

# COLECCIÓN

Año XXVII – Volumen 33, Número 2

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

**BUENOS AIRES, OCTUBRE 2022**



## REVISTA COLECCIÓN

### **Director**

Joaquín Migliore  
*Universidad Católica Argentina*

### **Consejo de Redacción**

Marcelo Camusso  
*Universidad Católica Argentina*

Hugo Dalbosco  
*Universidad Católica Argentina*

María Pollitzer  
*Universidad Nacional de San  
Martín (Argentina)*

Mario Miceli  
*Universidad Católica Argentina*

Ignacio López  
*Universidad Católica Argentina –  
CONICET*

Fernando Domínguez Sardou  
*Universidad Católica Argentina*

### **Secretario de Redacción**

Mauro J. Saiz  
*Universidad Católica Argentina –  
CONICET*

### **Redacción**

Franco D'Acunto  
*Universidad Católica Argentina*

Magalí A. Rodríguez Zyska  
*Universidad Católica Argentina*

Gerónimo Rocca Fontañá  
*Universidad Católica Argentina*

### **Consejo Académico**

Samuel Amaral  
*Universidad Nacional de Tres  
de Febrero (Argentina)*

Miryam Colacrai  
*Universidad Nacional de  
Rosario (Argentina)*

Alcides Costa Vaz  
*Universidad de Brasilia (Brasil)*

Carlos Gervasoni  
*Universidad Torcuato Di Tella  
(Argentina)*

María Lukac  
*Universidad Católica Argentina  
– CONICET*

Ana M. Mustapic  
*Universidad Torcuato Di Tella –  
CONICET (Argentina)*

María Matilde Ollier  
*Universidad Nacional de San  
Martín (Argentina)*

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

Darío Roldan  
*Universidad Torcuato Di Tella –  
CONICET (Argentina)*

Javier Zelaznik  
*Universidad Torcuato Di Tella  
(Argentina)*

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**Decana**

Liliana Pantano

**Secretario Académico**

Roberto Aras

---

**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**Director**

Marcelo Camusso

**Coordinador de Estudios**

Diego A. Ferreyra

# Colección

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

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

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

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

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

©2003, Escuela de Ciencias Políticas

ISSN 0328-7998 (impreso)

ISSN 1850-003X (en línea)

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Registro de propiedad intelectual en trámite.

Impreso en la Argentina – Printed in Argentina

Avda. Alicia Moreau de Justo 1500

C1107AFB Buenos Aires, Argentina

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



**COLECCIÓN**  
**Volumen 33, Número 2**  
**(mayo - octubre 2022)**

**ÍNDICE**

NOVEDADES DE LA REVISTA ..... 9

**ARTÍCULOS**

LO QUE PASA EN LAS PASO, QUEDA EN LAS PASO.  
ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DEL SISTEMA DE PRIMARIAS  
ABIERTAS SOBRE LA DESPROPORCIONALIDAD  
PARLAMENTARIA EN ARGENTINA..... 13  
*ARIADNA GALLO (IEALC - Universidad de Buenos Aires / Consejo Nacional de  
Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)*

LAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS DEL VOLUNTARISMO EN  
GUILLERMO DE OCKHAM. ¿LA *VIA THOMAE* COMO UNA  
ALTERNATIVA? ..... 43  
*MAGALÍ A. RODRÍGUEZ ZYSKA (Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina)*

EVOLUCIÓN DE POLÍTICAS COMERCIALES EN  
CENTROAMÉRICA DE 1990 A 2018: UN ANÁLISIS DE LAS  
POLÍTICAS IMPLEMENTADAS PARA LA PROMOCIÓN DEL  
DESARROLLO ECONÓMICO..... 77  
*SUYEN ALONSO UBIETA (Universidad Nacional, Costa Rica) Y JORGE RAFAEL SOLANO  
RUIZ (Universidad Nacional, Costa Rica)*

GOBIERNOS LOCALES, RELACIONES INTERNACIONALES Y CUESTIÓN MIGRATORIA: UNA MIRADA SOBRE MERCOCIUDADES.....	123
--	-----

*JULIETA NICOLAO (Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, Argentina)*

AMÉRICA A TRAVÉS DE LA REVISTA <i>UNIVERSIDAD</i> : UN PANAMERICANISMO DESDE EL LITORAL ARGENTINO .....	157
--	-----

*LUIS A. ESCOBAR (Centro de Investigaciones Sociales y Políticas – Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina)*

## **RESEÑAS**

LA INDUSTRIA ACADÉMICA. LA UNIVERSIDAD BAJO EL IMPERIO DE LA TECNOCRACIA GLOBAL.....	197
---	-----

*HUGO L. DALBOSCO (Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina)*

INSTRUCCIONES PARA AUTORES.....	202
---------------------------------	-----

PROTOCOLO DE EVALUACIÓN .....	206
-------------------------------	-----

## **Novedades de la revista**

Estimados lectores:

En este segundo número del volumen 33 de *Colección*, incluimos diversos artículos científicos sobre una variedad de temas y perspectivas de las ciencias políticas y las relaciones internacionales. Éstos comprenden abordajes disciplinarios tales como la política comparada, la filosofía política, la historia y la economía internacional.

Continuando con la mecánica ya establecida en los últimos años, junto con este número digital se publicará y distribuirá el volumen completo en formato impreso, incluyendo ambos números publicados este año.

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

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

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



# ARTÍCULOS



# LO QUE PASA EN LAS PASO, QUEDA EN LAS PASO. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DEL SISTEMA DE PRIMARIAS ABIERTAS SOBRE LA DESPROPORCIONALIDAD PARLAMENTARIA EN ARGENTINA

---

**Ariadna Gallo\***

IEALC - Universidad de Buenos Aires /

CONICET (Argentina)

✉ [doctoraag75@hotmail.com](mailto:doctoraag75@hotmail.com)

Recibido: 29 de junio de 2022

Aceptado: 2 de septiembre de 2022

DOI: 10.46553/colec.33.2.2022.p13-42

**Resumen:** En este trabajo, se buscará establecer la influencia de las primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO) sobre el nivel de proporcionalidad en la asignación de escaños, a 10 años de la incorporación formal de este sistema en Argentina. Aquí se procura averiguar, por un lado, si desde el debut del régimen de PASO, las agrupaciones políticas participantes son aquellas que concitan -tanto en las primarias como en la elección general- mayores preferencias en la ciudadanía y, por otro lado, si los escaños que se obtienen se distribuyen en función del nivel de apoyo que la ciudadanía brinda a esas fuerzas políticas. Así, se analizan las primarias abiertas legislativas desde la incorporación de la normativa hasta la actualidad, evaluando los niveles de desproporcionalidad, utilizando para ello los índices habitualmente usados en la disciplina. Se concluye que, si bien los niveles de

---

\* Doctora en Ciencia Política. Investigadora Independiente CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas). Directora del Grupo de Estudio de Cambio Institucional y Reforma Política en América Latina (GECIRPAL). Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Facultad de Ciencias Sociales, UBA. *ORCID 0000-0002-0605-2202*.

desproporcionalidad en las elecciones generales han disminuido, si se evalúa al sistema en su conjunto, no ha habido un incremento en el grado de representatividad resultante.

**Palabras clave:** Primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO); proporcionalidad parlamentaria; elecciones legislativas; Argentina

## ***WHAT HAPPENS IN LAS PASO, STAYS IN LAS PASO.*** **ANALYSIS OF THE EFFECTS OF THE OPEN PRIMARY SYSTEM ON PARLIAMENTARY DISPROPORTIONALITY IN ARGENTINA**

**Abstract:** In this work, we will seek to establish the influence of open simultaneous and mandatory primaries (PASO) on the proportionality in the allocation of seats, 10 years after the formal incorporation of this system in Argentina. Here we will try to find out, on the one hand, if since the debut of the PASO regime, the participating political parties are those that attract - both in the primaries and in the general election - greater preferences in the citizenship and, on the other hand, if the obtained seats are accordingly distributed according to the level of support that these political forces receive from citizens.

