plata, N°14. Recuperado de: <https://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn14a04>
- BUSTAMANTE, Luis-Noe y FLORES, Antonio (2019, septiembre 16). Facts on Latinos in the U.S. *Pew Research Center*. Recuperado de: <https://www.pewresearch.org/hispanic/fact-sheet/latinos-in-the-u-s-fact-sheet/>
- CASTELLS, Manuel (2005). *La Era de la Información. Vol. I La Sociedad Red*. Madrid: Alianza Editorial.
- CASTELLS, Manuel (2010). *The Information Age. Vol. III. End of Millenium*. UK: Wiley-Blackwell.
- CASTELLS, Manuel (2018). *Rupture: the crisis of liberal democracy*. Cambridge: Polity Press.
- DI BITETTI, Mario y FERRARAS, Julián (2017). Publish (In English) or Perish The effect on citation rate of using languages other than English in scientific publications. En *Ambio, A Journal of Environment and Society*, volumen 46, N°1, pp. 121-127. Recuperado de: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5226904/>
- HARDT, Michael y NEGRI, Antonio (2000). *Empire*. Massachusetts: Harvard Press



- Latinx and Latin American Studies Center (Centro de Estudios sobre Latinxs y Latinoamérica). <https://dornsife.usc.edu/latinx/>
- FALLETI, Tulia (2021, mayo 4). New Center for Latin American and Latinx Studies. En *Almanac Upenn*, Universidad de Pennsylvania, volumen 67, N°37. Recuperado el 4 de Mayo de 2021: <https://almanac.upenn.edu/volume-67-number-37#new-center-for-latin-american-and-latinx-studies>
- Revista Anfibia (s/f). *Fernando Calderón, Sociólogo*. <http://revistaanfibia.com/autor/fernando-calderon/>
- RICHARD, Nelly (2005) Globalización académica, estudios culturales y crítica latinoamericana. En MATO, D. (Comp.) *Cultura, política y sociedad Perspectivas latinoamericanas* (pp. 455-470). Argentina: CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/mato/Richard.rtf>
- SHIREY, Lynn (2007). Latin American Collections. En HAZEN, D. C. y SPOHRER, J. H. (eds.) *Building Area Studies Collections*. Wiesbaden: Harrasowitz.
- TAYLOR, Steven y BOGDAN, Robert (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de los significados*. Buenos Aires: Paidós.

Fecha de recepción: 1 de febrero de 2021

Fecha de aceptación: 11 de mayo de 2021



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional





## ASUNCIÓN BERNÁRDEZ RODAL: LA DIVULGACIÓN HISTÓRICA DESDE LA GENERALIZACIÓN DEL USO DE INTERNET



Por José Antonio Abreu Colombri

Universidad de Alcalá. España

*abreucolombri@gmail.com*

**Resumen:** *Con Internet se ha producido un aumento del tránsito de información especializada. La gratuidad y la inmediatez del flujo de datos ha permitido que se produzca una diversificación temática y una transformación estructural de los textos históricos. A su vez, la evolución digital de los soportes ha hecho posible que se incorpore un mayor número de escritores y lectores al proceso comunicativo. La profesora Bernárdez Rodal realiza una interesante interpretación de dichos cambios a nivel socio-cultural, planteando una amplia casuística y tomando como punto de referencia la hipertextualidad y la superposición de narrativas históricas en Internet. Las nuevas dinámicas digitales han modificado las formas de investigar y divulgar la historia.*

**Palabras clave:** *Estudios históricos, Divulgación cultural, Periodismo, Propaganda, Internet*

**Asunción Bernárdez Rodal: The historical dissemination since the generalization of the Internet use**

**Abstract:** *There has been an increase in the circulation of specialized information with the use of the internet. The cost-free and immediate flow of data has allowed a thematic diversification and a structural transformation of historical texts. In turn, the digital evolution of media has made it possible to incorporate a greater number of writers and readers to the communicative process. Professor Bernárdez Rodal makes an interesting interpretation of these changes at a socio-cultural level, proposing a broad casuistry and taking as a reference point the hypertextuality and the overlapping of historical narratives on the Internet. The new digital dynamics have modified the ways of researching and disseminating history.*

**Keywords:** *Historical studies, Cultural dissemination, Journalism, Propaganda, Internet*



## Introducción<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Fecha de realización de la entrevista: 10 de marzo de 2021.

La definición del plano digital, en el ámbito de estudios de las ciencias de la comunicación y la información periodística, es muy compleja y está inmersa en una gran controversia. El marco teórico de la comunicación tiene muchas dificultades para establecer un arco cronológico ampliamente consensuado, que determine con relativa claridad los márgenes temporales de la Era Digital. El concepto de la frontera digital es muy ambiguo y está abierto a diferentes interpretaciones, lo que sí parece estar claro es que la conceptualización se conforma con la expansión del uso civil de Internet. Las consecuencias más evidentes de las nuevas aplicaciones tecnológicas en el proceso comunicativo se manifiestan en el gran incremento de medios, canales, soportes y formatos.

Tal expansión del proceso comunicativo aumenta considerablemente las oportunidades de divulgación de la información especializada, por la gratuidad y la instantaneidad de los nuevos sistemas de transmisión levantados sobre Internet. Originalmente, este ciclo de creación de contenidos y de difusión de mensajes se conoció como sistema de difusión cibercultural. Los cambios acontecidos (gestores de dominios web, soportes de hipertexto, editores de contenido, servidores de correo electrónico y buscadores temáticos de sitios web) desde la gran generalización de los usos de Internet, a mediados de la década de 1990, han sido vertiginosos. Casi todos los activos presentes en el mercado de las telecomunicaciones y los servicios informáticos, poco tiempo después de alcanzar su punto de máxima vigencia, han sido desplazados por los nuevos proyectos de innovación tecnológica. La sociedad actual, envuelta en un ritmo acelerado de vida y acostumbrada a la utilización de dispositivos telefónicos inteligentes, la participación en procesos interactivos y la asimilación de narrativas transmediáticas, percibe los términos de “cibercultura”, “ciberespacio” y “red de redes” como desfasados y propios de otro tiempo.

En lo que respecta a la divulgación cultural, y más concretamente a la divulgación histórica, la utilización de nuevos formatos de almacenamiento y sistemas de difusión ha provocado una auténtica revolución. Las grandes temáticas históricas han alcanzado unas cotas de popularización





altísimas. Dichas temáticas son el resultado previo de una pujante tendencia de investigación multidisciplinar, que ha originado unas interesantes sinergias entre los diferentes campos de las ciencias sociales y las humanidades. El incremento de publicaciones de todo tipo es incuestionable, pero, de forma paralela, se ha planteado un agrio debate sobre la calidad misma de dichas publicaciones. A día de hoy, todo parece indicar que no existen estudios concluyentes que afirmen que el conocimiento histórico en la sociedad actual se haya contraído. Los aspectos relativos a la especialización histórica también han llegado a un público más amplio. Los círculos académicos manifiestan opiniones muy contrapuestas a este respecto. Por un lado, están los que perciben cualquier tipo de divulgación rigurosa como algo muy positivo para la socialización del conocimiento histórico, pero, por otro lado, están los que consideran que las nuevas derivaciones de la divulgación histórica son incompatibles con unos mínimos estándares de rigurosidad.

La metodología clásica de la divulgación se ha visto sobrepasada por las innumerables formas de difusión de contenidos con las actuales dinámicas de la digitalización, en tiempo y en forma. Sin embargo, este debate no es nuevo, ya que los círculos académicos más puristas también criticaban con mucha vehemencia la metodología divulgativa previa a la irrupción de Internet. Análogamente, en lo que respecta a los epígonos del periodismo tradicional, las nuevas prácticas también son percibidas de forma muy negativa, porque se considera que conllevan una devaluación de la labor periodística a la hora de divulgar temas relacionados con cualquier tipo de manifestación cultural. El fenómeno de la digitalización ha contribuido, en gran medida y aceleradamente, a la proyección de ciertos temas de forma casi inmediata. Previamente, los grandes temas del debate historiográfico y las más destacadas tendencias de investigación histórica tenían que recorrer un largo camino hasta llegar al gran público. Actualmente, ese mismo debate y esas mismas tendencias pueden trascender en tiempo real: retransmisión de congresos, edición de revistas científicas, programas de educación a distancia, difusión de documentales y almacenamiento de podcast.

Tanto en España como en América Latina, Asunción Bernárdez Rodal es un referente en el estudio de las diferentes formas de divulgación cultural y las transformaciones

ideológicas surgidas en los nuevos contextos tecnológicos de la comunicación. Obtuvo la Licenciatura de Filología en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). En la misma institución, defendió su tesis, “El lector y la lectura como operaciones textuales: teoría y estrategias”, en el programa de Doctorado de Ciencias de la Información. Participó varios proyectos de investigación sobre feminismo, estudios de género, evolución cultural y de la opinión pública, producción de contenidos audiovisuales y teoría de la semiótica. Ha llevado a cabo una decena de estancias de investigación en centros universitarios de América y Europa. Entre su larga lista de publicaciones destacan: “Soft Power: Heroínas y muñecas” (2018), “Violencia de género en el cine español: análisis de los años 1998-2002” (2008) y “Don Quijote, el lector por excelencia: lectores y lectura como estrategias de comunicación” (2000). Actualmente, es la directora del Instituto de Investigaciones Feministas (UCM) e imparte clases en la Facultad de Ciencias de la Información (UCM).

## Los estudios históricos y la divulgación cultural

*- Durante la era preindustrial, la violencia político-militar ha sido una de las principales herramientas utilizadas para transformar la sociedad y controlar los poderes institucionales. Esa dinámica violenta se transformó durante la Edad Contemporánea, pero no cambió sustancialmente. ¿Por qué la violencia política y el militarismo han marcado tanto la contemporaneidad en Europa?*

- Europa ha sido un continente forjado a base de luchas entre distintos pueblos. Si repasamos su historia, desde su pretendida “fundación” a partir de la Grecia Clásica, su historia es la de la extensión de “grandes imperios” que han crecido sobre todo a partir de una dominación primero militar y luego cultural de los pueblos. Esa dominación cultural se ha extendido a través de la creación de una épica concreta que alaba el héroe individual que somete por la fuerza. Es el mito de Alejandro Magno como el gran conquistador, que somete gana las batallas por la fuerza. Esto es una simplificación, sí, pero la fascinación por el poder que da el uso de la violencia lo tenemos continuamente vivo y representado en la épica contemporánea construida a través de las ficciones que construyen hoy en día los medios de comunicación, tanto los



convencionales como los productos de ficción que circulan a través de Internet.

El militarismo no debería estar presente en las sociedades democráticas, pero, de hecho, ahí sigue... ayer ciudadanos americanos asaltaron el Capitolio, y muchos de ellos llevaban ropas paramilitares. ¿Por qué? Porque existe la creencia de que el más fuerte tiene derecho a dominar al débil o al más pobre.

Lo más terrible: que las sociedades que consideramos “triumfantes” han sido casi siempre las más violentas. Roma es un ejemplo, los imperios renacentistas o los países colonizadores del XVIII, otros. Cuando los estudiamos, aprendemos a admirar su tecnología, su “arte” y pocas veces nos enseñan a pensar en la violencia que generaban en contra de sus propios ciudadanos o de los pueblos o países que los rodeaban.

*- El oficialismo en España siempre se ha mostrado incómodo con la repercusión del ejercicio de las libertades de expresión, imprenta y difusión de ideas. ¿Por qué la ideología dominante del Estado español siempre ha perseguido el pensamiento plural?*

- Creo que el siglo XIX ha sido fundamental en la historia del Estado español, porque mientras otros países europeos adoptaron por lo menos el ideario democrático que surgió en la Revolución Francesa, en este país ese proceso se vio lastrado por unas élites económicas profundamente conservadoras a la par que incultas apoyadas en una iglesia también profundamente clasista. Salvo ciertas excepciones, ni siquiera llegó a desarrollarse una burguesía que creyera en la democracia y en los ideales de progreso que dominaron el contexto europeo.

Las ideas más progresistas de ese siglo aquí tuvieron un alcance muy limitado. Por ejemplo, es muy significativo que no hayamos tenido en el canon literario el reconocimiento a autores que hablaran de una de los fenómenos más importantes de todo ese siglo: el desarrollo de la clase obrera como elemento político. Es decir, no tenemos ningún Dickens, ningún Zola... la mayoría de los escritores vivieron de espaldas a este hecho, mientras que los que sí escribieron de estos problemas nuevos los tenemos totalmente olvidados y no forman parte del imaginario social.

¿Y qué decir de la continuidad en el Siglo XX?

La organización obrera de principios de siglo, fue impresionante. También lo fueron los movimientos vinculados al anarquismo y los ideales libertarios, pero ya sabemos el resultado de un levantamiento militar que triunfa en el año 39 y que se impondría por la fuerza durante cuarenta años. Nuestra democracia del año 75 nació sobre una organización política que se había impuesto por las armas, y no se hizo todo lo posible por transformar las estructuras de poder que existían.

Hoy nuestros problemas son los mismos que existen en otras partes del mundo: la manipulación a través de la desinformación, pero sobre todo creo que hay mucha gente que no cree en la democracia porque está cómoda en el lugar de privilegio que mucha gente siente que ha conquistado porque “se lo merece”.

Aceptar la pluralidad de pensamiento debería ser un elemento educativo fundamental que no tenemos. Las sociedades patriarcales tienen a imponer el pensamiento del más fuerte sobre los que se consideran “más débiles” (mujeres, niños, ancianos...), los sin voz. Hay una falta de estructuras que se organicen sobre la igualdad profunda entre seres humanos que debería partir de la familia, de las organizaciones de trabajo, de los centros de estudio, etcétera. Nos educan en el “sometimiento” al padre, a la figura de autoridad que te protege, pero también limita tu libertad.

*- El proceso de construcción nacional del siglo XIX se fundamentó en una peculiar e interesada interpretación del pasado, desde los puntos de vista de la tradición social, la evolución cultural y el cambio político. ¿La nación como sujeto histórico ha trascendido en los trabajos de divulgación?*

- Sin duda así ha sido. Nos hablan de “naciones” cuando este concepto no existía en épocas pasadas tal como hoy las imaginamos. No hay que ir más allá del concepto de “España” como nación, algo que se va construyendo a través de los siglos. En siglos pasados, incluso durante el famoso “imperio español” no existía esta idea: por ejemplo, un soldado servía a un rey de un determinado territorio que no era el de las naciones tal como hoy las entendemos.

Yo creo que puede seguir sirviéndonos el concepto de “nación” como base de nuestras organizaciones políticas, pero debería emerger de la voluntad de la ciudadanía, de los



proyectos comunes que pudieran emprenderse para darnos una vida mejor.

### **Los historiadores y la divulgación histórica**

- *La comunidad académica valora de forma muy diferente la labor de divulgación histórica y sus resultados. ¿Cuáles son las razones por las que el mundo académico suele fracasar a la hora de acercarse al público no especializado en temática histórica?*

- Bueno, yo creo que los trabajos académicos, son lo que son... no son su objetivo principal llegar a un público generalizado. La academia suele manejar un lenguaje especializado que no es para la divulgación. Otra cosa es que alguien académico quiera llegar a un público más general. Si es así debe cambiar totalmente sus formas de comunicar.

Pero yo diría que sí hay un interés de mucha gente en la historia, de hecho, hay todo un boom de por ejemplo podcast sobre historia que sigue mucha gente y que están teniendo mucho éxito. Yo sigo con gran pasión ejemplos de radio como es *La linterna de Diógenes*, un espacio de radio libre en la que precisamente un presentador, intenta que los trabajos académicos lleguen a un público más amplio.

Lo importante para mí es que la historia se cuente con una perspectiva crítica, que la gente pueda pensar su presente a partir de su pasado... y eso es lo que debe hacer la divulgación de la historia. Pero ya digo... la academia, es otra cosa... no puede ser periodismo o sensacionalismo.

- *¿Cuáles son los principales errores cometidos por los divulgadores a la hora de contar los hechos históricos?*

- Hablar desde la perspectiva de los vencedores. Hablar dejando de lado a la gente que no era poderosa en el período histórico del que se habla. Y también y por supuesto, interpretar el pasado desde claves contemporáneas sin contextualizar.

(Y no me meto con el uso totalmente manipulado de la historia como se está haciendo ahora muchísimo en programas de divulgación, por ejemplo. Es escandaloso cómo la radio está llena de programas de historia que directamente cuentan mentiras. Ese es el problema.)

- Los estudios históricos en España ignoran muchas temáticas de investigación de primera línea, mientras que redundan sobre una serie de cuestiones clave. ¿Es posible divulgar temas históricos que no han adquirido un mínimo grado de maduración académica previa?

- De hecho, se hace, pero una buena divulgación debe tener una buena lectura detrás, y también una perspectiva crítica.

## **Los periodistas y la divulgación histórica**

- En diciembre de 2020, en una investigación de Infolibre, se publicaron los mensajes del general retirado Francisco Beca en una red social, donde se calificaba al dictador Franco como “el irrepensible” y se mostraba el deseo de fusilar a “26 millones de hijos de p\*\*\*\*”. ¿El sistema político surgido de la transición fue la evolución natural de las instituciones franquistas? ¿Qué opinión le merecen los periodistas e historiadores neofranquistas que tratan de minimizar las acciones de exterminio, encarcelamiento, explotación, coerción y humillación de las víctimas de la dictadura? ¿Por qué muchos relatos de odio y muchas interpretaciones históricas del franquismo siguen teniendo una gran vigencia en la actualidad?

- Esas visiones tienen vigencia porque la ideología conservadora que se instauró durante el franquismo, sigue viva para mucha gente que considera que debe mantener sus privilegios. Son inaceptables esas declaraciones, intoxican la vida social, y debemos combatirlos con educación, pero también exigiendo responsabilidades. Los funcionarios públicos tenemos una responsabilidad añadida porque no podemos utilizar las instituciones para ir en contra de la democracia.

## **El valor de las fuentes orales en la labor de divulgación**

- Los testimonios de vida y la síntesis académica son dos de los principales aportes de la oralidad en los archivos sonoros actuales. ¿Qué valor tienen las fuentes orales en el proceso de documentación de una investigación histórica? ¿Cuáles son las principales dificultades de producción de contenidos escritos, sonoros y audiovisuales especializados en temática histórica?





- Yo no soy historiadora y no puedo opinar de forma especializada sobre las fuentes orales. Lo que sí se, es que en procesos por ejemplo como lo ocurrido con la dictadura franquista, son a veces la única forma de reconstituir una historia de gente silenciada. Hoy en día hay iniciativas para guardar los testimonios orales de mucha gente, y hay que aplaudirlos. La historia no puede construirse a través sólo de los testimonios “admitidos” por los poderes oficiales de cada momento.

*- Los periodistas, los politólogos y los historiadores suelen rivalizar por la construcción disciplinar del relato histórico contemporáneo, especialmente en cuestiones recientes que son conocidas como “historia del presente” e “historia del mundo actual”. ¿Es posible articular una investigación histórica rigurosa desde un marco teórico disciplinar? ¿La cooperación multidisciplinar garantiza unas conclusiones rigurosas de investigación histórica para todas las partes implicadas?*

- Yo creo que cabe la multidisciplinariedad, sí... un ejemplo importante me ha parecido el documental que ha realizado por Manuel Menchón: “Palabras para un fin del mundo” (2020), sobre la muerte de Unamuno. No es un historiador al uso, pero ha desvelado unos hechos que los historiadores oficiales no habían revelado.

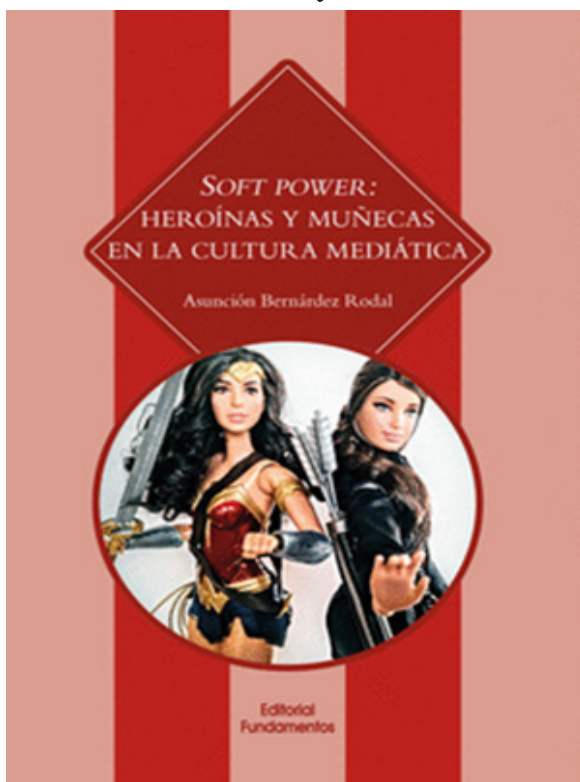
### **Las nuevas experimentaciones para la difusión informativa**

*- Muchos teóricos de la comunicación y la información periodística consideran que la labor de divulgación se ve muy favorecida con el actual contexto tecnológico ¿Cómo afectan los ciclos tecnológicos digitales al proceso tradicional de divulgación histórica? ¿Cómo afecta la multiplicación de plataformas de almacenamiento de archivos digitales al proceso tradicional de divulgación histórica? ¿Por qué hay una brecha tan grande entre el mundo académico y los medios de comunicación especializados en la divulgación histórica?*

- Creo que esto es una incógnita. Cómo los historiadores del futuro harán historia sobre nuestra época, es una pregunta imposible de contestar. ¿Qué harán con tanto material audiovisual, con tanto testimonio escrito... etc.? ¿O puede

ocurrir que todo lo digital se borre por cualquier tragedia y se queden sin ningún material? En fin, no me atrevo a vaticinar nada.

## La producción audiovisual y la temática histórica



- *El proceso productivo del cine documental está muy estandarizado y suele regirse por una serie de coordenadas rígidas. ¿Qué rasgos básicos debe tener un buen documental de temática histórica? ¿Por qué el género documental suele tener menos atractivo entre los consumidores de productos audiovisuales?*

- *Pienso que sí tienen atractivo, otra cosa es que la mayoría de la gente esté dispuesta a pagar por ir a un cine a ver documentales. Para el público común el documental no es “divertido” porque habla precisamente de la realidad. Esta asociación entre diversión y ficción está en la base de todo el consumo tan espectacular de plataformas en la actualidad.*

- *El proceso productivo de ficción audiovisual (cine y series de televisión) suele ser una fuente de distorsión de la realidad histórica. ¿Por qué los creadores actuales de ficción audiovisual no documentan correctamente sus relatos y ambientaciones de temática histórica? ¿Qué documentales y películas de temática histórica han cambiado su forma de ver el pasado?*



- Hay ficción mejor y peor elaborada en cuanto a historia se refiere. Hay buenas historias, como fueron las primeras temporadas de Vikingos, por ejemplo, que fue asesorada por un historiador de la época y realizada de una forma muy interesante. La historia, de hecho, es todo un campo de la ficción que le gusta a mucha gente.

Es como todo: hay muchas ficciones muy mal hechas, pero también existe la voluntad de incorporar otros puntos de vista que no existían en las historias tradicionales. Y me estoy acordando de la película de Steven Spielberg: "War Horse" (2011), que habla de forma crítica sobre los desastres de la guerra, en clave comercial.

### **El revisionismo y los derechos humanos**

*- El movimiento memorialista ha despertado una gran polémica en España desde sus orígenes. ¿Por qué los sectores conservadores rechazan con tanta vehemencia la revisión histórica? ¿Por qué los poderes públicos suelen mostrarse incómodos ante los nuevos interrogantes surgidos de la revisión histórica?*

- Porque se sienten "atacados" porque seguramente su pasado familiar les vincula con como poco con el conformismo y el silencio que impuso el franquismo.

La derecha de este país se ha tomado este tema como cosa propia y ha hecho de este tema un elemento fundamental del ideario conservador.

*- La memoria histórica, como concepto ideológico, y el revisionismo histórico, como concepto historiográfico, son relativamente nuevos. ¿Los colectivos memorialistas están construyendo una imagen del pasado irreal o parcial? ¿Los colectivos memorialistas están ideologizando en exceso el proceso de revisión histórica y el planteamiento de nuevos enfoques temáticos?*

- No, yo creo que gracias a estos colectivos se está escribiendo una verdad que se intentó borrar durante cuarenta años. Son necesarios para las generaciones jóvenes puedan conocer su pasado.

No, estos colectivos están intentando conservar la memoria de lo que ocurrió en este país y nunca se contó.

## El revisionismo histórico y el nacionalismo español

- *El nacionalismo español ha utilizado el pasado como fuente de legitimación política. ¿El historicismo y el positivismo elaboraron relatos históricos mitificados y distorsionados? ¿Los colectivos tradicionalistas han estado ideologizando en exceso el proceso de investigación histórica desde el siglo XIX?*

- Las universidades españolas han tenido cuarenta años para elaborar y escribir una historia ideologizada. Fue una historia que sobre todo ocultó la realidad de mucha gente, que tenía ideas progresistas, en el siglo XIX o principios del XX, y fueron borrados. Toda la tradición de ideas progresistas fue sistemáticamente ignorada.

- *El tradicionalismo histórico y la historiografía españolista se niegan a abandonar el marco teórico que constituye su área de confort. ¿Los colectivos tradicionalistas siguen reproduciendo una imagen del pasado irreal o parcial? ¿Los elementos concomitantes del nacionalismo y el conservadurismo han integrado un discurso histórico excluyente y triunfalista?*

- Sí, la idea de la España triunfante y ofendida ante el progresismo europeo (y francés en concreto) ha sido una constante. Hay que educar a la gente joven en un espíritu crítico respecto a lo que hemos sido.

## El radicalismo político y la instrumentalización del pasado

- *La extrema derecha (neofascismo, neonazismo, nacionalismo xenófobo, supremacismo racial) tiene cada vez más fuerza en muchos países de Europa y América. ¿El radicalismo conservador podría volver a cristalizar en las instituciones? ¿El presentismo histórico es el principal artificio retórico para la instrumentalización del pasado por parte de los discursos de odio?*

- Sí, sí podría producirse. Y el instrumento principal es la manipulación informativa e histórica que hoy corre por las redes con muchísimo éxito. Son varias las estrategias: el desarrollo del miedo al diferente, el miedo a la pérdida de poder masculino, la identidad nacional como si fuera un



paraguas protector, etcétera.

- *Los nacionalismos en Galicia, Cataluña y el País Vasco tienen una gran presencia electoral e institucional en la actualidad. ¿El fracaso del relato histórico del nacionalismo español está condicionado por la defensa un centralismo doctrinario?*

- El centralismo doctrinario no nos sirve para seguir viviendo. La realidad de este estado, es que es plural. Lo que es irresponsable es utilizar esta diversidad como instrumento político de manipulación para conseguir objetivos puntuales como conseguir determinadas mayorías en los parlamentos nacional o autonómicos.

## Referencias bibliográficas

- BERNÁRDEZ RODAL, Asunción (2015). *Mujeres en medio(s)*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- BERNÁRDEZ RODAL, Asunción (2018). *Soft Power: heroínas y muñecas en la cultura mediática*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- BERNÁRDEZ RODAL, Asunción (2020). *Chámome Lola, son filla do Cangas*. Cangas de Morrazo: AC de Memoria Histórica.
- BERNÁRDEZ RODAL, Asunción (2020). *Desafíos feministas*. Valencia: Tirant lo Blanch Ediciones.
- BERNÁRDEZ RODAL, Asunción, GARCÍA RUBIO, Irene y GONZÁLEZ GUERRERO, Soraya (2012). *Violencia de género en el cine español*. Madrid: Editorial Complutense.
- HIRST, Michael. (Idea y guion); HIRST, Michael (Director). *Vikings* [Serie de televisión]. Beverly Hills: producida por MGM Television; producida para History Channel. <https://history.com/shows>
- LÓPEZ FERNÁNDEZ CAO, Marian, FERNÁNDEZ VALENCIA, Antonia y BERNÁRDEZ RODAL, Asunción. (2012). *El protagonismo de las mujeres en los museos*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- SPIELBERG, Steven y KENNEDY, Kathleen. (Productor); Spielberg, Steven (Director) (2011). *War Horse* [Película]. Estados Unidos: Touchstone Pictures / Dreamworks Pictures.
- TEJADA, Jennider. "Necesitamos al menos 40 años más para conseguir una representación verdaderamente igualitaria" (2016, 7 de febrero), *Diario Público*. Recuperado el 23 de enero de 2021, de <https://www.publico.es/sociedad/-necesitamos-al-menos-40-anos.html>.



Fecha de recepción: 14 de abril de 2021

Fecha de aceptación: 4 de junio de 2021



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional





# Silvana Cristina Iovanna Caissón

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad  
Nacional de San Juan. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.  
Universidad Nacional de Cuyo. Argentina

*prof.silvanaiovannacaisson@gmail.com*

## ACCESO Y UNIVERSALIDAD DEL SERVICIO DE INTERNET EN MENDOZA

**Resumen:** *Analizamos el acceso a internet en la provincia de Mendoza entre 2019 y 2020, período en el cual se tornó de vital importancia para el cumplimiento de los derechos humanos en un contexto de pandemia por Covid-19. Para ello, caracterizamos la oferta en relación a la universalidad, las políticas públicas nacionales y acciones provinciales, la diversidad de actores y problemas estructurales. A partir de ello, problematizamos la desigualdad en el acceso a internet a nivel local e identificamos nuevos actores no lucrativos. Finalmente, reflexionamos sobre las políticas públicas de comunicación, la brecha digital y el respeto a los derechos digitales.*

**Palabras clave:** *Internet, Acceso, Universalidad, Derechos Digitales, COVID-19*

### **Access and universality of Internet service in Mendoza**

**Abstract:** *We analyzed internet access in the province of Mendoza between 2019 and 2020, a period in which it became of vital importance for the fulfillment of human rights in the context of the Covid-19 pandemic. For this purpose, we characterized the offer in relation to universality, national public policies and provincial actions, the diversity of actors and structural problems. Based on this, we problematized the inequality in internet access at the local level and identify new non-profit actors. Finally, we reflect on public communication policies, the digital divide and respect for digital rights.*

**Keywords:** *Internet, Access, Universalidad, Digital Rights, COVID-19*



## Introducción

Desde hace casi medio siglo, Internet pasó a ser una herramienta central en las comunicaciones cotidianas gubernamentales, del mercado y para la ciudadanía en general. Su irrupción en el ecosistema mediático ha transformando prácticas y relaciones sociales a nivel global, modelos de negocios, modos de expresión pública y acceso a la información. Asimismo, internet constituye hoy una herramienta para el acceso y cumplimiento de otros derechos humanos como la comunicación, cultura, salud, educación y el acceso a asistencia y beneficios sociales (Segura y Bizberge, 2020; UNESCO, 2020).

Si bien en Argentina las distintas gestiones de gobierno vienen trabajando en la extensión del servicio, como veremos, las desigualdades persisten en todo el territorio nacional, tanto entre provincias como dentro de cada una de ellas. El presente artículo tiene como objetivo general analizar el acceso a internet fija<sup>1</sup> en relación a las políticas públicas que promueven la ampliación de la red en la provincia de Mendoza<sup>2</sup>, donde encontramos un incipiente desarrollo de experiencias público privadas que nos ayudan a reflexionar en torno al ejercicio del derecho humano a la conectividad, en particular, y a la comunicación, en general.