Thus, we have analyzed the open legislative primaries from the incorporation of the regulations to the present, evaluating the levels of disproportionality, using the indices usually used in the field. We have concluded that, although disproportionality in the general elections has decreased, if the system as a whole is evaluated, there has been no increase in the resulting degree of representativeness.

**Keywords:** Open simultaneous and mandatory primaries (PASO); Parliamentary proportionality; Legislative elections; Argentina

### **I. Introducción**

El régimen de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), elemento central de la ley 26.571 fue aprobado en 2009 y comenzó a ser utilizado en 2011 en Argentina. Las PASO se aplican tanto al ámbito

ejecutivo como legislativo nacional<sup>1</sup>. Hasta ahora, se utilizaron en 2011, 2015 y 2019 para los comicios presidenciales y legislativos. En 2013, 2017 y 2021, para las elecciones de recambio parlamentario de medio término.

Desde su incorporación, la temática de las PASO -acrónimo utilizado para designar al propio régimen electoral y también a una de las instancias que está implicada en el mismo- ha sido objeto de una multiplicidad de análisis, dando lugar a una prolífica indagación acerca de las consecuencias de la implementación del mecanismo.

La mayor parte de los trabajos sobre la cuestión tratan acerca de la adecuación de las PASO a los objetivos propuestos originariamente: democratización partidaria (Clérici *et al* 2020; Alles *et al* 2021; Gallo 2021; Santoro 2021), mitigación de la fragmentación y volatilidad legislativa (Abal Medina 2010; Pomares *et al* 2011; De Luca 2021), estabilización del sistema político, ordenamiento de la oferta, renacionalización de la matriz partidaria (Straface y Page 2009; Alessandro 2011; Domínguez Sardou 2015 y 2017; Clérici *et al* 2016; Clérici *et al* 2020; De Luca y Malamud 2017; Santoro 2019; Santoro 2021; Cruz 2021) y equidad en la competencia electoral (Abal Medina 2010; De Luca 2021; Gallo 2017 y 2021).

Además, en trabajos recientes, se sostiene que, en virtud de la utilización continua de las PASO, en los últimos tiempos pueden observarse ciertos efectos aparentemente positivos. Por un lado, la contracción en la cantidad de bloques parlamentarios gracias a la conformación de dos grandes interbloques —Frente de Todos (FdT)<sup>2</sup> y Juntos por el Cambio (JxC)<sup>3</sup>— (Degiusti y Scherlis 2020; Cruz y Goyburu 2020; Alenda y Varetto 2020; Abal Medina y Tullio 2021; Tchintian y Vronkistinos 2021), con correlato en la acción parlamentaria y de gobierno. Por otro lado, la mejora en la proporcionalidad en la asignación de bancas, lo que implicaría una representación más precisa de las preferencias de los votantes en las instituciones (Alles *et al* 2020; Alles *et al* 2021; Tullio 2021). Este último

---

<sup>1</sup> Además, hay 11 provincias que utilizan el régimen de PASO: Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Catamarca, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis y Santa Fe.

<sup>2</sup> Heredero del Frente para la Victoria (FpV) y de Unidad Ciudadana (UC), representando al peronismo kirchnerista.

<sup>3</sup> Heredero de Cambiemos (coalición liderada por el PRO, con la UCR y CC como socios coligados), ubicada en la centroderecha.

aspecto no ha sido estudiado en detalle hasta ahora, constituyendo un área de vacancia. Por eso, en este trabajo nos detendremos en su análisis, vinculándolo con los otros elementos habitualmente indagados recién mencionados (vg. la ordenación de la oferta partidaria, la coordinación electoral, la tendencia a conformar grandes coaliciones, entre otros).

En efecto, aquí se busca analizar la relación entre las PASO y la proporcionalidad de las bancas, dentro de un marco en el que se estudia a las primarias abiertas como mecanismo de nominación de candidaturas, pero también -y particularmente- como regla electoral. Todo esto teniendo en cuenta que las normas electorales no son política ni axiológicamente neutras, sino que provocan efectos específicos en cuanto a la distribución del poder y la adjudicación de espacios institucionales; por ello, su adopción sigue criterios divergentes en función de los resultados esperados. Lo particular de la regla de PASO es que, tanto los objetivos propuestos originariamente como las consecuencias observadas con su aplicación, responden a principios diferentes y contradictorios existentes en materia electoral.

En este trabajo buscamos poner el acento en los efectos políticos que acarrea la existencia de una instancia extra como son las PASO para los comicios legislativos, sobre las estrategias y decisiones de los actores, con sus respectivos corolarios y costos, aspecto que en muchos análisis aparece soslayado.

En efecto, en reiteradas oportunidades se evalúa lo acontecido en las primarias como si fuera aquello que tendría lugar en los comicios generales, si el régimen de PASO no existiera; otras veces se aborda a la elección general como si el resultado logrado con las PASO mediante no tuviera determinados costos ni ameritara determinada lectura comprensiva<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, los trabajos, informes y análisis que evalúan el efecto reductor de las PASO (Pomares *et al* 2011; De Luca 2021; Degiusti y Scherlis 2020; Abal Medina y Tullio 2021), tienden a efectuar un análisis entre fases (PASO y generales), tomando como *baseline* el número de fuerzas presentadas en la primera, dando por sentado que sería el número de competidores hallado en elecciones de una sola vuelta. Empero, no dan cuenta de que el sistema genera determinados incentivos para la entrada en la competencia inicial (acordando en alianzas amplias), al tiempo que propicia un incremento de las opciones totales (listas internas) en las PASO (que ha sido superior

Muchas veces se diseccionan los efectos aislados de la implementación de este sistema y se procura enfatizar en la existencia de determinadas ventajas específicas que presuntamente podrían compensar, equilibrar o matizar las falencias detectadas<sup>5</sup>. En ellos, se pasa por alto que las PASO poseen la particularidad de operar en un doble sentido simultáneamente: por un lado, son una elección con características similares a las de cualquier comicio estándar, en el cual los actores políticos compiten por la consecución de votos y los ciudadanos expresan sus preferencias políticas y, a la vez, son un mecanismo de coordinación por sí mismo, que fue creado en sus orígenes con el objeto de operar complementariamente con otras cláusulas incluidas en la legislación, destinadas a generar un impacto articulado e integral. A su vez, las primarias abiertas se caracterizan por haber aparecido como solución ante tendencias preexistentes, frente a las cuales este mecanismo paradójicamente suele operar como agravante<sup>6</sup>. Esto torna difícil discernir los efectos atribuibles a la introducción de esta regla de aquellos que igualmente tendrían lugar dadas las características del contexto.

En este trabajo, se buscará establecer la influencia de las PASO sobre el nivel de proporcionalidad en la asignación de escaños. La cuestión para averiguar aquí es si, desde la incorporación del régimen de PASO, por un lado, las agrupaciones políticas participantes (preexistentes o constituidas para la ocasión) son aquellas que concitan —tanto en las primarias como en la elección general— mayores preferencias en la ciudadanía. Por otro lado, si los escaños que se obtienen se distribuyen en función del nivel de apoyo que la ciudadanía brinda a esas fuerzas políticas.

Para ello, este trabajo se organiza del siguiente modo: primero, se describen las características del sistema electoral argentino. En segundo lugar, se presenta una aproximación a la vinculación entre las PASO y la

---

al número de agrupamientos presentados en elecciones anteriores), ocasionando perjuicios para el votante.

<sup>5</sup> En consonancia con lo anteriormente expuesto, tanto en trabajos académicos (Santoro 2021), como de coyuntura (Abal Medina y Tullio 2021; De Luca 2021; Tchintian y Vronkistinos 2021; Tullio 2021) se minimiza el hecho de que las PASO no hayan cumplido con el propósito para el cual un sistema de primarias es ideado, a saber, la selección democrática e inclusiva de candidatos.