Para alcanzar nuestro objetivo, revisaremos la oferta de los servicios de internet en vínculo con la pluralidad de actores y los derechos digitales y propondremos un primer análisis que articule los principios de Derechos Humanos, acceso y participación recomendados por la UNESCO (2017). Para ello, tomamos como período de estudio octubre de 2019 a octubre de 2020, en el cual se registra un cambio de gestión de gobierno nacional y por lo tanto de dirección en el Ente Nacional de Comunicaciones en diciembre de 2019, organismo que direcciona las políticas de telecomunicaciones en todo el país. En consecuencia, en marzo de 2020, se adoptaron una serie de medidas a fin de extender y ampliar el acceso a los servicios de internet lo más rápidamente posible debido a que el aislamiento social implementado para prevenir la extensión de la pandemia por Covid-19, tornó a la red imprescindible para realizar actividades sociales, sanitarias, culturales y económicas desde los hogares<sup>3</sup>. Este contexto agudizó y puso en evidencia, la desigualdad en el acceso a internet en todo el

<sup>1</sup> Para el presente artículo no consideraremos parte del análisis el servicio móvil debido a que presenta una cobertura mayor que la de internet fija -según el ENACOM, el 90% de la población tiene acceso a telefonía móvil, ya sea con servicio prepago o pospago (Califano, 2020).

<sup>2</sup> Mendoza es la quinta jurisdicción más poblada del país (2.8 millones de habitantes según el Censo 2010) y la más poblada de la región de Cuyo (San Juan, San Luis y Mendoza). El 54% de su población se ubica en la zona urbana y periurbana del Gran Mendoza, compuesta por sólo seis de los dieciocho departamentos provinciales. Su matriz productiva se caracteriza por la actividad agroindustrial (vitivinícola centralmente) y extractivista (hidrocarburos y minería) aunque con una tendencia en crecimiento de la actividad de servicios y comercio (Collado y Ramírez, 2020). Según los datos recientemente publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC, 2021), el 32,6% de los hogares se encuentra en situación de pobreza. Esta medición refiere a la capacidad de satisfacer necesidades alimentarias y no alimentarias a través de la compra de bienes o servicios esenciales como vestimenta, transporte, educación, salud, energía y telecomunicaciones, entre ellos internet.

<sup>3</sup> El 20 de marzo de 2020, a partir de la extensión mundial de la pandemia por Covid-19, el gobierno argentino estableció por decreto de necesidad y urgencia (DNU 297/2020) una serie de restricciones de circulación social y aislamiento para prevenir la propagación del virus, dichas medidas se denominaron de Aislamiento Social Preventivo



vo y Obligatorio (ASPO). Entre las medidas se dispuso el pase a la virtualidad de todo el sistema educativo, de diversas actividades laborales y de todas las actividades físicas, incluso, consultas médicas. Ello implicó la necesidad de acceso a internet y a nuevas tecnologías de la comunicación para continuar con actividades básicas. A medida que la pandemia fue controlada, por otra serie de medidas que flexibilizaron la circulación se fueron estableciendo estados de Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO) que, mediante decretos flexibilizaron la circulación social o recomendaron a las provincias tomar medidas preventivas para evitar los contagios.

país y, en particular, en la provincia caso que tomamos para este estudio.

Algunas preguntas que guiaron esta investigación son: ¿Qué actores posibilitan la conectividad en Mendoza? ¿Qué políticas promueven el acceso en zonas no rentables para el mercado? ¿Qué propuestas tienen las organizaciones en relación a los servicios y derechos digitales en la provincia? Los primeros datos arrojan un mapa de acceso a internet fija donde la desigualdad persiste, aunque las nuevas políticas públicas abren la posibilidad a nuevos actores, algunos de los cuales proponen debatir el ejercicio de los derechos digitales más allá del mero acceso. A fin de desarrollar lo investigado, organizaremos el trabajo en tres apartados. En primer lugar, reflexionaremos sobre las definiciones de internet como derecho humano fundamental y la problemática de la brecha digital, tomando como referencia autores especializados y documentos de organismos internacionales. En segundo lugar, relevaremos los servicios de internet disponibles en la provincia de Mendoza y analizaremos el acceso en la provincia; asimismo, recuperaremos políticas públicas y acciones de la sociedad civil que desde hace poco tiempo se proponen como opción para ampliar el acceso. Finalmente, ensayaremos algunas conclusiones en función de los conceptos de universalidad y derechos digitales en vínculo con la situación de la provincia.

## Definiciones y contextualización

En su Declaración Conjunta del 16 de mayo del 2011, Frank La Rue, Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y Expresión, junto a otras organizaciones reconocieron el valor de internet para aumentar la transparencia en la conducta de los poderosos, acceder a la información y facilitar la participación activa de los ciudadanos en la construcción de sociedades democráticas (ONU, 2011). Además, emitieron principios generales y recomendaciones sobre el acceso a internet y la libertad de expresión. Ocho años más tarde, en julio 2019, el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la



Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), emitieron un comunicado conjunto en el que reconocieron “el derecho al acceso y el uso de internet como derecho humano y condición esencial para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión” (OEA, 2019). En ese mismo documento reconocieron la necesidad de trabajar sobre la universalidad y el acceso a la infraestructura digital, respetar el principio de neutralidad de la red y rechazar la violencia y censura en el ciberespacio.

En función de ello, para la presente investigación, consideraremos internet como un derecho humano fundamental que permite el acceso y el cumplimiento de otros derechos, como el derecho a la comunicación como superador del de libertad de prensa y del derecho a la información (Mastrini y De Charras, 2004). Y tomaremos como referencia el concepto de universalidad, propuesto por la UNESCO en la Asamblea General de 2015. Para alcanzarla, dicho organismo propone revisar cuatro principios fundamentales, los DAAP: D) una internet respetuosa de y que promueva los Derechos Humanos; A) Abierta a todas las personas; A) Accesible en relación a aspectos técnicos, económicos y sociales, es decir, que sea asequible; P) que promueva la Participación de múltiples partes interesadas, gobierno, sector privado y sociedad civil (UNESCO, 2018).

Estas dimensiones ayudan a analizar y evaluar la desigualdad en el acceso a internet, problemática que aún sigue siendo central en varios países de América Latina (OEA, 31 de agosto de 2020). De acuerdo a lo publicado por la UNESCO (2017), las dificultades de conectividad en la región se relacionan con la oferta -en muchos casos, en manos de pocas empresas-, la infraestructura de las telecomunicaciones, los marcos regulatorios y los bajos niveles de ingresos familiares que impiden el pago de los costos de los servicios. Todos estos componentes ensanchan y complejizan la brecha digital, es decir, el problema no es sólo quienes acceden a las nuevas tecnologías y quienes no, sino que las desigualdades se dan también entre quienes sí tienen acceso (Becerra, 4 de julio de 2019). Asimismo, de acuerdo al análisis de Segura (1 de octubre de 2020), este fenómeno tiene relación directa con diferencias sociodemográficas de la población (educación, género, ubicación geográfica, zona rural, zona urbana, franja etaria).

En Argentina se registró un 57.3% de la población con



acceso a internet fija en 2019, posicionándose el país como uno de los que mayor acceso a internet brinda en la región (CABASE, 1er semestre de 2020). Esta posibilidad de tener servicios se ha ido construyendo de a poco y con diversas políticas públicas de extensión del sistema de internet. Una de ellas fue la Ley Argentina Digital núm. 27.078 sancionada en 2014 que permitió la extensión de la red de fibra óptica en todo el territorio y declaró tanto a internet como a las Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información y la Comunicación como servicios de interés público, esenciales y estratégicos (Ley 27.078/2014). Sin embargo, el acceso a estos servicios es desigual en diversas zonas de nuestro país. Si bien en los últimos años el Estado Nacional desarrolló políticas públicas para reducir la brecha digital, en el contexto de pandemia por Covid-19 se puso de manifiesto que las políticas vigentes no fueron suficientes para garantizar los derechos digitales.

Algunas de las causas de la brecha digital se relacionan con las características sociodemográficas en el país, pero, como veremos en el caso de la provincia de Mendoza, también se relacionan con la oferta y el criterio de rentabilidad que persigue el sector privado. En este sentido, la concentración de empresas de internet ha impedido el desarrollo de servicios competitivos y de calidad, principalmente en el servicio por fibra óptica (Becerra y Mastrini, 2017). A las dificultades de acceso, se suma la ineficiencia de los servicios: frente al aumento de consumo de internet para trabajar, estudiar, entretenerse y comunicarse, la distribución de internet ha sido insuficiente y se acrecentaron los problemas de la llamada última milla (Bizberge, 2020; Califano, 2020).

Frente a esto, desde el inicio de las medidas de aislamiento social obligatorio para disminuir los contagios por Covid-19, el gobierno nacional tomó una serie de disposiciones que promueven el acceso internet en Argentina. En primer lugar, se decretó la prohibición de la suspensión de los servicios de telefonía fija o móvil e Internet -además de los servicios básicos- por 180 días, por considerarlos fundamentales para el ejercicio de otros derechos (Decretos 426 y 311/2020). A su vez, se promulgó otro decreto (690/2020) que incorpora a la Ley Argentina Digital la declaración de “carácter de servicio público en competencia” a los servicios de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), entre ellas internet, telefonía celular y servicio de tv paga o cable.



Lo novedoso de esta normativa es que otorga de mayores facultades al Ente Nacional de Comunicaciones para fijar precios máximos y controlar la calidad de los servicios que ofrecen las empresas. Por otro lado, se lanzó el Plan Nacional de Conectividad “Conectar 2020-2030” a través del cual se destinaron treinta y siete millones de pesos con el objetivo de universalizar el acceso a los servicios TIC y los servicios de banda ancha, el cual incluye la ampliación de la Red Federal de Fibra Óptica en todo el país (Poder Ejecutivo Nacional, 2020); y dos programas para brindar servicios en barrios populares y zonas desatendidas (OBSERVACOM, 2020). Estas nuevas políticas incluyen a las organizaciones sociales como una opción sin fin de lucro, muchas de las cuales promueven el uso de tecnologías alternativas basadas en el respeto al derecho a la comunicación y a los derechos digitales de la ciudadanía (Binder y Gago, 2020).

Si bien algunas políticas fueron reconocidas internacionalmente, la Organización de Estados Americanos en su documento del 31 de agosto de 2020, manifestó su preocupación por la falta de acceso a internet, alertó sobre la ineficiente infraestructura para enfrentar la “nueva normalidad” y advirtió sobre cómo la falta de acceso a la red limita el ejercicio de otros derechos fundamentales principalmente en poblaciones vulnerables, comunidades indígenas, afrodescendientes, mujeres, niños y niñas y adultos mayores (OEA, 31 de agosto de 2020, s/r).

## **Abordaje metodológico**

A fin de relevar la información presentada recurrimos a una metodología cualitativa y utilizamos diversas técnicas de investigación como el análisis documental para artículos periodísticos, decretos, leyes y mensajes gubernamentales oficiales nacionales y documentos de organismos internacionales y organismos públicos nacionales; lectura y consulta de artículos académicos vinculados a la temática., informes publicados en revistas académicas. Asimismo, si bien el Ente Nacional de Comunicaciones actualizó su base de datos de servicios TIC en abril de 2020, a fin de incluir datos recientes y problemáticas locales, empleamos la observación simple (audicionado y visionado de noticias en medios de comunicación hegemónicos y populares) y técnicas conversacionales con actores claves de organismos





públicos, el sector privado y de la sociedad civil (entrevista, comunicaciones telefónicas y participación en el Congreso Virtual “Conectividad como Derecho Humano” realizado entre el 12 de agosto y el 15 de octubre de 2020 por la agrupación Agenda Mendoza y el Ente Nacional de Comunicaciones, delegación Mendoza).

## Resultados y discusión

### *El acceso a internet en Mendoza: problemas estructurales, soluciones parciales*

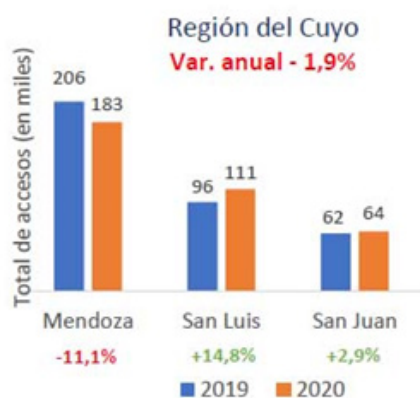
Con el objetivo de extender el Servicio Universal (Ley 27.078/2014), en 2010 el gobierno argentino creó el Plan Nacional De Telecomunicaciones Argentina Conectada (Decreto 1552/2010) y habilitó a la empresa Ar-Sat, a construir la Red Federal de Fibra Óptica (ReFeFO). Bajo este Plan se establecieron en Mendoza 35 puntos de conexión a la Red Federal a la que tienen acceso las empresas que ofrecen servicios de internet y están ubicados de norte a sur de la provincia, aunque sólo en nueve de los dieciocho departamentos que la componen (Malargüe, San Rafael, General Alvear, San Carlos, Las Heras, Santa Rosa, Capital, Tunuyán, Lavalle) (Datos ARSAT, 2020).

Si bien la oferta en el servicio ha crecido en los últimos años, de acuerdo a los datos brindados por CABASE (2020) y que se muestran en el Gráfico 1, Mendoza es la provincia de la región que verifica menor crecimiento en el acceso a internet entre 2019 y 2020. Los números dan cuenta de que sólo el 36,25% de los hogares de la provincia se conecta a la red fija cuando en el promedio nacional es de 62,86% (CABASE, 1er semestre de 2020).

De acuerdo a lo explicado por Valentín González, delegado del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) de Mendoza (período 2016 – 2019), cuando inició su gestión los prestadores “se podían contar con los dedos de una mano” y ofrecían sus servicios principalmente en las zonas urbanas de la provincia (González, 31 de octubre de 2019)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Valentín González, entrevistado por la autora, Ente Nacional de Comunicaciones, Mendoza, 31 de octubre de 2019.

**Gráfico 1: Variación en el acceso a internet en la región de Cuyo, Argentina**



Fuente: CABASE, 1er semestre de 2020

Actualmente, los grupos empresariales que principalmente ofertan servicios de internet son Movistar, Arlink-Supercanal, Direct-TV y Claro y operan en la zona de mayor población, el Gran Mendoza. Dichas empresas no ofrecen solamente internet sino también servicio de telefonía o tv por cable o satelital, lo que da cuenta del “carácter conglomeral” del sector y la extensión de los negocios en las telecomunicaciones en diferentes zonas y mercados (Becerra y Mastrini, 2017, p.63). Por ejemplo, Arlink-Supercanal posee el 7% de los clientes de internet fijo en las 14 provincias en las que opera (CABASE, 1er semestre de 2020). Asimismo, estas empresas son las que ofrecen los costos más bajos de los servicios debido a su carácter de empresa multinacional y a la tecnología con la que operan. Sin embargo, son las que más denuncias han recibido en Defensa del Consumidor de Mendoza por la incoherencia entre la oferta y el servicio que llega a los domicilios (Zalazar, 2015).

En relación a la competencia, podemos afirmar que el desarrollo de nuevas empresas es muy reciente. Las medianas empresas locales más reconocidas son Wesnet, Aerofiber y Avelot<sup>5</sup>, tienen desarrollo principalmente en el Gran Mendoza, San Martín, Lavalley Luján de Cuyo. Para mediados de 2020 en Mendoza pudimos contabilizar 35 prestadores de pequeñas y medianas empresas (PyMes) de internet con licencia o licencia en trámite, una perteneciente a una cooperativa y el resto a título de particulares (ENACOM, 2020). No obstante, según Juan Pablo Raimondo (2020), Copropietario ITPro Argentina y presidente de la Cámara de Informática de Mendoza, este número asciende al doble de prestadores, pero no todos están

<sup>5</sup> Algunas de estas empresas están comenzando a ofrecer servicio de internet por fibra óptica pero sólo en algunas zonas y donde encuentran un grupo de hogares que lo demanden (mínimo 10 clientes en una misma cuadra).



registrados por el Ente Nacional de Comunicaciones ya que aún no logran tramitar sus licencias TIC, en muchos casos debido a problemas económicos y administrativos.