<sup>6</sup> Por ejemplo, la personalización de la política (Sandri y Seddone 2015): las primarias son tanto una respuesta como un estimulante o un refuerzo de esta (Rombi 2021).

desproporcionalidad de las bancas legislativas. En tercer término, se da cuenta de la metodología a implementar. En cuarto lugar, se analizan las primarias abiertas legislativas desde la incorporación de la normativa hasta la actualidad, evaluando los niveles de desproporcionalidad (utilizando para ello los índices habitualmente usados en la disciplina), comparándolos con aquellos registrados en la etapa previa. Por último, se presentan las conclusiones del trabajo.

## II. Reglas electorales en Argentina

En Argentina, se celebran elecciones para los ejecutivos (nacional, provinciales y municipales) cada cuatro años (lo que duran los mandatos), y para renovar legisladores cada dos<sup>7</sup>. Los comicios legislativos son semi concurrentes con respecto a los presidenciales<sup>8</sup>, lo cual tiene el objetivo de generar una situación equilibrada<sup>9</sup> en la que se disminuyan las chances de un gobierno dividido, evitando, a la vez, que haya un parlamento poco plural. Teóricamente, en las elecciones legislativas de medio término o de renovación parcial debería primar el voto sincero (Cox 1997; Cruz 2021) hacia opciones que podrían no ser competitivas en cargos ejecutivos. Sin embargo, en los hechos, estos comicios se utilizan principalmente como un plebiscito a la gestión presidencial y/o como una instancia de posicionamiento de potenciales aspirantes presidenciales de cara a las elecciones futuras (Burdman 2017).

---

<sup>7</sup> Los diputados duran 4 años en sus cargos y los senadores 6 años. En ambos casos se eligen mediante lista cerrada y bloqueada. Para diputados se utilizan distritos de magnitud variables y se aplica el método D'Hont. Para senadores rige la lista incompleta, eligiéndose 3 escaños por distrito, con dos lugares para la mayoría y uno para la primera minoría.

<sup>8</sup> Éstas se celebran concomitantemente con las de gobernadores, autoridades locales y con la renovación parcial de las cámaras: la de diputados se renueva por mitades y la de senadores por tercios.

<sup>9</sup> La separación de las elecciones tiende a reducir el “efecto arrastre” que resulta de la popularidad del candidato presidencial, mientras que la concurrencia lo acentúa (Shugart y Carey 1992; Jones 1995).

Desde 2011, cada dos años, el proceso eleccionario se desarrolla del siguiente modo: en agosto se celebran las PASO; en octubre, las elecciones generales para renovar la mitad de la Cámara de diputados y un tercio del Senado. En las PASO para diputados se aplica una fórmula de proporcionalidad para la integración final de las listas; es decir, cada agrupación posee la potestad de fijar sus propias disposiciones en lo concerniente a la distribución de lugares post PASO, según lo que establezca su carta orgánica o reglamento de la alianza. Por su parte, en la categoría de senadores se elige lista completa a simple pluralidad de votos (Art. 44), resultando en un esquema de *ganador que se lleva todo*. Además, cabe señalar que las categorías legislativas nacionales poseen la particularidad de estar afectadas por la ley nacional y, al mismo tiempo, depender de las estrategias políticas de las fuerzas subnacionales respectivas, que pueden divergir de la estrategia nacional de la agrupación.

Por otro lado, cada dos elecciones legislativas, estas coinciden con la votación de cargos ejecutivos. Corresponde mencionar al respecto que en la elección presidencial rige una doble vuelta con umbral y distancia que, en los hechos, termina operando como un sistema de mayoría, promoviendo la concentración electoral entre dos candidaturas (Shugart y Carey 1995; Jones 1995). Además, dada la existencia de reelección presidencial inmediata, es esperable que, en circunstancias relativamente normales, cada 4 años, en los comicios presidenciales compita el *incumbent*. Esta situación conduce a una contracción de los contendientes (Jones 1995) y concentra la competencia en la figura presidencial (Serrafero 1997), propiciando la división binaria del campo político en dos espacios diferenciados; lo cual afecta también la configuración de la oferta legislativa.

Aquí nos vamos a centrar en el análisis de los comicios legislativos, tanto para diputados nacionales como para senadores, que se desarrollan en dos fases obligatorias (PASO y generales) y tienen lugar en el contexto recién descripto.

### III. PASO y desproporcionalidad legislativa: una aproximación al análisis

Aquí buscamos establecer si hay una relación entre las PASO y la desproporcionalidad en la asignación de bancas, basándonos en determinados análisis, en los que se concluyó que la adopción de las PASO había mejorado significativamente los niveles de eficiencia de las reglas electorales, logrando que el índice de proporcionalidad retornara a los valores previos tanto en distritos grandes como pequeños (Alles *et al* 2021).

En ese sentido, cabe aclarar que la *desproporcionalidad* se define como la diferencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños (Loosemore y Hanby 1971). Es decir, la desproporcionalidad en la asignación de bancas implica que la cantidad de escaños que obtendría un determinado partido con un sistema de proporcionalidad pura es significativamente diferente al que efectivamente consigue. Por ello, se considera que una asignación de bancas más proporcional significa una representación más precisa de las preferencias de los votantes en las instituciones, una pretensión sustancial de cualquier democracia (Dahl 1971; Gallagher 1991; Bunker y Navia 2010).

Esa apreciación surge a partir de la premisa de que con la representación proporcional se aspira a la reproducción de la diversidad de las preferencias sociales en las instituciones políticas (Lijphart 2012). La búsqueda de proporcionalidad anida en el paradigma de democracia consensual, que intenta instaurar reglas electorales e instituciones más inclusivas mediante las cuales se procura representar con la mayor precisión posible las líneas de fractura presentes en la sociedad. De todos modos, cabe señalar, que existe una relación inversa entre el principio de la representación y el principio de la eficacia (aquel que se ponderaba con la incorporación de umbrales y el objetivo de mitigar la fragmentación), que imposibilita que una regla electoral maximice una dimensión sin afectar negativamente a la otra (Negretto 2007; Calvo y Escolar 2003).

Por otro lado, como se sabe, la utilización de reglas proporcionales no produce automáticamente proporcionalidad en la representación (Alles *et al* 2021). Aun en sistemas proporcionales, el número de partidos viables se sitúa por debajo del número teórico de referencia (Cox 1997, 51). En efecto, la desproporcionalidad de los sistemas electorales se explica por otros

factores como, por ejemplo, la magnitud del distrito (MD), la regla electoral, el *malapportionment*, las barreras de entrada, el grado de fragmentación del sistema partidario y la implementación de recompensas a partidos mayores (Leys 1959; Sartori 1976; Bunker y Navia 2010).

En relación con el caso argentino, cabe mencionar que existe un sesgo mayoritario en una gran cantidad de distritos (Calvo *et al* 2001). Esto quiere decir que, pese a tratarse de circunscripciones con representación proporcional, dadas las bajas magnitudes de la mayoría de ellas<sup>10</sup>, se observan importantes desvíos respecto de la proporcionalidad pura.

En este contexto, para comprender la relación existente entre la utilización de las PASO y la reducción de la desproporcionalidad de las bancas, habría que indagar acerca del efecto mecánico y del efecto estratégico de las mismas, entendiendo que varios de los elementos que impactan sobre la proporcionalidad arriba mencionados no son susceptibles a experimentar modificaciones con la incorporación de esta regla.

Es decir, con el umbral legal de las PASO<sup>11</sup> se buscaba, por un lado, incentivar que pequeños partidos programáticos similares se coaligaran en alianzas con fuerzas afines, para evitar su descalificación (Astarita 2009), pudiendo así competir en las elecciones generales reales e incluso aspirar a la obtención de bancas —en caso de lograrse una equilibrada integración de los derrotados en las listas— (efecto coordinador). Por otro, se aspiraba a dejar fuera a los partidos *flash*/poco representativos, sin anclaje territorial ni capacidad de representación social (Tullio 2010; Abal Medina 2010), de dos maneras, o bien incentivando su abandono estratégico antes de su presentación inicial, evitando así que estos pudieran constituirse en la primera preferencia para un sector significativo de la ciudadanía (efecto disuasor) o alternativamente excluyéndolos de modo automático de la

---

<sup>10</sup> De los 24 distritos argentinos, dos son grandes (Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con una magnitud de 35 y de 12/13 respectivamente); dos son medianos (Córdoba y Santa Fe, de 9 y 9/10 respectivamente) y 20 son pequeños (Catamarca, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán, entre 2 y 5).