Estos nuevos actores crecieron gracias a los Aportes No Reembolsables del Fondo de Servicio Universal (Ley 27.078/2014, art. 21), un programa de financiamiento para ofertar servicio de internet en zonas de 2mil, 5 mil y 10mil habitantes. Esta modalidad de promoción se basa en el fomento al sector privado con fondos del Estado. Dichos aportes promovieron el desarrollo de empresas nuevas y más pequeñas, como Itpro, Infotec, Red Internet, Mendoza Sur, Net Sanrafael, Eco Wifi, entre otras (Zalazar 2015; Catalano 2020).

Aunque estas inversiones fomentaron la creación de PyMes, no solucionaron otros problemas del servicio en la provincia. De acuerdo a lo explicado por González (31 de octubre de 2019), la velocidad promedio en Mendoza es de 9 megas y la posibilidad de descarga era de 6,05 megas de descarga en 2019 y de 8 en 2020, cuando el promedio nacional es de 15 megas (Enacom, 2020). Esta variación y desigualdad en la oferta del servicio se complejiza teniendo en cuenta el conflicto por el tendido aéreo de la fibra óptica: existen ordenanzas municipales que establecen que los postes son de uso de la operadora del servicio de luz (EDEMESA), la cual firmó “un contrato de exclusividad para el uso de los postes con una sola empresa de internet, Arlink” (González, 31 de octubre de 2019). Es por ello que los nuevos proveedores deben competir ofreciendo servicios inalámbricos con algunas desventajas, tanto en zonas urbanas como periurbanas y rurales. Por un lado, el sistema de Wireless utiliza una tecnología que permite transportar menor cantidad de megas que la fibra óptica. Por el otro, el servicio es inestable frente a las inclemencias climáticas (tormentas, granizo, viento zonda) y más costoso para los usuarios debido a la tecnología que implica conectarse a ello (una antena que las empresas concesionan a los clientes, a diferencia de la fibra óptica que requiere de cableado y su costo de instalación es menor) (Catalano, 2020)<sup>6</sup>.

Este último punto representa un condicionamiento en el acceso a internet si lo consideramos un servicio básico y esencial ya que muchas familias no cuentan con ingresos suficientes para abonar la prestación en su barrio. Según los datos publicados por CABASE (2020), para el 27% de los hogares de la Argentina el costo del servicio de internet

<sup>6</sup> Desde 2017 departamentos como Guaymallén aprovecharon las obras públicas de arreglos de calles, cloacas y caños de agua, para montar la distribución de Fibra Óptica por soterrado (de manera subterránea) pero aún no han licitado el servicio a ninguna empresa en particular.

representa una carga significativa en relación a sus ingresos y en la Ciudad de Mendoza, el gasto representa un 3% del ingreso promedio familiar. En septiembre de 2020 -aún en contexto de ASPO- un servicio de Wireless doméstico de entre 5 y 10 megas va desde los \$1800 a los \$3.200 mensuales (entre 18 y 32 dólares), aproximadamente, cuando empresas como Supercanal-Arlink ofertan servicio de internet por fibra óptica de 12 megas por \$1200 (unos 12 dólares aproximadamente). La diferencia se amplía si se tiene en cuenta la estabilidad del servicio y que la fibra óptica -en general- no tiene costo de instalación. Además, si tenemos en cuenta que este porcentaje en la provincia se focaliza únicamente en la ciudad capital donde existe un mayor desarrollo de la fibra óptica y no contempla los departamentos o barrios donde sólo hay servicio de internet vía Wireless -que, como dijimos es más costoso-, veremos que para muchas familias que viven fuera del Gran Mendoza el gasto de internet puede ser superior.

Este fenómeno tiene lugar en varias provincias del país por lo que la Ley de Fomento de Despliegue de Infraestructura y Competencias TICS (denominada “Ley Corta”) dispuso -sin éxito- la obligatoriedad en el uso compartido de la infraestructura pasiva de las telecomunicaciones (Rossi, 2018). Por lo tanto, afirmamos que existen dificultades en acceso a internet fija y en la implementación de políticas que proponen su universalización, principalmente en respecta a los servicios de la denomina la última milla. Asimismo, evaluamos que estas acciones tienden a evitar el colapso de la red y garantizar el acceso al servicio, pero no ponen en cuestión el modelo comercial del sistema ni trabajan sobre el respeto a los derechos digitales (Rossi, 2020).

### *Acciones para la universalización de internet y derechos digitales*

Como mencionamos anteriormente, pese a las políticas públicas implementadas, persisten desigualdades en la cobertura de internet entre los centros urbanos y las zonas alejadas o no atractivas -en términos de rentabilidad económica para el sector privado. Por lo que aún quedan digitalmente excluidas muchas localidades y comunidades en la provincia. A fin de abordar esta problemática, recuperamos dos casos de acciones que articulan el sector público y privado y que promueven la universalización en el acceso a la red.



El primer caso que recuperamos refiere a una acción de un estado local, más allá de que las políticas comunicacionales estén direccionadas en nuestro país por el Estado nacional. Por ello, resulta de particular interés conocer a InterLuz, una empresa creada entre 2016 y 2017 que oferta servicio de internet por fibra óptica, y pertenece a Proyectos Lavalle Sociedad Anónima, una empresa mixta con Participación Mayoritaria Estatal (SAPEM). La misma está compuesta en un 90% por capital municipal y un 10% de capital privado. La propuesta fue lanzada por el municipio de Lavalle, donde el problema del acceso a internet -entre otros servicios- es central debido a que el departamento está ubicado a 30km de la Ciudad de Mendoza y presenta una extensión geográfica de 10.212 km<sup>2</sup>, con zonas y clima semidesérticos y población principalmente rural. En base a experiencias similares desarrolladas en las provincias de La Rioja y La Pampa, en octubre de 2019 Interluz inauguró sus primeras 30 manzanas con servicio de internet por fibra óptica en Villa Tulumaya (cabecera de departamento) y desde entonces se ha ido extendiendo hacia la zona periurbana y rural, aunque esta última aún cuenta con muchos barrios sin cobertura (Municipalidad de Lavalle octubre de 2019). Según lo comentado por Gerardo Vaquer, presidente de la empresa para Nuestra TV (2019) la iniciativa surgió a partir de una demanda que decide atender el municipio y de este modo, “analizando las necesidades del departamento se priorizó este servicio que es tan elemental para los tiempos que corren, como es el servicio de internet” (Vaquer en Nuestra TV, 2019). Esta iniciativa es un principio de solución al problema de ofertas, precio y calidad de la conexión en la provincia.

<sup>7</sup> A nivel nacional, el ENACOM y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) realizaron un convenio para trabajar sobre el programa de “Acceso A Servicios Tic A Poblaciones De Zonas Adversas Y Desatendidas para el despliegue de Redes”, a través del cual el INTA se comprometió a relevar las comunidades que en estas zonas requieran el servicio de internet (ENACOM, 2020). Ambos organismos trabajan en articulación desde hace muchos años, principalmente llevando servicios de comunicación audiovisual -radios comunitarias y campesinas- aquellas zonas rurales que no cuentan con conexiones y comunicaciones.

Otras de las experiencias que recuperaremos están vinculadas a programas del ENACOM puestos en marcha en el segundo semestre del 2020 en contexto de pandemia: “Desarrollo De Infraestructura Para Internet Destinado a villas y asentamientos inscriptos en el Registro Nacional De Barrios Populares En Proceso De Integración Urbana (RENABAP)” (ENACOM, Resol. 726, 30 de junio 2020) y el “Programa de acceso a Servicios TIC a poblaciones de zonas adversas y desatendidas para el despliegue de Redes” (ENACOM, Resol. 727/2020, 30 de junio 2020)<sup>7</sup>. Ambos proponen de modo innovador que nuevos actores de la sociedad civil -entre ellos asociaciones de redes de internet comunitarias y medios sin fines de lucro comunitarios- se





consoliden como licenciarios TIC y brinden servicios de internet en sus territorios.

Con respecto al programa de conectividad en barrios populares, el ENACOM destinó mil millones de pesos al armado de redes de internet en barrios registrados en el RENABAP. Desde la Subdirección de Proyectos Especiales de la Dirección de Fomento y Desarrollo, a cargo de la Dra. Natalia Vinelli<sup>8</sup>, promueven una perspectiva de derechos fortaleciendo el vínculo con las organizaciones de los barrios populares como protagonistas para alcanzar la universalidad en la conectividad (Barricada TV, 2020). El programa apunta a ponderar el trabajo social de las organizaciones que decidan prestar internet en estos barrios y contempla la bonificación del servicio para comedores comunitarios, bibliotecas populares, centros culturales, escuelas, y la creación de estaciones de conectividad a donde podrán asistir quienes no tengan acceso doméstico.

En Mendoza, hasta la fecha de cierre de este artículo<sup>9</sup>, solo dos medios audiovisuales comunitarios iniciaron sus trámites de registro para obtener una licencia TIC y ofrecer servicio de internet. Uno de ellos es Radio Comunitaria Cuyum ubicada en el barrio La Gloria, departamento de Godoy Cruz, que se presentó para el programa destinado a barrios populares. Esta radio es la comunitaria más antigua de la provincia. Desde hace más de 30 años está al aire y realiza un trabajo social y educativo fundamental en La Gloria, un barrio conformado por el traslado de asentamientos populares y villas inestables entre los años '70 y '90, y es una zona urbana caracterizada por la desocupación, el hacinamiento y el acceso desigual a los servicios (Tosoni, 2013).

A su vez, para el Programa de Acceso a Servicios TIC para Zonas Adversas y Desatendidas, se presentó Radio Tierra Campesina de Jocolí, departamento de Lavalle, un medio de comunicación sin fin de lucro comunitario que es parte de la organización social Unión de Trabajadores Sin Tierra (UST Campesina y Territorial). La radio lleva más de diez años brindando servicios de comunicación audiovisual y generando espacios de participación y derecho a la comunicación de comunidades campesinas en una de las zonas rurales del departamento de Lavalle. En los últimos meses, el grupo de gestión de la radio inició los trámites para montar un servicio alternativo de internet desde prácticas y lógicas que cuestionen el negocio de la red y promuevan el

<sup>8</sup> Natalia Vinelli es Dra. En Ciencias Sociales y directora de Barricada TV, un canal de televisión popular y comunitario ubicado en la Ciudad de Buenos Aires. Desde hace años trabaja con organizaciones populares para el ejercicio del derecho a la comunicación.

<sup>9</sup> Además, ENACOM Mendoza está colaborando con la presentación de dos licencias TIC en barrios populares, una en el departamento de Maipú y otra en el departamento de Santa Rosa.





uso de tecnologías libres y de *copyleft* (Gisbert, 2020) .

Además de Radio Tierra Campesina y Radio Cuyum, otros medios sin fines de lucro comunitarios reconocidos por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual Nro. 26.522 (Ley SCA) pueden brindar servicios de telecomunicaciones, pero desde una perspectiva alternativa. Sin embargo, de acuerdo a lo investigado para este artículo, los medios comunitarios de la provincia de Mendoza que podrían convertirse en proveedores de internet, enfrentan un problema en el servicio audiovisual por no contar con licencia definitiva para emitir su señal. Esto complejiza la sostenibilidad de su proyecto central y optan por no gestionar otro proyecto en el sector de las telecomunicaciones.

A más de cincuenta años de su nacimiento y en un contexto de creciente convergencia y concentración de las telecomunicaciones, los medios audiovisuales comunitarios siguen representando una oportunidad para dinamizar “el ecosistema de comunicación en la Argentina a partir de prácticas alternativas a las estatales y a las comerciales y, aunque navegan contra la corriente o a pesar de la corriente, tienen inserción social, capacidad productiva y vocación de futuro” (Beltrán y Becerra, 2017, pág. 8). En este sentido, el hecho de que puedan ofrecer servicios de internet con respaldo estatal representa una oportunidad para cuestionar todo el sistema infocomunicacional, incidir en políticas públicas y problematizar sentidos y prácticas en torno a la tecnología hegemónica (Binder y Gago, 2020).

Para estas organizaciones, la elección entre una y otro modelo de tecnología no es meramente técnica, sino que su fundamento es profundamente ético y político. Desde un abordaje alternativo, las radios aquí nombradas vienen indagando e implementando *software* libre y no lucrativo para sus medios, lo que podría trasladarse a la lógica de construcción de una red de internet donde el uso de programas de código abierto y el trabajo colaborativo y autogestivo sean un eje fundamental para garantizar los derechos digitales no sólo de cada medio sino de la ciudadanía que se suma a esta propuesta<sup>10</sup>. Para ello, promueven uno de los principios de la UNESCO (2018) que al inicio de este artículo hacíamos referencia: el acceso en relación al uso y la apropiación de las nuevas tecnologías, lo que implica un proceso de enseñanza y aprendizaje, tiempo y trabajo extra. Desde esta perspectiva las tecnologías no son neutrales, sus diseños y contenidos

<sup>10</sup> Las radios aquí nombradas forman parte de Libera Tu Radio, una red internacional de radios liberadas que promueven el uso de software libre, se asesoran y desarrollan nuevos programas de acuerdo a sus necesidades.

Para conocer más sobre esta red se puede visitar su sitio web <https://liberaturadio.org>

involucran intenciones y perspectivas sociales, “encarnan elecciones concretas con distintas consecuencias que, de forma explícita o no, pueden favorecer determinados comportamientos o inhibir la capacidad de algunos sectores de la sociedad para beneficiarse de ellas” (UNESCO, 2013, p. s/r). Es por ello que las organizaciones generan estrategias de acceso e inclusión para profundizar abordajes alternativos que velan por los derechos digitales. Lo que implica considerar el acceso y la gestión de una red hasta la protección de datos privados, la no discriminación, la neutralidad de la red, la libertad de expresión por medio de ella, y la falta de acceso a páginas o sitios por razones políticas o discriminatorias (Segura, 2019; OEA, 2020).

Este camino tiene ya más de una década recorrido y diversas organizaciones sociales en todo el mundo diseñan estrategias para poner en marcha sistemas de internet y telefonía móvil libre y comunitaria. En 2008 se desarrollaron experiencias de redes de internet libre en Córdoba, Buenos Aires y Mendoza (Vera, 2008). En todas ellas, la misma comunidad arma, sostiene y es usuaria de la red, y las tecnologías que implementan son al mismo tiempo libres y sin fines de lucro: no persiguen fines comerciales, son autosustentables y promueven el principio de protección de datos personales y la neutralidad de internet (Binder y Gago, 2020). Actualmente están en zonas donde ni el mercado ni el Estado ofertan servicios de telecomunicaciones<sup>11</sup>. Si bien como nombramos anteriormente en Mendoza relevamos la puesta en marcha de una experiencia de red de internet libre años anteriores, esta no prosperó y actualmente las dos radios comunitarias nombradas se proponen constituirse como una opción alternativa en los servicios de internet ya sea en un barrio popular o en una zona rural.