<sup>11</sup> La legislación establece que las agrupaciones deben alcanzar en las PASO un piso mínimo de 1,5% de los votos válidamente emitidos para postular candidatos a cargos electivos (Art. 45, Cap. VII).

competición real, en caso de no alcanzar el piso requerido (efecto mecánico). A su vez, la distribución de apoyos obtenida en las PASO otorga pistas respecto de cuáles partidos votados pueden ser considerados como viables (De Luca y Malamud 2017), facilitando la articulación de nuevas mayorías en torno a las alternativas mejor posicionadas electoralmente, dentro de un segmento específico de opinión o de una familia política identificable (Buquet y Gallo 2022). Finalmente, en la fase que determina que un partido votado sea un partido que obtiene escaños (Cox 1997) -en la que propiamente se mide la desproporcionalidad de las bancas- no interviene directamente el régimen de PASO, aunque su existencia podría tener una incidencia indirecta, potenciando efectos subrayados, como veremos más adelante.

El argumento apunta a sugerir que, tras las PASO, quedaría en pie una cantidad de partidos más cercana al número en equilibrio y que, a la vez, la oferta resultante representaría más fielmente a las preferencias de la ciudadanía. Lo que nos interesa averiguar aquí es cómo influye el sistema de PASO en la creación de tal oferta y en la proporcionalidad en la asignación de bancas. En todo caso, la reducción de la desproporcionalidad sería una consecuencia indirecta de la utilización del mecanismo de primarias abiertas si es que con ellas se lograran los cometidos pautados por las mismas. Esto es, si con la aplicación de las PASO se hubiera reducido la cantidad de votos desperdiciados, efectuando el reparto de bancas sobre un universo más depurado y logrando que las agrupaciones que concitan mayor preferencia de la ciudadanía devinieran aquellas con mayor fuerza relativa.

Como se expuso, las PASO son un acontecimiento electoral en sí mismo y también son un mecanismo de coordinación destinado a producir una oferta con determinadas características específicas en las elecciones generales. Por ello, para evaluar la proporcionalidad, sería de utilidad considerar el apoyo recibido por las fuerzas que consiguen bancas tanto en los comicios reales como en las primarias abiertas. En las PASO los ciudadanos tienden a escoger a sus primeras preferencias sinceras (a la lista favorita dentro del agrupamiento favorito) y en las elecciones generales pueden pronunciarse también por aquéllas (por su agrupamiento favorito, independientemente de la composición de las nóminas) o, alternativamente, pueden decantarse por sus segundas preferencias, en caso de que las primeras preferencias (ya sea subpartidarias/subcoalicionales o

partidarias/coalicionales) hubieran quedado eliminadas o muy rezagadas en términos de viabilidad. Las primarias como mecanismo de coordinación están orientadas a lograr: 1) la conformación de coaliciones (entre sectores afines, anteriormente subrepresentados en sus respectivos distritos) que consigan asientos legislativos; 2) la exclusión de fuerzas políticas no representativas (a partir del carácter disuasor y mecánico del umbral); 3) el voto estratégico (a raíz del efecto informacional de las PASO), permitiendo que un sector de la ciudadanía se vuelque por su segunda preferencia sincera en la elección general.

De todos modos, estos elementos han sido muy discutidos por la academia argentina y sus resultados no parecerían conducir en la dirección teóricamente esperada. Por empezar, desde que rige el sistema, la mayoría de las agrupaciones que compiten y que, posteriormente, obtienen bancas han sido, desde el punto de vista formal, alianzas transitorias<sup>12</sup> (lo cual está en consonancia con los incentivos provistos por la propia regla electoral<sup>13</sup>), crecientemente más amplias y heterogéneas, en las que se suele incluir a múltiples partidos flash y/o poco representativos, cuya participación no se ha disuadido, sino que, por el contrario, se ha tendido a estimular<sup>14</sup>.

De todos modos, según los estudios realizados hasta ahora, con las PASO se redujo la cantidad de fuerzas políticas que participan en la contienda, *achicando la oferta electoral* (Pomares *et al* 2011; De Luca 2021; Tchintian y Vronkistinos 2021). Más aún, varios analistas postularon que en los tiempos recientes se estaba produciendo un ordenamiento del campo político, en torno a dos grandes conglomerados pluripartidistas, que se han

---

<sup>12</sup> De las alianzas que superaron las PASO, el 85% de ellas compitió sólo en una o dos elecciones y el 60% ya se disolvió formalmente. A su vez, ninguna de ellas conservó la misma denominación ni componentes desde 2011 hasta la fecha. Para mayor detalle, véase datos contenidos en [Cámara Nacional Electoral](#).

<sup>13</sup> Si bien la ley estipula que la competencia se efectúe a través de alguno de estos tres tipos de agrupaciones políticas alternativas —*partidos políticos, confederaciones o alianzas electorales transitorias* (Art. 18º)— esta incentiva la prevalencia de estas últimas, en tanto induce a la conformación de acuerdos amplios, sin que se exija su continuidad más allá de 60 días después de los comicios generales.

<sup>14</sup> El número de partidos con reconocimiento legal se incrementó ([Partidos políticos | Argentina.gob.ar](#)) y concomitantemente aumentó la cantidad de fuerzas partidarias que conforman las alianzas existentes (Cruz 2021).

replicado en el terreno legislativo y se asemejan en la mayoría de las provincias (Abal Medina y Tullio 2020; De Luca 2021; Tullio 2021). Desde otra perspectiva, se sostiene que se trata de un ordenamiento de carácter más bien circunstancial (Mauro 2021), inducido por los incentivos proporcionados tanto por la propia normativa<sup>15</sup> —que promueve la coordinación estratégica de fuerzas *anti*— como por el sistema electoral que acentúa la propensión binaria antes mencionada y refuerza la polarización entre dos opciones negativas (Gallo 2021; Buquet y Gallo 2022).

Por último, según los hallazgos obtenidos hasta ahora, la incidencia del voto estratégico ciudadano fue muy reducida<sup>16</sup>, al tiempo que no ha respondido a un realineamiento de preferencias ciudadanas establecidas conforme a bloques ideológicos o familias de preferencias políticas definidas (Gallo 2021).

En suma, a juzgar por la evidencia consignada hasta el momento, desde que rige el sistema de PASO, las fuerzas políticas viables que prevalecen (y que son las más proclives a obtener representación parlamentaria) no necesariamente encarnan posiciones relevantes dentro del electorado. Dicho esto, aquí nos limitaremos a averiguar, por un lado, si se ha reducido el porcentaje de ciudadanos que votan a fuerzas políticas que no obtienen bancas y, por otro, si ha disminuido el grado de sobrerrepresentación de las agrupaciones a las que efectivamente se les asignan escaños, desde que rige el sistema de PASO. De todos modos, para determinar si las bancas que los agrupamientos consiguen tienen proporción con el apoyo recibido en las urnas, hay que tener en cuenta que el mismo electorado vota dos veces (en las primarias y en las elecciones generales); por lo tanto, aquí consideraremos ambas instancias como momentos de expresión de preferencias ciudadanas.

---

<sup>15</sup> Vg. las restricciones a los competidores, quienes están obligados a permanecer en el mismo agrupamiento durante cada ciclo electoral y están imposibilitados de competir por cualquier otro puesto en la elección general. Esto provoca que las decisiones deban tomarse por anticipado y que los contendientes procuren subirse de antemano al carro plausiblemente ganador.

<sup>16</sup> En los estudios en los que se analizó si hubo una modificación en el orden de las posiciones obtenidas por las fuerzas políticas existentes, alterando la composición final del Congreso, se concluyó que eso sucedió en menos del 20% de los distritos entre 2011 y 2021.