<sup>11</sup> Altermundi es la más desarrollada del país, trabaja desde 2011 en la provincia de Córdoba y en 2018 consiguió una licencia de ENACOM. Al año siguiente logró homologar sus routers de software libre (Prato, V. et al., 2020)

## Conclusiones

De acuerdo a lo que hemos indagado y analizado para el presente artículo, las políticas públicas han promovido y ampliado el acceso a internet fijo en toda la Argentina, incluyendo la provincia de Mendoza con una amplia cobertura de la Red Federal de Fibra Óptica a lo largo y ancho de su territorio. En este proceso, se verificó un crecimiento en los prestadores locales gracias a acciones impulsadas a partir de la sanción de la Ley Argentina Digital



y normativas modificatorias que consideran internet como un servicio esencial (Ley 27.078/2014) y de interés público en competencia (Decreto 690/2020). Varias de estas acciones fueron implementadas sobre la urgencia del contexto de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) por la pandemia de Covid-19 y teniendo en cuenta la preexistencia problemas en el acceso y distribución del servicio. En este sentido, el surgimiento y desarrollo de nuevos prestadores locales logró extender los servicios de internet y diversificar la oferta. No obstante, podemos afirmar que no promovió la igualdad de condiciones en la competencia. Por el contrario, puso en evidencia dificultades estructurales que, en su documento del 31 agosto de 2020, la OEA advirtió como centrales para enfrentar la “nueva normalidad”: el monopolio de la infraestructura común, el desarrollo de tecnologías menos estables y la falta de accesibilidad y asequibilidad de las tecnologías en las zonas adversas y/o económicamente no rentables para el sector privado. Esto tiene como consecuencia el acceso discriminatorio y desigual a la red, con costos y servicios muy variables para las distintas zonas geográficas de la provincia. A ello se incluye la problemática de las tarifas y la calidad del servicio: varían ampliamente, son diferenciales y representan un porcentaje significativo en los ingresos de los hogares.

Como desarrollamos a lo largo del trabajo, la no universalidad de internet vulnera el acceso a otros derechos como a la información, a la expresión, a la salud, a beneficios sociales y a la educación, entre otros. Siguiendo los análisis de Segura (2020), estas brechas representan “una injusticia, una desigualdad, que refuerza otro tipo de inequidad” (Segura, 1 de octubre de 2020).

En función de ello, en un segundo apartado, relevamos y analizamos acciones locales en vínculo con políticas nacionales que promueven el acceso universal a la red y, como hemos visto, la propuesta de algunas organizaciones de la sociedad civil -medios audiovisuales comunitarios- de ir un poco más allá del acceso y cuestionar el control corporativo de la red y sus objetivos lucrativos. Si bien podemos decir que se han abierto espacios de participación en la oferta de los servicios de internet incluyendo organizaciones de la sociedad civil, el proceso de apropiación de estos espacios y de las tecnologías tiene lugar de modo desigual y más lento que en el sector privado lucrativo, por lo que es aún necesario

que el Estado acompañe y respalde las propuestas de internet no lucrativas. Desde el ENACOM Mendoza se han realizado charlas virtuales a fin de promover las políticas de desarrollo de la red en barrios populares y zonas adversas (Agenda Mendoza, 2020) pero, en línea con lo que afirma Natalia Vinelli, Subdirectora de Proyectos Especiales de la Dirección de Fomento y Desarrollo, estas acciones “evidentemente no alcanzan. Hay que pensarlo en el marco de políticas más amplias” (Vinelli en Barricada TV, 2020). En ese sentido, consideramos que aún restan abrir espacios donde la diversidad de actores pueda incidir en políticas públicas para el cumplimiento de otros derechos digitales como el respeto del principio de neutralidad de la red, la no discriminación ni censura en el tráfico de datos y la protección de datos personales (Bizberge y Segura, 2020). El desafío entonces para el sector sin fines de lucro es prestar servicios de telecomunicaciones con respaldo del Estado, pero no como subsidiarios sino como una opción que promueva la soberanía tecnológica. Y ello implica invertir y desarrollar en tecnologías alternativas como fundamento político que considere no sólo el manejo de *software* libre colaborativo, abierto y no lucrativo sino la inclusión y capacitación de la comunidad, de mujeres y disidencias en la técnica (como el *hackathon* feminista), que cuestione el sistema infocomunicacional y garantice los derechos digitales de la ciudadanía.

Para finalizar, afirmamos siguiendo a la UNESCO (2018) que “Internet es también una red de interacciones y relaciones sociales y económicas que va mucho más allá de la tecnología, ya que posee potencial para defender los derechos humanos, empoderar individuos y comunidades, y para facilitar el desarrollo sostenible” (UNESCO, 2018, p. 18). Es por ello que consideramos que, para ampliar y universalizar el derecho a internet en Mendoza, las políticas existentes deben ampliar su perspectiva sobre la conectividad, y generar acciones que promuevan la comunicación como un derecho humano fundamental, extendiéndose hacia la libertad de expresión y el acceso a la información con más voces y actores que promuevan la participación social en la producción de mensajes y formas de vinculación social. Para ello, como dijimos, hacen falta políticas que incluyan alfabetización digital y asequibilidad de internet vinculados a dimensiones políticas y éticas de la técnica.



## Agradecimientos y reconocimientos

Se agradecen las sugerencias y los aportes del Equipo de Investigación Sociedad Civil y democratización de la comunicación y la cultura, dirigido por la Dra. María Soledad Segura, de la Universidad Nacional de Córdoba. También a la Dra. Ana Bizbergue, de la Universidad Nacional de Buenos Aires y Universidad Nacional de Quilmes, y al Lic. Federico Agüero de la Universidad Nacional de San Juan por sus recomendaciones para la investigación.

## Referencias bibliográficas

- AGENDA MENDOZA (2020). Conectividad como Derecho Humano. Congreso Virtual realizado entre el 12 de agosto y el 15 de octubre de 2020. Organizado por el espacio Agenda Mendoza y la delegación Mendoza del Ente Nacional de Comunicaciones.
- BARRICADA TV (20 de septiembre, 2020). *Se lanzó el Programa de Conectividad para Barrios Populares*. Videoinforme. [https://www.youtube.com/watch?v=T\\_gunKCMkoo&ab\\_channel=VideoinformesBarricadaTV](https://www.youtube.com/watch?v=T_gunKCMkoo&ab_channel=VideoinformesBarricadaTV)
- BECERRA, Martín (4 de julio, 2019) Exposición “Brecha Digital en Argentina”, Universidad Nacional de Quilmes, jornada “Argentina conectada”, organizada por la Fundación Telefónica en Buenos Aires el 12 de junio de 2019. También participaron Pablo Bello (director de Asiet) y María Inés Baqué (secretaria de Gobierno de Modernización). [https://www.youtube.com/watch?v=nUTZmUy-usY&ab\\_channel=MartinBecerra](https://www.youtube.com/watch?v=nUTZmUy-usY&ab_channel=MartinBecerra)
- BECERRA, Martín y MASTRINI, Guillermo (2017). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000 - 2015). Nuevos medios y tecnologías, menos actores*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial - OBSERVACOM (Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia).
- BELTRÁN, Ricardo y BECERRA, Martín (2017). *Sin fines de lucro, con tecnologías y organización*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Nacional de Buenos Aires.
- BINDER, Inés y GAGO, Santiago (2020). *Politizar la tecnología. Radios comunitarias y derecho a la comunicación en entornos digitales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones





- del Jinete Insomne. <https://radioslibres.net/regalo/>
- BIZBERGE, Ana (27 de marzo, 2020). *Acceso a Internet y gestión de redes de telecomunicaciones ante el COVID-19 en América Latina*. Observatorio de Regulación de Medios y Convergencia. Versión online. <https://www.observacom.org/acceso-a-internet-y-gestion-de-redes-de-telecomunicaciones-ante-el-covid-19-en-america-latina/>
- BIZBERGE, Ana y SEGURA, María Soledad (2020). Los derechos digitales durante la pandemia COVID-19 en Argentina, Brasil y México. En *Revista de Comunicación*, volumen 19, N°2, pp.61 - 85. Disponible en: <https://revistadecomunicacion.com/article/view/1939/1583>
- CABASE (1er semestre de 2020). Cabase Internet Index. Estado de Internet en Argentina y la región. Cámara Argentina de Internet (CABASE).
- CATALANO, Andrea (2020, abril 3). El tráfico de las telco-pyme crece 50%: piden medidas para manejar la urgencia y avanzar con redes de fibra óptica. *iPro-Up portal online*. Recuperado el 3 de abril de 2020, de <https://www.iproup.com/innovacion/12697-internet-en-las-provincias-el-trafico-crece-50-y-pymes-telco-piden-soluciones>
- COLLADO, Patricia y RAMÍREZ, María Carolina (2020). Conflicto laboral y configuración regional del empleo en Mendoza (2011-2019). Propuesta de interpretación. En *Población y Sociedad*, volumen 27, N°2. doi: <https://doi.org/10.19137/pys-2020-270207>
- COLIFANO, Bernadette (2020, octubre 5). Conectividad y acceso a internet en la pandemia: los números de la brecha. *Letra P*, versión Online. Disponible en <https://www.letrap.com.ar/nota/2020-10-5-15-49-0-conectividad-y-acceso-a-internet-en-la-pandemia-los-numeros-de-la-desigualdad>
- DATOS ARSAT (septiembre de 2020). Puntos de conexión REFEFO.
- ENACOM (abril de 2020). Ente Nacional de Comunicaciones, Datos Abiertos, Licenciatarios TICS. <https://datosabiertos.enacom.gob.ar/visualizaciones/32226/penetracion-de-internet-fijo-accesos-por-cada-100-hogares/>
- ENACOM (1 de octubre, 2020). Se avanza en acciones para fortalecer la comunicación integral en la ruralidad. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. <https://www.enacom.gob.ar/institucional/enacom-avanza->





- en-lineas-de-trabajo-para-fortalecer-la-comunicacion-integral-en-la-ruralidad\_n2742
- ENACOM, Resol. 726 (30 de junio, 2020). Ente Nacional de Comunicaciones. Boletín oficial: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/231697/20200703>
- ENACOM, Resol. 727/2020 (30 de junio, 2020). Ente Nacional de Comunicaciones. Boletín oficial: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/231698/20200703>
- GALPERIN, Hernán (2017). Sociedad digital: brechas y retos para la inclusión digital en América Latina y el Caribe. En *Policy Papers UNESCO*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000262860\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000262860_spa)
- GISBERT, J. (16 de julio de 2020). Radio Tierra Campesina. (Autor/a, Entrevistador) Comunicación telefónica. Mendoza.
- INDEC (marzo de 2021). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2020. *Condiciones de vida*, volumen 5, N°4. Obtenido de [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_02\\_2082FA92E916.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_2082FA92E916.pdf)
- Ley Argentina Digital N° 27078 (2014). Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239771/norma.htm>
- Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26522 (2009). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>
- MASTRINI, Guillermo y DE CHARRAS, Diego (2004). *Veinte años no es nada: del NOMIC a la CMSI*. Universidad Nacional de Buenos Aires, Cátedra Políticas y Planificación de la Comunicación, Congreso IAMCR 2004, Porto Alegre, Brasil. [www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/investigaciones/mastrini\\_decharras.doc](http://www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/investigaciones/mastrini_decharras.doc)
- MUNICIPALIDAD DE LAVALLE (octubre de 2019). *Municipalidad de Lavalle*. Obtenido de <https://lavallemendoza.gob.ar/public/noticias/noticia/idnoticia/1698/titulo/Inaguraci%C3%B3n>
- NUESTRA TV (19 de octubre, 2019). *Nuevo Servicio de Internet. Nota audiovisual del canal digital Nuestra TV*. Lavalle: Mendoza. [https://www.youtube.com/watch?v=BIp2oFhvKXs&ab\\_](https://www.youtube.com/watch?v=BIp2oFhvKXs&ab_)

channel=NuestraTv

OBSERVACOM (2020, julio 14). ENACOM Argentina destina US\$ 53 millones del fondo de servicio universal para proyectos de acceso a Internet. *Observatorio Latinoamericano de Regulación de Medios y Convergencia*, versión online. <https://www.observacom.org/enacom-argentina-destina-us-53-millones-del-fondo-de-servicio-universal-para-proyectos-de-acceso-a-internet/>

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (10 de julio de 2019). *Declaración conjunta del vigésimo aniversario: desafíos para la libertad de expresión en la próxima década*. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1146&IID=2>

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (31 de agosto de 2020). *Estados de la región deben acelerar políticas de acceso universal a internet durante la pandemia del COVID-19 y adoptar medidas diferenciadas para incorporar a grupos en situación de vulnerabilidad*. Comunicado de prensa R206/20, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1182&IID=2>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (16 de mayo de 2011). *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue*. [https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27\\_en.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf)

PODER EJECUTIVO NACIONAL (21 de octubre de 2010). Decreto 1552/2010 Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”. Ciudad de Buenos Aires. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/174110/norma.htm>

PODER EJECUTIVO NACIONAL (19 de marzo de 2020). Decreto 297/2020 Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. Ciudad de Buenos Aires. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335741/norma.htm>

PODER EJECUTIVO NACIONAL (30 de abril de 2020). Decreto 426/2020 Emergencia Sanitaria. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/336956/norma.htm>

PODER EJECUTIVO NACIONAL (21 de agosto de 2020). Decreto 690/2020 Argentina Digital. Ciudad de Buenos



- Aires, Argentina. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/341372/norma.htm>
- PODER EJECUTIVO NACIONAL (16 de septiembre de 2020). Se presentó el Plan Nacional de Conectividad “Conectar”. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-presento-el-plan-nacional-de-conectividad-conectar>
- Prato, Valeria, et al. (2020). *Red comunitaria de Internet en Las Calles (Traslasierra, Córdoba, Argentina): Sujetos, condiciones y estrategias de despliegue, mantenimiento y uso. Informe de investigación*, UNC, Córdoba. En proceso de publicación.
- RAIMONDO, J. P. (8 de octubre de 2020). Cámara de Informática de Mendoza. (Autor/a, Entrevistador) Comunicación telefónica. Mendoza.
- ROSSI, Diego (2018). Asimetrías y regulaciones en tiempos de megafusión y “Ley Corta”. En MONJE, D. y RIVERO, E. (comps.), *Televisión Cooperativa y Comunitaria. Diagnóstico, análisis y estrategias para el sector no lucrativo en el contexto convergente* (págs. 205 - 250). Córdoba: Convergencia Cooperativa.
- ROSSI, Diego (2020, abril 26). Comunicaciones imprescindibles con mercados concentrados. *Agencia Paco Urondo*, pág. versión online. <https://www.agenciapacourondo.com.ar/medios/comunicaciones-imprescindibles-con-mercados-concentrados>
- SEGURA, María Soledad (2019). Activismo por los derechos digitales en América Latina. Pensar globalmente, actuar localmente. En *Revista Persona y Sociedad*, volumen 33, N°2. <https://personaysociedad.uahurtado.cl/index.php/ps/article/view/279/253>
- SEGURA, María Soledad (1 de octubre de 2020). Charla Virtual sobre la Brecha Digital de Género con la Asamblea de Mujeres de Radio Nacional. Versión Online.
- TOSONI, María Magdalena (2013). *Las organizaciones sociales y la participación de los sectores populares. El caso de los barrios del sudeste del municipio de Godoy Cruz, Mendoza*. No publicada. (T. doctoral, Ed.) Mendoza: Facultad de Cs. políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.
- UNESCO (noviembre de 2013). Estudio exhaustivo de la unesco sobre cuestiones relacionadas con internet. Proyecto elaborado por la Secretaría. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/>

CI/CI/pdf/news/internet\_questions\_study\_es.pdf

UNESCO (2018). Indicadores de la Unesco sobre la Universalidad de Internet. Marco para la evaluación del desarrollo de Internet. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

VERA, Esteban (2008, octubre 1). Cuando la red es libre de redes. *Página 12*, pág. Versión online. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-112536-2008-10-01.html>

ZALAZAR, Mariano (2015, abril 26). Las empresas chicas de internet ganan mercado en Mendoza. *Los Andes*. <https://www.losandes.com.ar/las-empresas-chicas-de-internet-ganan-mercado-en-mendoza/>

Fecha de recepción: 8 de diciembre de 2020

Fecha de aceptación: 3 de mayo de 2021



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional



# Wilder Perafán Chilito

Universidad Cuauhtémoc. México

wilitu132@gmail.com

## LA ALIMENTACIÓN PROPIA DE LA POBLACIÓN INDÍGENA YANAKUNA. UNA ESTRATEGIA DE RESISTENCIA

**Resumen:** La alimentación forma parte de cúmulos de conocimientos arraigados en la cultura, la posesión de semillas, el lugar donde cultivar y los modos de preparar un terreno. Este trabajo caracteriza el sistema de alimentación de la comunidad indígena Yanakuna ubicado en el sur del departamento del Huila, dividido en seis asentamientos, aproximadamente dos mil indígenas. Se empleó una investigación cualitativa etnográfica, acompañada de una metodología propia: Cultivos, crianza y siembra de la sabiduría y conocimientos (CCRISAC). El trabajo evidenció que aún cultivan y conservan recetas tradicionales que les permite mantener una buena nutrición, asimismo es necesario ampliar las tierras del resguardo que permita implementar cultivos tradicionales.

**Palabras clave:** Comida tradicional, Plantas medicinales, Recetas, Resistencia cultural

### **The Yanakuna indigenous community's own food. A resistance strategy**

**Abstract:** Food is part of a body of knowledge rooted in culture, the possession of seeds, the place where indigenous can cultivate and the ways to prepare land. This work characterizes the food system of the Yanakuna indigenous community located in the south of the department of Huila, divided into six settlements, with approximately two thousand indigenous people. A qualitative ethnographic research was used, accompanied by a proprietary methodology based on "Cultivation, breeding and sowing of wisdom and knowledge (CCRISAC, for its translation in Spanish)". The research showed they still cultivate and preserve traditional recipes that allow them to maintain a good nutrition, it is also necessary to expand the lands of the reservation to implement traditional crops.

**Keywords:** Traditional food, Medicinal plants, Recipes, Cultural resistance



## Introducción

La alimentación no tiene que ver solamente con la nutrición en las comunidades indígenas, también forma parte del acervo cultural, en los nativos hay unas dinámicas de producción propias de cada pueblo, allí se realizan una serie de prácticas de acuerdo a sus costumbres en todas las fases de producción y transformación, dando riqueza y valor a este cúmulo de saberes, además, de otorgar identidad a este grupo humano.

En la primera parte se presentan algunos aportes teóricos referentes al acceso de la tierra, también se describe el sistema de producción enmarcado por fenómenos como el consumismo, la globalización y se resalta la importancia de la gastronomía propia. Seguidamente se presenta el enfoque cualitativo desarrollado para poder recolectar, analizar y construir un documento de investigación, allí se empleó la metodología de los cultivos crianza y siembra de la sabiduría y conocimientos CCRISAC, elaborado a partir de la reflexión en mambeo<sup>1</sup> de la palabra “conversatorios” organizados por el Cabildo Mayor Yanakuna<sup>2</sup>, tiene como punto de partida las tulpas<sup>3</sup> y el repensar como construir elementos epistemológicos desde la visión indígena para fortalecer la educación propia, asimismo se utilizó la investigación etnográfica, con fin de analizar la perspectiva del yanakuna, además, se utilizaron técnicas como el conversatorio, diario de campo, revisión bibliográfica, y el recordatorio de 24 horas para evocar ciertos tipo alimentos que consumen.

Finalmente, se presentan los principales hallazgos en el sistema de alimentación de los Yanakunas<sup>4</sup>, ahí se describe el consumo, luego se clasifican en: medicinales, según el origen, animal y cárnicos, igualmente, se presentan algunas recetas representativas para la gastronomía propia. Ahora bien, es vital mantener el legado cultural dinamizando saberes propios de la cocina yanakuna, a la vez que se advierte la constante amenaza por el modelo globalizante que impera en un consumismo desmedido, es por esta razón que es necesario mejorar el acceso a tierras productivas donde puedan cultivar las semillas tradicionales.

<sup>1</sup> Masticar la hoja de coca para extraer las sustancias medicinales, se emplea como sinónimo de reflexionar, generar conocimiento, enseñarlo, dialogar.

<sup>2</sup> Principal organización social y política que los representa a la etnia yanakuna, conformado por 31 resguardos en Colombia.

<sup>3</sup> Antigua forma donde se prendía fuego y cocinaba los alimentos alrededor compartían el círculo de la palabra de las vivencias cotidianas.

<sup>4</sup> Inicialmente denominados “yanaconas” como una imprecisa traducción de la lengua materna, luego producto de la apropiación del idioma Runashimi “yanakuna” traducido: hombres que trabajan juntos en tiempos de oscuridad.





## Marco teórico

<sup>5</sup> Tiene gran importancia para los Yanakunas y pueblos andinos, hace alusión a la naturaleza y cosmos, también representa la feminidad y fertilidad. Resguardo San José de Isnos. (2017). Plan integral de vida San José. Isnos Huila.

La alimentación es un proceso cultural ligado al territorio, donde se producen los alimentos, para las comunidades indígenas hay una complementariedad (hombre-tierra) pues desde la visión indígena yanakuna, no puede existir sin la compañía del otro en la pachamama<sup>5</sup>, así pues, la tenencia de tierras es muy desigual, para la producción son importantes factores tales como el clima, como refiere Villalobos Daniel et al. (2016), factores socioeconómicos, limitantes en los recursos económicos y el ambiente, que afectan el sistema de producción. Por otro lado, en Colombia el sistema colonial y de usurpación de muchos territorios indígenas, sumado al avance de grupos violentos ha dejado en precariedad a los poseedores naturales de tierra, afectando de manera directa las comunidades indígenas. También, existen otras variables que pueden afectar la alimentación como poco acceso a tierras fértiles pues la mayoría de Yanakunas se establecieron en el Huila, pero no contaban con un territorio, debido a que en la época colonial muchos de los territorios fueron convertidos en haciendas dominadas por españoles. Afirma Friede Juan (1943 citado en Perafán Wilder, 2012):

La protección de la Real audiencia, que les fue concedida. En una providencia dirigida al virrey de Santa Fe se ordena la entrega a los indios de San Agustín de las tierras que estos ocupan, entrega que se debe de hacer con todas las formalidades del caso. (p.43)

Esta evidencia histórica menciona la entrega formal de un territorio a pobladores nativos, espacio ocupado de forma permanente, de no ser así, los estamentos jurídicos de la época no reconocerían de manera formal esta ocupación, de otra manera hubieran ordenado el desalojo como en otros casos. Muchos de los indígenas salieron del territorio del actual conflicto como refiere Salas Camilo Francisco (2020) muchos murieron a causa del conflicto entre colonos y nativos, otra parte la población nativa inicio a trabajar en la agricultura en las haciendas y otros asimilados en el trabajo minero, resultando una aculturación de este proceso laboral. Así pues, es conocido que el indígena tiende a invisibilizarse para poder mantener la supervivencia en

territorios considerados hostiles para su cultura.

En cuanto al concepto de seguridad alimentaria, está relacionado con el *sumak kawsay*<sup>6</sup> “buen vivir”, entendido como una propuesta de una sociedad diferente donde se vivencia valores como la reciprocidad, complementariedad, armonía con la naturaleza, desmaterialización de la vida, permitiendo hacer una ruptura al modelo neoliberal, presenta una alternativa de desarrollo al impuesto por hegemonía capitalista (Bretón, Víctor; Cortez, David; García, Fernando, 2014). Permitiendo posicionar las epistemes indígenas desde otras ópticas de desarrollo que fortalece la cultura, los valores comunitarios, que dan identidad y sentido a estas sociedades nativas de Latinoamérica.

Con respecto a la alimentación y la espiritualidad los Yanakunas acostumbran a realizar cuatro fiestas principales donde conmemoran y ofrendan lo mejor de las cosechas como muestra del agradecimiento, estas fiestas como describe el Resguardo San José de Isnos (2017) El inti raymi (21 junio) marca el inicio y final del ciclo solar o año andino, Killa Raymi (21 septiembre) época de recibir la semilla y la fertilidad hace alusión a la feminidad, Kapa Raymi (21 diciembre) creciendo las planticas también hace alusión a la niñez, Paukar Raymi (21 marzo) época donde la planta florece y falta poco para la gran cosecha, estas épocas coinciden perfectamente con los solsticios y equinoccios, con este fenómeno es posible la variedad de climas, flora y fauna en toda la tierra, así evidencia los amplios conocimientos que tiene esta población indígena en astronomía y el manejo del tiempo en concordia con la dimensión espiritual.

En cuanto al *sumak kawsay* “buen vivir” la alimentación y nutrición es fundamental para mantener una salud física y mental, esta característica dependen del acceso a los alimentos y plantas medicinales<sup>7</sup> como expresa Nova-Laverde Mariluz; Rojas-Chávez Mariana; Ramírez-Vanegas Yuly Viviana (2019) la producción para el autoconsumo, prácticas tradicionales, semillas autóctonas y variedad de cultivos que aseguran una nutrición balanceada, como lo hace notar Micarelli Giovanna (2018) la soberanía alimentaria no solo tiene que ver con disponibilidad, sino cómo se producen y dónde, pues en la actualidad es importante tener acceso a tierras productivas y tecnología e insumos para la producción.

En relación con la geografía de la cordillera oriental y estribaciones del macizo colombiano favorecen realizar

<sup>6</sup> El Buen vivir, se relaciona a una vida plena, magnifico, superior se puede relacionar con satisfacer las necesidades básicas, en armonía con la Pachamama.

<sup>7</sup> Planta que tienes fines medicinales para utilizar en rituales, como ofrenda, sahumerio y facilita la conexión con la Pachamama y el pachatata, como fuente de sabiduría.



el trueque con otra población indígena, aprovechando la topografía de los municipios rivereños. Como argumenta Santander Germán Villate (2015) en un pequeño territorio cuenta con riqueza agroecológica y el clima caliente, templado y frío que facilita la producción y el intercambio resultando una dieta variada mejorando la nutrición (Pedraza, María José 2020).

Una situación problemática en la alimentación como sistema de mercado, después de la revolución verde, la dinámica cambió y giró en torno a las ganancias y mejorar la competitividad y el aumento del consumo en perjuicio de la salud (González, Erika, 2016). Las corporaciones o multinacionales giraron en torno al mejoramiento genético de las especies con la ayuda de la ciencia, y luego patentaron estos productos, al mismo tiempo desarrollan agroquímicos a muy altos costos, generando así un monopolio comercial de facto legalizado por las economías de libre cambio para su beneficio económico (FAO, 2020). Estas multinacionales, de acuerdo con Muñoz Aylín Sabrina (2016), tienen un control de gran cantidad de semillas y agro insumos, el Estado colombiano tiene una baja incidencia en el control de precios, al mismo tiempo estos tratados obligan al agricultor a comprar estas semillas certificadas para proteger patentes, elevando de manera significativa los costos de producción.

Por otro lado, la industria alimenticia hace enormes inversiones en publicidad en especial la comida chatarra, bebidas azucaradas, que invierte cerca del 86%, es decir ocho de cada diez dólares, además esta publicidad está dirigida para latinos (Hassan, Mahbub; Atiquzaman, Mohammed; Katto, Santana, 2020) y estos canales de televisión dirigido para niños. Todas estas variables tienden al consumismo y generalmente se privilegia la cultura mayoritaria, la alimentación de un determinado patrón de consumo, sin tener en cuenta el valor nutricional y mucho menos al consumidor (Bohórquez, Guillermo Kevin, 2015), muchas veces este tipo de alimentos termina afectando la salud del individuo.

En un análisis general de la población indígena en Colombia, como se evidencia en la tabla No 1, el número de niños fallecidos es muy alto en comparación con el resto de la población.

**Tabla 1: Morbilidad según la edad**

Edad del Fallecido (Agrupación 7 grandes grupos)	Pertenencia Étnica			
	Indígena	%	No Indígena	%
Menor de 1 año	654	16%	7 329	3%
De 1 a 4 años	277	7%	1 604	1%
De 5 a 14 años	102	3%	1 955	1%
De 15 a 44 años	682	17%	32 155	14%
De 45 a 64 años	570	14%	45 612	19%
De 65 y más años	1 780	44%	148 265	63%
Edad desconocida	-	0%	12	0%
<b>Total</b>	<b>4 065</b>		<b>236 932</b>	

Nota: Comparación del índice de morbilidad de la población indígena con el resto de ciudadanos.

**Fuente: Estadísticas Vitales EEVV, Procesado con Redatam Webserver, 2018. Censos y Demografía – DANE**

Esto no solo se debe a la alimentación, también hay otras variables como el acceso a salud y la atención temprana de la desnutrición. Cualquiera que sea la razón es dramático el número de niños menores de cinco años fallecidos.

La alimentación está ligada a costumbres de la comunidad indígena, el modo de preparación, por una lado está la nutrición y la salud, pero cuando una planta se deja cultivar y no llega para ser preparada se pierde un legado cultural, un conocimiento, prácticas heredadas, creencias que dan identidad a determinado grupo social (Quezada, Ariadna Campos; Cisneros, Héctor Favila, 2018), dejan de preparar y van perdiendo recetas vitales para la pervivencia de esas comunidades rurales, afectando el sistema alimentación propio, requiriendo estrategias para transmitir este saber (Moreno, Arley; Ruíz, Nidia, 2019), ello ayuda homogenizar la alimentación obligando al consumo en economía de mercado modernas.

## Metodología

Para comprender y conocer el tipo de alimentación que aún conserva la comunidad indígena yanakuna se implementó estrategias de investigación desde otras miradas epistemológicas, ha sido necesario recurrir a estrategias desde “los pueblos y territorios son portadores de saberes,



sabidurías y conocimientos, que se han transmitido de generación en generación, en armonía con los espíritus de la madre tierra a través de los diferentes ciclos de la vida”. (Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense, 2018, p.8)

Esta metodología permite realizar el proceso de investigación sistematizando desde el punto de vista de la comunidad indígena la información que ayude a caracterizar el tipo de alimentación y algunas recetas tradicionales de preparación, y cómo ello se liga a la cultura o prácticas tradicionales que aún conservan en la gastronomía indígena, entendiendo que es vital comprender otros saberes de alimentación saludable, como refiere:

Se establece Cultivo y Crianza, por su valor de enriquecer, rescatar, sembrar, cultivar, criar y cosechar las Sabidurías y Conocimientos de los pueblos indígenas, afrodescendientes y otras comunidades. Se parte de sus realidades, necesidades y demandas históricas. Además, incentiva la organización, sistematización, búsqueda de significados de las sabidurías, expresiones, conocimientos y prácticas desde las lógicas y cosmovisiones de los pueblos de Abya Yala. (Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense, 2018, p.8).

De esta manera, se empleó metodologías epistemológicas desde la sabiduría de los mayores Yanakunas. El cultivo crianza y siembra de la sabiduría y conocimientos (CCRISAC) ha establecido el ciclo de la pregunta para fortalecer la investigación propia. De nada serviría los anteriores principios si las actuaciones y acciones son contrarias al pensamiento y sentido del ser Yanakuna, complementariedad, unidad<sup>8</sup>. El actuar deja evidencia de los diversas vivencias familiares e individuales, y la investigación permite recordar saberes, socializarlos, vivenciarlos y apropiarlos reivindicando la cultura Yanakuna.

<sup>8</sup> Principios relacionados con las comunidades indígenas; Complementariedad: dos elementos forman partes de un todo, donde no puede existir uno sin el otro. Unidad: unión como comunidad indígena, disposición a resistir los diversos desafíos en el contexto global. Fuente CRIC.

**Ilustración 1: Ciclo de la pregunta y conocimiento**

Fuente: CMY, 2008, p.85

El ciclo de la pregunta es vital, representado en la shakana<sup>9</sup> o escalera de la sabiduría, representa la unión con el cosmos, la paridad de los elementos, la duda, el problema, la solución, la apropiación, cómo todo ciclo requiere un cambio para llegar a una mejora continua, con esta estrategia metodológica de investigación busca la pervivencia indígena.