Teniendo en cuenta todos los elementos mencionados, en lo que sigue, procuraremos indagar acerca de la relación entre las PASO y la desproporcionalidad en la asignación de bancas, constatando si efectivamente esta disminuyó tras la aplicación continua de la regla electoral.

#### IV. Metodología

En este trabajo, que posee un carácter exploratorio y descriptivo, se procura abordar la cuestión de la influencia (directa o indirecta) de las PASO sobre el nivel de proporcionalidad en la asignación de bancas tanto para la categoría de diputados como de senadores en Argentina. Para ello, se empleará un análisis longitudinal, estudiando las elecciones transcurridas entre 1999 y 2021<sup>17</sup> (generales y PASO<sup>18</sup>), en la medida en que nos interesa considerar tanto los resultados obtenidos en los comicios reales (luego del efecto de las primarias como mecanismo de coordinación) como los guarismos de las PASO en tanto instancia electoral en la que los ciudadanos expresan sus preferencias político-partidarias. Por eso, tomaremos como unidad de análisis las listas presentadas (internas para las PASO y únicas finales para las elecciones generales).

Por un lado, se utilizarán los índices de desproporcionalidad comúnmente usados en la disciplina: el de Rae ( $R = 1/n \cdot |v_i - s_i|$ ); el de Loosemore y Hanby ( $LyH = 1/2 \cdot |v_i - s_i|$ ); y el de Gallagher ( $G = (1/2 \cdot (v_i - s_i)^2)^{1/2}$ ). En todas ellas, “ $v_i$ ” es el porcentaje total de votos obtenidos por cada agrupación y “ $s_i$ ” es el porcentaje de bancas asignadas a la misma. Cuanto mayor es el valor, más alta la desproporcionalidad.

Por otro lado, se incluirán categorías creadas para la ocasión: %EP (porcentaje de exclusión partidaria) que refleja el porcentaje de votantes que

---

<sup>17</sup> Esto es, desde 10 años antes de la sanción de la reforma electoral hasta 10 años después de los primeros comicios celebrados bajo esta normativa. Además, se trató de establecer una fecha que permitiera abarcar los comicios sucedidos luego de la reforma constitucional de 1994, incluyendo a los senadores electos de modo directo (lo cual tuvo lugar por primera vez en 2001).

<sup>18</sup> Para homologar criterios, se toma en todos los casos el porcentaje sobre el total de votos emitidos.

quedan excluidos de representación, y %EI (porcentaje de exclusión interna), concepto aquí acuñado para referirnos a las listas derrotadas en las PASO cuyos miembros no obtuvieron bancas, dentro de coaliciones que sí consiguieron representación. El concepto %EP, que será utilizado tanto para elecciones generales como para primarias (con el objeto de detectar el nivel de apoyo que suscitaron las fuerzas políticas que obtuvieron escaños, en la fase preliminar), está muy ligado a la magnitud del distrito. Por ello, dividiremos el estudio entre circunscripciones grandes, medianas y pequeñas, buscando establecer los cambios acaecidos a lo largo de los años en cada uno de los tres subgrupos.

El concepto %EI como una categoría diferenciada de la anterior se utiliza para hacer referencia a las preferencias de los ciudadanos que apoyan a un sector interno específico excluido del reparto de bancas, contemplando distintos niveles de adhesión por parte de aquellos a la agrupación dentro de la cual su lista interna formaba parte. Como se expuso, las preferencias subpartidarias/subcoalicionales (listas internas) no son subsumibles a la opción general partidaria/coalicional (agrupamiento). Es decir, la adopción del sistema de primarias abiertas presupone la existencia de diferencias intestinas, proporcionando a los electores la opción de elegir a una determinada lista interna en la primera fase (sin que ello implique una aceptación incondicional de la alternativa partidaria/coalicional en su conjunto). En la medida en que, como se mencionó antes, se trata de coaliciones con aliados asociados reciente y transitoriamente, carentes de lealtades previas, es factible que aquellos que queden excluidos de la representación formal, puedan defeccionar e incluso llegar a formar parte de otro armado alternativo en turnos subsiguientes<sup>19</sup>.

A su vez, el valor del %EI se vincula con la existencia o no de competencia interna. Cabe resaltar también, respecto de las elecciones a diputados, que los derrotados internos (quienes constituyen la primera preferencia para un sector del electorado) pueden terminar integrándose en las nóminas definitivas, obteniendo representación, lo cual llevaría a bajos

---

<sup>19</sup> La existencia de defección de derrotados ha sido ampliamente documentada en estudios sobre primarias (Piereson y Smith 1977; Epstein 1986; Kenney y Rice 1987; *Ansolabehere et al 2006*; Siavelis y Morgenstern 2008; Sandri y Seddone 2015; Rombi 2021, entre otros).

valores en ese ítem. Por lo tanto, aquí procuraremos discernir los casos en los cuales un %EI reducido se debe a una apropiada integración de derrotados en las listas definitivas de aquellos en los que es producto de la presentación única de candidaturas partidarias.

A su vez, como mencionamos más arriba, las elecciones legislativas cada 4 años coinciden con los comicios presidenciales (y cada 8 años con un posible escenario reeleccionista), lo cual acarrea consecuencias divergentes, en virtud del tipo de estrategia desplegada por las fuerzas que compiten. Por ello, en este trabajo, vamos a distinguir entre lo que sucede en elecciones legislativas que son concurrentes con las ejecutivas (ELC) y en aquellas que se celebran de modo separado (ELnC).

Aclaremos que con la utilización de las herramientas metodológicas escogidas se procura medir solamente si las fuerzas que compiten consiguen bancas en función del porcentaje obtenido electoralmente, independientemente de que esas fuerzas representen corrientes de opinión relevantes o posiciones políticas predominantes en la sociedad.

## **V. Análisis: Régimen de PASO y desproporcionalidad de bancas**

En lo que sigue, indagaremos específicamente acerca de la cuestión de la desproporcionalidad de las bancas, evaluando los valores previos y posteriores a la incorporación del régimen de PASO. En esta instancia, procuraremos determinar estrictamente si se ha reducido la desproporcionalidad, es decir si se ha tendido a lograr una mayor correspondencia entre preferencias de la ciudadanía y bloques parlamentarios.

En primer lugar, se indagará acerca del nivel de desproporcionalidad (utilizando los índices de desproporcionalidad R, G y LyH) y de exclusión partidaria %EP (tanto para las elecciones generales como para las primarias) e interna %EI<sup>20</sup> (para las primarias), para diputados y para senadores,

---

<sup>20</sup> Como se dijo, para las elecciones a senadores, solo quedan las listas internas que salen primeras, mientras que, en los comicios a diputados, quienes obtengan un lugar secundario pueden quedar integrados en las nóminas finales, lo cual depende de las condiciones impuestas en los reglamentos partidarios. Eso implica que, en senadores,

tomando para ello a la totalidad del país. En segundo lugar, se efectuará un análisis adicional referido a la categoría de diputados nacionales, dividiendo a los distritos entre grandes (2), medianos (2) y chicos (20). Lo esperable sería constatar impactos más notorios en los primeros (Santoro 2020), en la medida en que son aquellos menos permeables a la influencia de los otros factores que favorecen la desproporcionalidad. En tercer lugar, se indagará acerca del nivel de integración de derrotados en las listas definitivas (solo para diputados).

**Tabla 1. Total país: índices de desproporcionalidad, porcentaje de exclusión partidaria y porcentaje de exclusión interna. Diputados y Senadores**

Año	Total país									
	Diputados					Senadores				
	R	G	LyH	%EP	%EI	R	G	LyH	%EP	%EI
1999	2,87	4,64	6,99	3,52	-	-	-	-	-	-
2001	7,01	10,99	20,97	9,93	-	17,75	24,33	40,56	36,78	-
2003	4,66	8,81	16,91	11	-	14,54	25,25	40,55	14,35	-
2005	3,50	7,75	15,91	14,28	-	13,22	27,63	38,54	22,72	-
2007	7,44	17,95	18,86	7,72	-	16,73	27,61	40,55	14,15	-
2009	3,99	5,92	11,63	8,82	-	23,85	30,76	39,89	8,32	-
2011 (P)	3,82	9,41	18,05	7,91	1,55	14,23	31,41	40,55	8,04	0,11
2011 (G)	4,57	11,49	15,52	4,26	-	14,84	33,47	40,54	5,86	-
2013 (P)	3,17	7,28	22,23	3,93	14,92	8,98	17,09	40,94	29,33	10,08
2013 (G)	2,91	5,52	11,78	4,55	-	11,64	23,86	40,49	17,27	-
2015 (P)	5,74	9,24	18,71	4,28	5,24	19,45	26,03	40,59	20,19	2,15
2015 (G)	5,39	8,26	11,53	0,78	-	19,81	28,38	40,55	17,45	-
2017 (P)	6,78	12,34	25,37	7,4	7,72	17,36	28,16	40,55	9,25	14,39
2017 (G)	2,68	6,14	11,25	4,3	-	18,57	31,31	40,55	6,1	-
2019 (P)	7,23	9,2	16,55	11,1	2,27	27,18	27,82	40,55	19,72	3,39

en este rango se incluirán de la segunda lista para abajo y en diputados, dependerá de la composición final (pero se da por sentado que, en las circunscripciones pequeñas, es más difícil lograr la integración de derrotados en puestos expectables).

2019 (G)	4,95	6,68	19,68	4,48	-	18,79	35	40,56	11,78	-
2021 (P)	4,06	11,91	24,15	12,35	2,53	11,45	20,14	40,55	17,23	25,2
2021 (G)	4,75	6,13	11,38	3,49	-	21,17	30,79	40,55	13,39	-

Referencia: PASO (P), Generales (G).

Nota: la línea divide a los comicios previos a la reforma de 2009 de los posteriores. En 1999 no hubo elección de senadores y en 2001 se eligió por primera vez después de la reforma constitucional de 1994 a la totalidad del senado. A partir de allí la renovación se ha dado por tercios.

Fuente: cálculos propios sobre la base de <http://www.elecciones.gob.ar/>

**Tabla 2. Diputados: índices de desproporcionalidad por magnitud de distrito (promedio)**

Año	Promedio total país			Distritos grandes			Distritos medianos			Distritos chicos		
	R	G	LyH	R	G	LyH	R	G	LyH	R	G	LyH
1999	8,88	12,16	15,28	7,23	11,64	16,89	5,71	10,84	12,18	9,36	12,35	15,43
2001	15,24	24,19	31,69	9,49	22,11	33,5	11,45	19,29	26,65	16,19	24,89	32,01
2003	14,02	19,25	25,72	12,15	12,15	20,87	9,05	13,89	18	15,52	20,50	26,98
2005	13,61	21,56	27,67	3,79	14,1	14,89	10,68	14,55	23,99	14,89	23	29,31
2007	15,55	25,16	34,35	5,74	12,69	23,62	9,29	14,67	26,55	17,16	27,46	36,2
2009	16,66	27,26	32,57	4,39	14,58	13,46	10,75	15,65	21,75	18,48	29,69	35,56
2011 (P)	15,88	23,19	32,47	6,58	14,92	26,12	13,43	19	34,43	17,05	24,44	32,91
2011 (G)	14,77	20,91	25,73	4,41	10,7	16,11	7,07	12,67	19,05	16,58	22,76	27,36
2013 (P)	13,73	24,53	36,81	5,73	12,27	18,8	8,17	18,08	31,22	15,09	26,4	39,16
2013 (G)	12,73	19,33	25,21	3,84	7,292	9,96	5,53	9,75	17,1	14,34	21,45	27,54
2015 (P)	14,57	23,07	30,42	15,5	9,97	30,52	11,29	16,78	23,25	15,7	25,11	32,32
2015 (G)	12,08	18,27	21,66	3,87	6,34	9,45	5,45	10,24	13,74	13,56	20,27	23,68
2017 (P)	13,04	22,15	34,5	5,5	11,38	17,14	9,05	18,92	29,35	14,2	23,54	36,75

2017 (G)	11,14	15,99	21,5	3,58	7,349	9,95	6,7	12	19,11	12,35	17,26	22,89
2019 (P)	12,75	20,48	26,54	8,03	12,65	16,35	8,65	17,36	20,92	13,63	21,58	28,13
2019 (G)	10,76	14,95	17,08	5,31	8,97	11,34	5,58	10,01	11,35	11,83	16,05	18,23
2021 (P)	13,53	24,17	35,29	4,58	9,32	14,14	5,91	22,77	31,14	15,19	25,8	37,82
2021 (G)	11,58	17,20	21,88	2,95	5,99	7,69	6,55	12,34	16,14	12,95	18,81	23,87

Referencia: PASO (P), Generales (G).

Fuente: cálculos propios sobre la base de <http://www.elecciones.gob.ar/>

**Tabla 3. Diputados: Porcentaje de exclusión partidaria y porcentaje de exclusión interna**

Año	Promedio total		Distritos grandes		Distritos medianos		Distritos chicos	
	%EP	%EI	%EP	%EI	%EP	%EI	%EP	%EI
1999	8,29	-	11,6	-	5,42	-	8,241	-
2001	21,1	-	19,73	-	10,79	-	22,27	-
2003	19,53	-	13,86	-	8,83	-	21,17	-
2005	23,64	-	16,43	-	19,05	-	24,83	-
2007	27,52	-	18,35	-	22,07	-	28,98	-
2009	17,08	-	9,57	-	6,58	-	18,89	-
2011 (P)	26,03	2,22	19,35	0	26,22	5,23	26,68	2,03
2011 (G)	20,32	-	12,71	-	16,88	-	21,42	-
2013 (P)	24,71	6,82	10,93	2,7	15,63	7,63	26,97	7,18
2013 (G)	20	-	6,19	-	13,97	-	21,99	-
2015 (P)	16,48	5,76	9,52	6,63	8,971	0	18,07	6,25
2015 (G)	13,72	-	5,97	-	7,57	-	15,11	-
2017 (P)	22,17	7,87	9,7	1,79	21,04	4,82	23,53	8,78
2017 (G)	16,91	-	7,35	-	15,84	-	17,97	-
2019 (P)	13,97	4,44	12,34	0	11,81	1,75	14,34	5,15
2019 (G)	9,7	-	8,89	-	6,48	-	10,07	-

2021 (P)	18,84	10,85	7,74	2,8	14,21	6,5	20,41	12,09
2021 (G)	16,64	-	2,92	-	12,86	-	18,38	-

Referencia: PASO (P), Generales (G).

Fuente: cálculos propios sobre la base de <http://www.elecciones.gob.ar/>

**Tabla 4. Senadores: índices de desproporcionalidad, porcentaje de exclusión partidaria y porcentaje de exclusión interna**

Año	Promedio total			%EP	%EI
	R	G	LyH		
2001	14,78	24,99	33,18	22,92	-
2003	15,31	23,56	30,36	24,38	-
2005	10,66	16,51	22,95	18,22	-
2007	15,11	27,33	38,03	19,96	-
2009	14,45	23,26	31,81	26,79	-
2011 (P)	16,18	26,39	28,4	16,47	1,73
2011 (G)	12,79	18,36	23,5	16,52	-
2013 (P)	16,62	28,23	42,17	30,61	7,89
2013 (G)	14,88	23,27	31,27	27,49	-
2015 (P)	15,22	25,01	32,02	18,17	6,34
2015 (G)	14,73	22,59	25,39	18,62	-
2017 (P)	12,29	20,84	28,55	16,36	7,52
2017 (G)	11,56	16,32	18,71	13,55	-
2019 (P)	15,79	21,9	28,58	18,21	3,21
2019 (G)	13,16	19,54	22,29	16,16	-
2021 (P)	16,63	29,43	41,38	18,16	18,88
2021 (G)	15,10	19,04	23,33	17,78	-

Referencia: PASO (P), Generales (G).

Fuente: cálculos propios sobre la base de <http://www.elecciones.gob.ar/>

Si se consideran exclusivamente las elecciones generales (G), puede observarse que ha habido efectivamente una disminución de la desproporcionalidad entre los comicios previos a la reforma electoral (1999-2009) y los posteriores (2011-2021), como así también una leve tendencia

progresiva hacia valores descendentes con el correr del tiempo y con la utilización continua del mecanismo de PASO (sin significativas diferencias entre ELC y ELnC ni entre circunscripciones grandes, medianas y chicas).

De todos modos, los valores obtenidos en las primarias (P) son análogos en términos de desproporcionalidad a los hallados en los años previos a la adopción de esta normativa, lo que da cuenta de que la distribución de bancas parlamentarias resultante a partir de 2011 no ha sido acorde con las primeras preferencias de los ciudadanos. Esta cuestión también se observa en los valores arrojados con el %EP y, en menor medida con el %EI, tanto en senadores como en diputados (más evidente en ELnC que en ELC). A su vez, cuanto mayor es el tamaño del distrito, más reducidos resultan ser el %EP y el %EI. Sin embargo, si bien los valores de este último indicador no son tan elevados ni las diferencias observadas entre circunscripciones grandes, medianas y pequeñas son tan acentuadas como podría inferirse, esto se debe a los bajos niveles de competencia interna presentados en términos generales (aspecto que será abordado a continuación), lo cual, a su vez, ha tendido a desnaturalizar el sentido del régimen de PASO (Jaramillo 2020; Gallo 2021). De todos modos, la suma de los valores del %EP y el %EI ha sido elevado (oscilando entre 10% y 43%), dando cuenta de la cantidad de votantes cuya primera opción quedó excluida del proceso de conversión de preferencias ciudadanas en escaños parlamentarios.

Cabe mencionar, no obstante, que el %EP en las PASO alude al porcentaje obtenido tanto por los agrupamientos excluidos con el umbral como por aquellos que luego compiten en las elecciones generales (factiblemente con un nivel de apoyo diferente) y no obtienen bancas. En ese sentido, es posible alegar que como una de las funciones de las PASO consiste precisamente en expeler a partidos minúsculos -aun cuando estos constituyan las primeras preferencias sinceras para algunos ciudadanos (quienes se rigen por consideraciones efímeras y cortoplacistas)- un %EP elevado en las PASO puede implicar el cumplimiento del efecto reductor buscado. Sin embargo, como se exhibe en la Tabla 3, en los distritos grandes (donde estas fuerzas tienen más presencia), el %EP de las PASO es inferior<sup>21</sup> (con un promedio de 11,59) que en los medianos y pequeños (con

---

<sup>21</sup> Lo que ha habido es un excesivo número de fuerzas de este tipo alistadas en las PASO. Esto da cuenta de las falencias de las cláusulas restrictivas impuestas con la ley

un promedio de 16,32 y 21,67, respectivamente), en los que compiten partidos con arraigo y estabilidad que, aun superando el umbral legal, a menudo quedan sin representación formal<sup>22</sup>.

Veamos ahora cómo han sido las contiendas en función de su nivel de competencia y de integración de derrotados en las listas definitivas.

**Tabla 5. Bancas obtenidas por sectores derrotados en listas internas (diputados)**

Año	Características de la contienda	Distritos			Total
		Grandes	Medianos	Chicos	
2011	Con competencia	0	1	6	7
	Con integración	0	0	0	0
2013	Con competencia	1	2	20	23
	Con integración	1	0	1	2
2015	Con competencia	3	0	10	13
	Con integración	0	0	0	0
2017	Con competencia	1	2	21	24
	Con integración	0	1	0	1
2019	Con competencia	0	2	17	19
	Con integración	0	0	3	3
2021	Con competencia	4	4	17	25
	Con integración	2	3	3	8
ELC	Con competencia	3	3	33	39
	Con integración	0	0	3	3
ELnC	Con competencia	6	8	58	72
	Con integración	3	4	4	11
Total	<b>Con competencia</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>91</b>	<b>111</b>
	<b>Con integración</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>14</b>

respecto de la conformación y permanencia de agrupaciones (Santoro 2021; Cruz 2021) y del propio umbral legal como elemento disuasorio (Gallo 2021).

<sup>22</sup> Por ejemplo, en 2011 la UCR no obtuvo bancas en 10 provincias. En 2017, sucedió lo propio con el kirchnerismo en 3 provincias (cálculos propios sobre la base de <http://www.elecciones.gob.ar/>).

*Nota: las organizaciones que tuvieron representación en el período fueron 48 en distritos grandes, 39, en distritos medianos y 247 en distritos chicos, dando un total de 334. Por otro lado, en aproximadamente la mitad de las primarias con competencia (49,55%), se trató de una disputa meramente testimonial.*

*Fuente: cálculos propios sobre la base de <http://www.elecciones.gob.ar/>.*

Podemos observar que tan sólo el 4,19% de los diputados electos entre 2011-2021 había competido en las PASO en una lista que resultó derrotada, habiendo sido integrado luego con éxito en las nóminas finales. Al respecto, cabe mencionar que la potestad para redactar las reglas partidarias/coalicionales recae sobre los sectores intestinos dominantes; por ello, es frecuente (particularmente en provincias chicas<sup>23</sup>) que se estipulen umbrales restrictivos que limitan las posibilidades de que los desafiantes se integren en las listas definitivas (Gallo 2021).

A su vez, los valores concernientes tanto a la competencia interna como a la integración de derrotados, de por sí reducidos, han sido marcadamente más bajos en ELC que en ELnC. Esta situación es producto de la lógica de suma cero inherente a las PASO presidenciales, que ha redundado en que, en los comicios legislativos concurrentes, se generara una alineación vertical detrás de los sectores encabezados por los presidenciables más competitivos<sup>24</sup>. Esto ha conllevado que las elecciones de medio término

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, en las PASO de 2017, la lista radical en La Pampa sacó un 31,06% y la de Santa Cruz un 27,79% (cálculos propios sobre la base de <http://www.elecciones.gob.ar/>). En ambos casos, sus miembros ni siquiera participaron (en calidad de titulares) de las nóminas definitivas de Cambiemos. En las provincias chicas operó, además, el propio efecto derivado de la magnitud distrital que dificulta la reubicación de segundos o terceros en lugares expectables, resultando en que en ellas se concentrara el 81,98% de los casos con competencia, pero solamente el 50% de aquellos con integración de derrotados.

<sup>24</sup> La ausencia de compensaciones a los derrotados de las PASO reduce los incentivos para que emerjan desafiantes internos en la contienda presidencial. Esto ha llevado que, en ELC, candidatos populares (pero no imbatibles dentro de sus espacios) pactaran con algún presidenciable con chances, ofreciendo su retiro estratégico a cambio de garantizarse el primer puesto en una lista legislativa (Gallo 2021). Por el contrario, en ELnC, en las cuales la contienda legislativa no ha estado atada a una disputa presidencial, se ha tendido a la conformación de alianzas cruzadas en numerosos

devinieran la instancia para medir fuerzas y librar por anticipado las posibles disputas respecto a la definición de futuros aspirantes a la primera magistratura. Sin embargo, paradójicamente, los espacios dentro de los cuales se han librado dichas disputas no conservaron la misma composición ni fisonomía de cara a la elección presidencial siguiente<sup>25</sup>. En suma, con bajos niveles de integración de derrotados a las listas definitivas post PASO se dificulta la conformación de contingentes legislativos que reflejen fielmente las preferencias iniciales de la ciudadanía. Este efecto se pronuncia con alianzas inestables y cambiantes, lo cual además cohibe la disciplina parlamentaria y el mantenimiento de la unidad en los bloques coalicionales.

## VI. Conclusiones

En este trabajo buscamos analizar un aspecto que no había sido indagado en profundidad hasta el momento, pero que tiene vinculación con varias de las cuestiones relacionadas con los efectos del régimen de primarias abiertas simultáneas y obligatorias: el grado en el que este sistema permite que las preferencias de la ciudadanía se reflejen más fielmente en las alternativas políticas que obtienen bancas en el Congreso Nacional.

Si bien, esta cuestión no emergió como uno de los objetivos explícitos declarados durante el proceso reformista de 2009, se intuye que se trata de una consecuencia indirecta del logro de los cometidos propuestos. En efecto, originariamente, con las PASO se buscaba generar un sistema partidario estable, expeliendo a los microemprendimientos partidarios personalistas e incentivando la conformación de organizaciones políticas sólidas y fuertes, incorporando un procedimiento adecuado para dirimir compulsas y promover un legítimo y consensuado reparto de espacios de poder entre socios. No obstante, paradójicamente, la legislación electoral

---

distritos (Clérico 2015; Mauro 2021), aspecto que la legislación dejó inalterado, manteniendo una gran permisividad para el armado electoral (Pomares *et al* 2011).

<sup>25</sup> En la línea de lo expuesto previamente, hasta ahora, en el 85,72% de los casos de integración, se trataba de socios que por primera vez participaban juntos y ninguna de las alianzas de pertenencia se ha presentado a más de dos elecciones seguidas, hasta la fecha (cálculos propios sobre la base de <http://www.elecciones.gob.ar/>).

adoptada mantuvo el carácter transitorio otorgado a las alianzas electorales de la normativa anterior, fomentando la configuración de arreglos lábiles, electoralistas y atados a liderazgos personales. Pese a ello, en los últimos años, se destacó que, con el uso sistemático de esta metodología, había habido una ordenación en la oferta electoral, al tiempo que podía constatar una reducción en la desproporcionalidad de los escaños legislativos.

En realidad, los datos respecto de la disminución de la desproporcionalidad de las bancas que habían sido concebidos como alentadores para ciertos analistas son un resultado directo de la conformación de dos grandes bloques supraabarcativos diferenciados que, en los hechos, son fuertemente antagónicos y poseen una débil o nula potencia para articularse en un programa aglutinante. Esto, a su vez, ha sido producto de: 1) las características propias del sistema electoral argentino, que estimula la concentración entre dos sectores, factiblemente estructurados en torno a los polos gobierno y oposición. 2) las cláusulas restrictivas del régimen de PASO, a partir de las cuales se genera una lógica de suma cero y una consiguiente ordenación prematura de las opciones en torno a las alianzas forjadas alrededor de potenciales presidenciables. 3) la posibilidad de utilizar las ELnC para anticipar la disputa presidencial venidera (a la que, por las razones expuestas, se procura llegar con listas unificadas) dentro de armados partidarios que pueden cambiar de integrantes en el ínterin. 4) la ausencia de reglas consensuadas de reparto de espacios equilibrados entre los socios en las nóminas que compiten, lo que induce a cismas y escisiones posteriores, dificultando la permanencia de los acuerdos establecidos.

A su vez, aquí hemos podido constatar que la desproporcionalidad en las bancas ha tendido efectivamente a disminuir en los últimos años, pero solo si se toma a las elecciones generales como fase única de expresión de preferencias sinceras. Sin embargo, considerando a las PASO en su doble función, encontramos que la asignación de bancas parlamentarias no ha sido necesariamente acorde con las preferencias favoritas de los electores. Este hallazgo se refuerza por la constatación de que el porcentaje de apoyo a sectores —subpartidarios/subcoalicionales y partidarios/coalicionales— excluidos de la representación, ha sido superior en el último período, agravado por el bajo nivel de competencia interna en las primarias y la

reducida incorporación de contendientes derrotados en listas definitivas dentro de agrupamientos viables.

En efecto, habíamos comenzado este escrito recalcando que en la literatura corriente sobre la temática ha habido una tendencia a evaluar lo sucedido en las primarias como si fuera aquello que tendría lugar en los comicios generales si el régimen de PASO no existiera (desatendiendo a los incentivos provistos por la regla electoral), o a destacar los resultados positivos observados en la elección general post PASO (soslayando los costos que implica la celebración de una elección desdoblada en dos). La cuestión aquí estudiada es un ejemplo bastante ilustrativo de esta tendencia: el énfasis en que tras la incorporación del régimen de primarias abiertas se ha disminuido la desproporcionalidad de las bancas parlamentarias, sujeto a la premisa de que cuánto más proporcional es el sistema, más democrático resulta (Dahl 1971). Sin embargo, como hemos visto a lo largo de estas páginas, esta presunta ventaja no puede ser considerada en abstracto, sino que debe contextualizarse dentro del marco en el que se produce la puesta en práctica de las reglas electorales, contemplando los caracteres del partido/coalición, en tanto unidad de competencia central en el juego político. Efectivamente, aquí hemos podido observar que cuanto más se acercan los resultados al cometido teórico de reducir la desproporcionalidad en términos abstractos, más se resigna en términos de solidez, consistencia y homogeneidad de los agrupamientos que compiten.

En suma, como se quiso ilustrar a través del juego de palabras contenido en el título, los efectos de las PASO no pueden aislarse del contexto institucional en el que se aplican. Por ello, el aporte que procuró realizarse en este trabajo consistió en la indagación acerca de la influencia de la normativa electoral sobre la proporcionalidad de las bancas, evaluando lo que pasa antes, durante y después de las PASO legislativas de modo conjunto, articulado e integral.

## Referencias

- Abal Medina, Juan Manuel. 2010. "Mayor democracia y equidad en los partidos y en el Estado". En *Reforma política en la Argentina*, de J. M. Abal Medina, A. Tullio y M. Escolar, págs. 7-23. Buenos Aires: Secretaría de la Gestión Pública.
- Abal Medina, Juan Manuel y Alejandro Tullio. 2020. "¿Qué pasó con las PASO? Lecciones de la reforma política de 2009 a casi diez años de su implementación." *Infobae*, 14 de noviembre de 2020. <https://www.infobae.com/opinion/2020/11/14/que-paso-con-las-paso-lecciones-de-la-reforma-politica-de-2009-a-casi-diez-anos-de-su-implementacion/> [accedido el 12 de agosto de 2021]
- Alenda, Stephanie y Carlos Varetto. 2020. "Ni crisis ni panaceas. Dinámicas y transformaciones de los sistemas partidarios de América Latina". *Colombia Internacional* 103: 3-28.
- Alessandro, Martín. 2011. "La reforma de la política en los años kirchneristas". En *La política en tiempos de Kirchner*, coordinado por M. De Luca y A. Malamud. Buenos Aires: EUDEBA.
- Alles, Santiago, Agustina Haime y Carolina Tchintian. 2020. "¿Para qué carajo sirven las PASO? Un balance diez años después". *Panamá*, 8 de diciembre 2020. <https://panamarevista.com/para-que-carajo-sirven-las-paso-un-balance-diez-anos-despues/> [accedido el 2 de diciembre de 2021]
- Alles, Santiago, Agustina Haime y Carolina Tchintian. 2021. "Las PASO en Argentina: un balance diez años después". En *Democracia interna en debate: análisis sobre los procesos de reforma electoral en Argentina, Uruguay y Perú*, editado por M. Bustos y D. Blaz, págs. 65-83. Lima: ONPE.
- Ansolabehere, Stephen, Shigeo Hirano y James Snyder. 2006. "What did the direct primary do to party loyalty in Congress?" En Process, party and policy making: Further new perspectives on the history of Congress, editado por D. Brady y M. D. McCubbins. Stanford, CA: Stanford University Press.*
- Astarita, Martín. 2009. "El Proyecto atiende una cuestión central como es la excesiva fragmentación de nuestro sistema partidario". *Argentina Elections*, 6 de diciembre de 2009.

- <https://www.argentinaelections.com/2009/12/astarita-el-proyecto-atiende-una-cuestion-central-como-es-la-excesiva-fragmentacion-de-nuestro-sistema-partidario/>
- Buquet, Daniel y