La investigación caracterizó el sistema de alimentación yanakuna en seis comunidades indígenas ubicada en cuatro municipios del sur del Huila. Identificó alimentos y modos de preparación de algunas recetas tradicionales, que actualmente emplean, cómo estrategia de resistencia a la incidencia global de homogenización cultural.

## Método de Investigación

El tipo de enfoque utilizado en la investigación fue el cualitativo, con el método etnográfico. Cualitativo, porque se basó en las vivencias en el contexto cultural de los resguardos Yanakunas, teniendo en cuenta las creencias y puntos de vista (Hernández Sampiere, Roberto; Fernández Collado, Carlos; Baptista Lucio, María del Pilar, 2014) que tienen los Yanakunas respecto a las problemáticas planteadas en el objeto de investigación. Etnográfico, con el fin de entender las creencias y modos de alimentación en el contexto que suceden (Álvarez, Carmen, 2011) desde la perspectiva indígena. Además, se utilizó el análisis de los diferentes discursos de la población donde se hizo el presente estudio, se complementó con el diario de campo, revisiones bibliográficas de algunos documentos que la población tiene, todas estas técnicas permiten entender desde la perspectiva de quien cuenta y narra las vivencias de la comunidad indígena.

La unidad de análisis es la comunidad indígena

<sup>9</sup> Cruz andina o escalera, es un símbolo creado a partir de la interpretación de elementos astronómicos, se emplea como marcador de solsticios y equinoccios. Como elemento de transcendencia del conocimiento.





Yanakuna asentadas en seis resguardos distribuidas en cuatro municipios del departamento del Huila y con miembros de la comunidad que aún conservan algunas costumbres y conocimiento ancestrales vitales para el presente trabajo, la muestra compuesta por 243 pobladores de diferentes grupos de edad y género. Esta muestra es valida debido a que ellos conocen la realidad que se quiere indagar, asimismo, son los poseedores de la información que se recolecto, desde el punto de vista subjetivo de acuerdo al paradigma cualitativo. (Álvarez-Gayou, Juan Luis, 2003) para su posterior análisis.

De esta manera se hizo un recorrido por las seis comunidades indígenas, asentadas en la zona sur del departamento del Huila. Ubicadas en cuatro municipios, distribuidas así: en Municipio de Pitalito, Intillagta, El Rosal y Rumiayako, en municipio de San Agustín Yanakuna, Isnos San José y Palestina Yakuas, donde aplicaron cada una de las técnicas de recolección de información.

### *Instrumentos utilizados*

Los instrumentos que se emplearon fueron el conversatorio<sup>10</sup> (entrevista), este con el fin de conocer de primera fuente la información a través de un diálogo, con un guion previamente determinado del tema de análisis o problema (Díaz-Bravo, Laura; Torruco-García, Uri; Martínez-Hernández, Mildred; Varela-Ruiz, Margarita, 2013) es importante porque no solo se perciben los del relato del entrevistado, sino las emociones y el sentido de la narración. Se dialogó con: médicos tradicionales, sobanderos<sup>11</sup>, parteras, pulseadores<sup>12</sup>, mayores de la comunidad. También en el diario de campo se plasmó las vivencias relevantes, es fundamental, no dejar todo para la memoria, escaparían detalles vitales para el análisis del trabajo (Álzate, Teresita, Puerta Ana; Morales, Rosa, 2008) se registró los gestos y actitudes que asumen los sujetos de estudios en los diferentes trabajos o eventos, rituales, que realizan al interior de la comunidad.

Otra técnica que se empleó fue la revisión documental, con el fin de identificar elementos similares en las categorías de análisis, por lo que fue necesario manejar gran cantidad de documentos de forma eficiente (Gómez-Luna, Eduardo; Fernando-Navas, Diego; Aponte-Mayor, Guillermo; Betancourt-Buitrago, Luis Andrés, 2014) con el fin de extraer algunos constructos sistematizados que tienen los resguardos

<sup>10</sup> Diálogo de saberes donde se intercambia conocimiento, con los mayores de la comunidad.

<sup>11</sup> Medico tradicional que se dedica al masaje terapéutico del tejido óseo y muscular.

<sup>12</sup> Medico tradicional que percibe la presión y latido del corazón para determinar algún tipo de afección en la salud.

donde se realizó la investigación. Además, se utilizó la técnica recordatorio 24 horas (R24H) para recordar un tema específico del día anterior, el entrevistador pregunta un tema puntual, que recordara el entrevistado, se hace con el fin de recolectar información precisa y poder hacer un análisis del concepto (Instituto Nacional de Salud Pública. 2011), generalmente se utiliza para recordar el tipo de alimentación que tiene en este lapso de tiempo, aunque puede emplearse en otras temáticas como vivencias culturales y otro tipo de actividades cotidianas que experimenta el entrevistado.

### **Sistema Alimentación Yanakuna**

La alimentación es fundamental para el *sumak kawsay* “buen vivir”, de ella depende la salud y la nutrición de la familia y comunidad, también está ligada a la cultura, hay productos que no se consiguen en el mercado y forma parte de la gran biodiversidad del país, que los Yanakunas aún conservan en las chagras, la preparación también es un legado enseñado por los mayores, este conocimiento se transmite a las futuras generaciones y forma parte de la tradición oral.

El tipo de alimentación que consume la población Yanakuna es diverso, pues pueden acceder fácilmente a diversos climas debido a la topografía del terreno, sin embargo, es importante identificar algunos elementos que han llevado a la pérdida de la seguridad alimentaria en los actuales asentamientos del Huila. Pero ellos conservan gran parte de la alimentación tradicional en combinación con los productos que ofrece el mercado.

Anteriormente, los mayores en los años 50 y 60 compraban muy poco en el mercado local del pueblo (Isnos, Pitalito) se hacían intercambios de alimentos trueque de los productos del clima frío, templado y caliente. Siendo vital un sistema de mercado basado en la complementariedad, reciprocidad para contrarrestar las leyes del mercado actual. Para la comunidad indígena es muy importante la alimentación, la asocian a la dimensión espiritual según los médicos tradicionales (conversatorio, 27 noviembre 2021) “un cuerpo sano es capaz de conseguir una mejor conexión la Pachamama y el pachatata<sup>13</sup>, además, en cada fiesta tradicional realizan pagamento<sup>14</sup> para que haya abundancia, emplean la coca como planta medicinal y también nutricional” para la comunidad indígena hay una interacción entre el sistema de

<sup>13</sup> Hace referencia al cosmos la parte masculina de la relación dual entre la Pachamama.

<sup>14</sup> Alimentar el fuego con hoja de coca, además de ofrecer productos de acuerdo con la época de cosecha.



producción, la espiritualidad formado así un complemento que da sentido a esta forma particular de ver el mundo

Para la caracterización fue necesario utilizar una técnica que permitiera evocar el sistema de alimentación (R24h) por esta razón se les pidió a los participantes que recordaran cuál era alimentación tradicional como la recordaban. Al mismo tiempo identificar cuáles alimentos aún mantenían en el menú a diario, mencionar las posibles ventajas al consumirlos. A continuación, se relacionan algunos alimentos producto de los conversatorios.



**Tabla 2: Consumo de plantas medicinales y alimentos Yanakunas**

Plantas Medicinales <sup>15</sup>	Según su origen	
	Vegetales	Animal
<b>Plantas calientes</b> Hoja de naranjo, hoja de guayabo, altamisa, yerba buena, limoncillo, ruda castilla, ruda de gallinaza, ortiga, anís, tabaco, coca, romero, poleo, eucalipto, cordoncillo, granicillo, sofreí, lengua de baca, naranjo agrio, pringamoza.	Arracacha, yuca, plátano, maíz (capia, puntilla), frijol (cacha, calima, enredó, culateño, guarzo, garaota, y zarzaleño), caña de azúcar, cebollín, papa (huevo gallo), maduro portugo, yota, guineo, Plátano (Chiro, pildoro), col, batata, chocolate,	Cerdo (tradicional), oveja, gallina, curi, conejo. De caza: guara, borugo, pesca: cucha, trucha, sardina, gollumbo, pescado negro.
<b>Plantas Frías</b> Cáncer, sábila, el resucitado, el arraigo, sauco, yanten, escoba negra, el Gólgota, el moquillo, balso, el encino, borraja, yalcon, liberal, sauco, cadillo.	olluco, habas, achira, café, calabaza, cidra, oca, trigo, cebada, amaranto, quinua, repollo, majúas, yuca, achira, arveja.	
<b>Plantas Cálidas</b> Malva, aguateras, manzanilla, caléndula, albaca, paico, cilantro, yerbabuena, perejil, cedrón, escoba, cebada, linaza, flores de veranera, flores de borraja.	Frutas Naranja, granadilla, chulupa, mora, tomate de árbol, mandarinas, Mangos, guanábana, caímos, piña.	
<b>Plantas Desinfectantes</b> Penicilino, coralillo, el chimuyo, caléndula, el caraño, apio.		

<sup>15</sup> Se considero vital esta categoría a pesar de no ser un alimento, en la mayoría de entrevistas y conversatorios con los médicos tradicionales y comunidad indígena, mencionaban la importancia para el cuidado de los enfermos y la relación existente entre alimentación y la salud.

**Fuente: Elaboración propia a partir de conversatorio con las comunidades Yanakunas.**

Algunos de las dietas son: en el desayuno consumen, arroz, huevo revueltos o cocidos arepa de maíz o choclo



y tinto. -en el almuerzo, sopa de maíz, con frijol verde con cuy. -en la cena frijoles y arroz; como se evidencia hay una integración entre lo tradicional y la oferta del mercado, por un lado, el maíz como materia prima y la carne del curí, base de la alimentación de los pueblos indígenas y por otro lado el arroz producto cultivado a gran escala, se consigue en el comercio local. Una receta tradicional mencionada por los Yanakunas se prepara así: *Sopa de maíz*, (se muele el maíz, este se lava y se des afrecha, se coloca una olla con agua y los ingredientes sal, color, cebolla, manteca, frijol, ullucos, col, papa, se agrega en maíz luego el agua blanca y se cocina hasta que los ingredientes estén bien cocidos, con carne de curí).

Esta comida tradicional resalta la importancia de conservar ciertos productos que no se producen a gran escala y por ende son difíciles de conseguir, además, de ello cuidarlos y producirlos ayuda económicamente a las familias yanakunas y en este proceso colaboran todos los integrantes ayudando en la cohesión social y formando los niños en la labores autóctonos de la etnia yanakuna que es vital mantener, porque ellos poseen amplios conocimientos, ejemplo en el cultivo emplean las fases lunares con el fin de sembrar según el fruto (Raíz como tubérculos, tallo cebolla junca, frutas, flores o hojas) que piensan cosechar.

También se identifican plantas clasificadas en frías, cálidas y calientes<sup>16</sup>, como refiere (Waira Sacha, comunicación personal, 27 de noviembre de 2020)<sup>17</sup> de acuerdo a la temperatura del cuerpo de emplean las plantas, si la enfermedad es de frío se emplea planta caliente, además, las plantas calientes crecen en clima frío y las frías en clima caliente, para utilizarla debe ser maneja por el medico tradicional, ellos saben qué parte emplear (raíz, tallo, fruto o hojas) y cómo prepararla, asimismo, piden permiso mediante un ritual de armonización, ellos son los que tienen amplios conocimientos en el control y mitigación de enfermedades.

<sup>16</sup> Las plantas calientes de provienen de clima frío, se emplean para tratar enfermedades ocasionadas por el frío intenso, mientras que las cálidas se utilizan para tratar enfermedades determinadas de clima intermedio entre el frío y caliente.

<sup>17</sup> Medico tradicional de la etnia Yanakuna. (Waira Sacha, comunicación personal, 27 de noviembre de 2020).

**Tabla 3: Gastronomía Yanakuna**

<b>Recetas Tradicionales Yanakunas</b>		
<b>No. Receta</b>	<b>Ingredientes</b>	<b>Guía de preparación</b>
1. Quema patas	Maíz, habas, frijol, repollo, cebolla, sal, cilantro y achote.	Se tuesta el maíz que quede dorado y se muele tres veces, se le agrega, habas, frijol repollo, cebolla, cilantro y achote, revolver de vez en cuando y dejar cocinar por 35 minutos.
2. Colada de achira	Leche, panela, queso	Se pone a hervir el agua con la panela. Una vez el agua está hirviendo se agrega el almidón de achira esparciéndolo con un colador y se revuelve varias veces hasta que espese. A continuación, se raya el queso y se lo agrega a la colada y se deja hervir por 20 minutos.
3. Mazamorra	Maíz, leche, panela	Se muele el maíz que quede grueso, se lo desafrecha y se lo pone a hervir en agua, se le echa unas seis hojas de naranjo y se las deja por unos diez minutos y se las retira, a continuación, se le echa la leche y un pedazo de panela al gusto, se deja hervir por una hora y media.





4. Cuy asado	Cuy, sal, cebolla, cilantro, comino, color, ajo, tomate montuno	Una vez tiene el cuy pelado, lo ingresa a un recipiente junto con sal, cebolla, cilantro, comino, color, ajo, tomate montuno y luego tapar. Lo deja unas doce horas en el recipiente para que coja sabor. Luego tiempla el cuy a un chuso, se lo pone asar al calor de la braza, tiene que voltearlo de vez en cuando para que se ase parejo, deja asar el cuy por una hora.
5. Sopa de quinua	Papa amarilla, arracacha, ulluco, sal, cebolla, ajo, quinua, habichuela, zanahoria, gallina	Se pone a cocinar la quinua en un recipiente, dejamos cocinar unos quince minutos. Aparte se pone cocinar junto la gallina, cebolla, habichuela, ajo, arracacha, zanahoria, ulluco, papa amarilla, cuando estos alimentos ya estén blandos agrega la quinua, revolvemos y dejamos cocinar por diez minutos más.

**Fuente: Elaboración propia a partir del conversatorio con miembros de la comunidad Yanakuna.**

Las dietas alimenticias de los Yanakuna evidencian que tienen un especial cuidado en el consumo de la sal, ello implica que tiene conocimientos de los efectos nocivos al exceso de consumo de este mineral. También se encuentra gran cantidad de alimentos que son asados, evitando así

el consumo de exceso de aceites que pueden aumentar el colesterol, privilegian las carnes que son producidas en el sector, así, como refiere Waira Sacha, comunicación personal, 27 de noviembre de 2020. “se evita el consumo, de alimentos traídos del comercio, porque tienen una gran cantidad de agrotóxicos o transgénicos que alteran las propiedades naturales del alimento”. La forma tradicional parece ir con el cuidado de la salud al mismo tiempo que buscan una adecuada nutrición, en especial con los que consideran más vulnerables como los niños, la mujer desde la preconcepción y los primeros meses de crianzas de los hijos.

Para la comunidad indígena los mayores que fueron entrevistados y tuvieron en el conversatorio, mencionan es vital mantener la alimentación pues para ellos forma parte de las vivencias culturales y de las diferentes prácticas que realizan, es tanto así que realizan fiestas tradicionales en honor a las cosechas, al momento de sembrar, para que haya buena cosecha. También, realizan danzas y música como ofrenda a sus principales comidas pues las consideran fundamentales para el buen vivir de la comunidad, y de no hacer estas ceremonias eventualmente el fruto o la cosecha no sería buena.

### *Alimentos origen animal*

Este tipo de alimentos inicialmente era el resultado de la caza o pesca, complementado con algunos animales domésticos que ellos cuidan. Según el conversatorio se pudo evidenciar que los Yanakunas recuerdan con “nostalgia” esas dinámicas, “la caza generalmente se realizaba en zonas montañosas que hoy día ya están reducidas por la tala del hombre y muchas han sido transformadas en potreros para la ganadería o el uso agrícola como la siembra de café, caña o frutales” (Comunidad yanakuna El Rosal, comunicación personal, 26 de noviembre 2020). En la época de caza ellos empleaban el sigilo y la paciencia como elementos que ayudan en estas faenas, tienen un especial respeto por el animal que cazan, no infringir dolor, procuraban una muerte rápida, además tenían unas épocas de caza, ello es determinante para mantener un control biológico y no causar el exterminio, además lo relacionaban a la dimensión espiritual, antes de salir pedían permiso a sus dioses la “pachamama” madre naturaleza, rogando por una buena casería y asimismo para volver sanos al hogar.



Los animales que cazaban eran la guara, armadillo, la boruga, ellos denominan carne de monte, tenían un valor social, pues el cazador generalmente era una persona intrépida y no toda la población cumplía con ciertas características esenciales para esta labor, en algunos casos esto era heredado de los padres o abuelos, el enseñaba los secretos y lugares de caza, como poner las sebas, la paciencia. Por otro lado, esta carne es muy preciada debido al valor nutricional, pues en la época la carne de ganado o cerdo en algunas comunidades era poco conocida. Entonces siempre se optaba por la cacería.

La pesca era una actividad desarrollada, los Yanakunas describen así: “generalmente se realizaban en el río Yuma<sup>18</sup> (Magdalena), en épocas de subienda cuando el pescado busca la parte baja del río para desovar facilitando la pesca, se practicaba en horas de la noche, lo cual requería tener unas habilidades para el nado y caminar en la oscuridad, la principal especie es la cucha (*Hypostomus plecostomus*)” (Comunidad yanakuna, comunicación personal, 30 de noviembre de 2020), es muypreciado por el valor nutricional y el contenido de aceites esenciales como el omega 3 y 6. En la actualidad esta fuente de alimentación ya no es posible obtener, debido a que en el río hay una represa (El Quimbo) al encontrarse con una barrera artificial esta dinámica natural se ve truncada. Otro lugar donde pescaban eran quebradas pequeñas o riachuelos, las principales especies que había era el pescado negro, el gullumbo. Lugares afectados debido a la pesca excesiva, la deforestación, el empleo de químicos en la pesca, todos estos elementos afectan de manera irreversible el hábitat y número de especies.

Otro tipo de alimento de origen animal que identifiqué en la investigación son los domésticos, como el cerdo, la oveja<sup>19</sup>, gallinas, pavos, el curí<sup>20</sup>, tiene una característica en común que no necesitan mucho espacio para mantenerlos y cuidarlos, se pueden tener en sitios abiertos a la intemperie o en lugar cubierto. En el cuidado de esta especie juega un papel importante los niños y adolescentes, ellos en gran parte son los encargados del cuidado y alimentación de estos animales, les toca acarrear la yerba, darles el maíz, cambiar el agua que consumen, estas actividades como dicen los Yanakunas “van haciendo responsable al niño o joven, pues acá no todo es juego, estudian, además, es necesario enseñarle el amor por el trabajo” (Chilito Libardo, comunicación personal, 04 de diciembre de 2020). Este proceso de ligar el trabajo con

<sup>18</sup> Es uno de los ríos más grandes de Colombia nace en el macizo colombiano y desemboca en el Magdalena, Océano Atlántico.

<sup>19</sup> Animal de alto valor nutricional, además la lana se emplea en diversos tejidos como ruanas y mochilas, es recomendado para el cuidado de la mujer en la etapa del posparto, por su bajo contenido en ácido úrico.

<sup>20</sup> Es animal muy apreciado por la comunidad yanakuna, por su alto valor nutricional, adaptación a diversos climas, ciclo reproductivo corto y de fácil alimentación. Además, utilizado en medicina tradicional.

valores como la responsabilidad y el trabajo ayudan en la formación de un hombre integral, además, contribuyen con los oficios en la familia. Por otro lado, la ganadería de cierta manera estaba reservada para la población con un mayor ingreso económico, pues, ellas requieren grandes espacios para el pastoreo, algunas veces contaban con vacas para el ordeño siendo la leche fuente vital en la alimentación, para la elaboración del queso, la mazamorra y otros derivados lácteos.

### *La Chagra*

Los indígenas cultivan en la chagra<sup>21</sup> una gran variedad de productos autóctonos como estrategia de resistencia, al mismo tiempo espacio para sembrar los alimentos que consumen y les permite preparar diversas recetas tradicionales, en este tipo de cultivos tienen amplios conocimientos en abonos orgánicos, selección de semillas, repelentes de insectos, entre otros cuidados. Además, emplean las fases lunares<sup>22</sup>, en los procesos de siembra, deshierba y cosecha así, ejemplo: En luna nueva: siembran arracacha, cebolla, cilantro, acelga, batata... En luna creciente, hortalizas. En la chagra cultivan plantas alimenticias, medicinales, aromáticas. Que son de uso recurrente para el Yanakuna. “La chagra es un espacio donde puede practicarse y desarrollarse la cultura, en ella se cultiva, se aprende, revalora el conocimiento y se entra en contacto con la espiritualidad”. (Samboni, Fidelio comunicación personal, 17 de noviembre de 2020).

Igualmente, en opinión de la comunidad yanakuna (2020) “la soberanía alimentaria debe estar acompañada de la espiritualidad o ley de origen que permita querer y defender el territorio y con ello volver a vivenciar la cultura de amor al trabajo comunitario, es vital enseñar a la presentes y futuras generaciones a cultivar y conservar prácticas tradicionales”, así evitando la pérdida cultural de producir, cuidar y cosechar las plantas alimenticias, pues una buena alimentación redundara en salud, al mismo tiempo permitirá desarrollar con mayor fuerza las actividades agrícolas, que es la base principal de la comunidad indígena sin perder el saber tradicional.

La chagra es un espacio donde se práctica y desarrolla la cultura, en ella se cultiva, se aprende, se revalora el conocimiento y se entra en contacto con la espiritualidad.

<sup>21</sup> Huerta casera que generalmente se hacía muy cerca de la vivienda de fácil acceso.

<sup>22</sup> De acuerdo al fruto, si es raíz, tallo, fruto o hojas.



Por eso es vital que las familias tengan un espacio propicio para la chagra pues ahí no es solo un cultivo, es un lugar donde se afianza procesos vitales familiares, se comparte el conocimiento y se da la pedagogía de la palabra.

En este sentido las semillas se seleccionan, que fueron gechas (maduras), el maíz selecciona de la mejor mazorca, de la parte central, asimismo se les hacía un tratamiento como ponerlas al humo, la semillas generalmente de maíz capia, puntilla, calima y cacha frijol, todo este proceso se hace en compañía de los niños en edad escolar.

## Conclusión

Las prácticas tradicionales hacen resistencia al modelo de alimentación impuestos por la globalización, hay multinacionales que realizan un fuerte impacto en la venta y consumo de alimentos a gran escala, por otro lado, la gran mayoría de productos que se cultivan tiene un fin comercial y en este proceso ingresan los agro insumos, las semillas mejoradas y patentadas por la gran industria. Ello implica que la producción se utiliza una gran cantidad de insumos químicos que alteran los nutrientes a los alimentos.

Por otro lado, este tipo de empresas manufactureras privilegian ciertos alimentos se basan principalmente en las leyes del mercado (oferta y demanda), estas particularidades hacen que ciertos productos no tengan mercado, y de manera sistemática se dejan de cultivar. Al mismo tiempo las investigaciones de plagas, fungicidas, mejoras tecnológicas no se desarrollan pensados en algunos productos rezagando es tipo de productos autóctonos que cultivan los Yanakunas.

Una nueva forma de pensar es importante para actuar debemos generar autosuficiencia y autosostenibilidad a largo plazo más que la producción de corto plazo, la economía no puede guiarse por la obtención de dinero a toda costa, destruyendo la pacha mama, explotando al ser humano olvidando la reciprocidad, partiendo del hecho que todo tiene vida y que necesita ser dignificada por todos los medios posibles, “tener lo suficiente y no más”. Debemos llevar en la práctica métodos de producción que cuiden del medio ambiente y permita el florecimiento de diversas formas de vida, rememorando no somos dueños de la tierra, le pertenecemos, ella es la madre que nos alimenta y también nos forma.

Es muy importante identificar todo el sistema de alimentación Yanakuna donde se evidencia los diversos cuidados que se realizan entorno en la alimentación, se concibe como un sistema relacionado con la salud y la espiritualidad, elementos que van de la mano y forman parte de la cultura, además de ello es un elemento de resistencia al neoliberalismo impuesto por los modelos capitalistas que deshumanizan procesos vitales como la alimentación.

Como modelo de resistencia ellos desarrollan la chagra, ahí no solo cultivan alimentos si no una gran variedad de plantas que son fuentes de medicina, esto evita muchas veces acercarse a los centros de salud, asimismo dedican gran parte del tiempo a la crianza de animales domésticos pequeños que sirven de complemento en la alimentación, en este papel juega un rol muy importante los niños y adolescentes, pues gran parte del cuidado depende de ellos y según los mayores le enseña la responsabilidad y el amor por el trabajo.

Finalmente ellos consideran que para realizar los procesos productivos muchas familias no cuentan con tierra y algunas es muy poca, sería vital procurar la adquisición, asimismo recibir apoyo para cultivar pues la tierra como donde producir hace necesario conseguir semillas, elaborar abonos orgánicos y para ello es necesario contar con algunos insumos que ellos no tienen en el territorio. Del mismo modo es necesario fomentar modelo de economía propia como el trueque entre otros resguardos, pues de acuerdo al clima hay algunos productos que no pueden cultivar. De esta manera se puede fortalecer la comunidad yanakuna del sur del Huila.

## Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Carmen (2011). Implicaciones del método etnográfico en un estudio sobre el diálogo como método de educación en valores. *Gazeta de Antropología*, volumen. XXVII, N° 1, pp. 1-10.
- ÁLVAREZ-GAYOU, Juan Luis (2003). *Como hacer una investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. México D.F: Paidós Educador.
- ALZATE, Teresita, PUERTA, Ana, MORALES, Rosa (2008). Una mediación pedagógica en educación superior en salud. El diario de campo. En *Revista Iberoamericana de Educación*, volumen XLVII, N° 4, pp.1-10. <https://doi.org/10.35362/>





rie4742301

- BOHÓRQUEZ, Guillermo Kevin (2015). *El consumismo alimenticio y su influencia en los estudiantes del segundo año de la escuela fiscal Dr. Agustín Vera Loo de la ciudad de Guayaquil*. Tesis de pregrado. Universidad de Guayaquil. Recuperado de <http://repositorio.ug.edu.ec/handle/redug/7728>
- BRETÓN, Víctor, CORTEZ, David, GARCÍA, Fernando (2014). En busca del sumak kawsay. Presentación del Dossier. Íconos. En *Revista de Ciencias Sociales*, N° 48, pp. 9-24.
- CABILDO MAYOR YANACONA (2008). *¿La educación es el camino? Construyendo memoria Yanakona*. Popayán, Colombia: litografía San José.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DANE (2018). Estadísticas Vitales. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. <http://systema74.dane.gov.co/bincol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=DEFOC2018&lang=esp>
- DÍAZ-BRAVO, Laura, TORRUCO-GARCÍA, Uri, MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ, Mildred, VARELA-RUIZ, Margarita (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. En *Investigación en Educación Médica*, volumen II, N° 7, pp. 162-167.
- GÓMEZ-LUNA, Eduardo, FERNANDO-NAVAS, Diego, APONTE-MAYOR, Guillermo, BETANCOURT-BUITRAGO, Luis Andrés (2014). Metodología para la revisión bibliográfica y la gestión de información de temas científicos, a través de su estructuración y sistematización. En *Dyna*, volumen LXXXI, N° 184, pp. 158-163. <https://doi.org/10.15446/dyna.v81n184.37066>
- GONZÁLEZ, Erika (2016). *El derecho a la alimentación como parte integrante de la dignidad humana*. Tesis de maestría. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. México. Recuperado de [http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/handle/DGB\\_UMICH/725](http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/handle/DGB_UMICH/725)
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos, BAPTISTA LUCIO, María del Pilar (2014). Metodología de la Investigación. México D.F.: MCGRAW-HILL.
- INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA (2011). Manual para la aplicación del cuestionario de dieta de recordatorio de 24 horas, pp.1-50.
- MICARELLI, Giovanna (2018). Soberanía alimentaria y otras soberanías: el valor de los bienes comunes. En *Revista Colombiana De Antropología*, volumen LIV, N° 2, pp. 119-142. <https://doi.org/10.22380/2539472X.464>



- MORENO, Arley, Ruíz, Nidia (2019). *La gastronomía como patrimonio étnico cultural en los estudiantes del grado quinto de primaria de la Institución Educativa La Tribuna, El Charco Nariño; desde la asignatura de Etnoeducación*. Tesis pregrado. Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD. Colombia. Recuperado de <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/26495>
- MUÑOZ, Aylín Sabrina (2016). *Análisis de la influencia del tratado de libre comercio Estados Unidos – Colombia sobre la privatización de semillas y el uso de transgénicos, periodo 2010 – 2014*. Tesis de pregrado. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Recuperado de <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/12691>
- NOVA-LAVERDE, Mariluz, ROJAS-CHÁVEZ, Mariana, RAMÍREZ-VANEGAS Yuly Viviana (2019). Análisis de narrativas sobre el desarrollo: “Seguridad Alimentaria” y “Soberanía Alimentaria” en Colombia y Bolivia. En *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, volumen XXVIII, pp. 317-359. Doi: 10.25100/prts.voi28.6746
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA FAO (2020). Servicios de suministro de insumos y equipos, y de comercialización de productos agrícolas. <http://www.fao.org/3/y2006s/y2006sod.htm#TopOfPage>
- PEDRAZA, María José (2020). *Calidad nutricional de la dieta a partir del indicador de diversidad alimentaria MDD-W e índices de adecuación de micronutrientes en mujeres en edad fértil: Estudio ELANS-Colombia*. Tesis de pregrado. Pontificia Universidad Javeriana. Colombia.
- PERAFÁN, Wilder (2012). *La Pérdida de la Lengua Ancestral de los Yanakonas*. Tesis de pregrado sin publicar. Universidad del Magdalena, Magdalena, Colombia.
- QUEZADA, Ariadna Campos, CISNEROS, Héctor Favila (2018). Culturas alimentarias indígenas y turismo: Una aproximación a su estudio desde el control cultural. En *Estudios y perspectivas en turismo*, volumen XXVII, N° 2, pp. 194-212. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6353740>
- RIVAS ABADÍA, Ximena, PAZOS, Sonia Carolina, CASTILLO CASTILLO, Silvana Katerin, PACHÓN, Helena (2010). Alimentos autóctonos de las comunidades indígenas y afrodescendientes de Colombia. En *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*, Caracas, volumen LXV, N° 3.



Recuperado de [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0004-06222010000300001&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0004-06222010000300001&lng=es&nrm=iso&tlng=es)

SANTANDER, Germán Villate (2015). Algunos rasgos de la agricultura de los muiscas. En *Revista Luna Azul*, Colombia, N° 4, pp. 1-9.

SALAS, Camilo Francisco (2020). Campoalegre y el Huila Nuestros Ancestros. En *Revista Academia huilense de Historia*, volumen XVIII, N° 71, pp. 73-86.

RESGUARDO SAN JOSÉ DE ISNOS (2017). Plan integral de vida San José. Isnos Huila. Documento sin publicar.

UNIVERSIDAD DE LAS REGIONES AUTÓNOMAS DE LA COSTA CARIBE NICARAGÜENSE (2018). Cultivo y Crianzas de Sabiduría y Conocimientos (Edicacion).

VILLALOBOS, Daniel, GARCÍA, Doris, FALQUE, Luis, FERNÁNDEZ, Ali y BRAVO, Alfonso (2016). Acercamiento Antropológico de la Alimentación del Pueblo Indígena Añú de Sinamaica, Venezuela. En *Antropo*, volumen XXXV, pp. 33-43. Recuperado de [www.didac.ehu.es/antropo](http://www.didac.ehu.es/antropo)

Fecha de recepción: 1 de julio de 2021

Fecha de aceptación: 18 de agosto de 2021



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional

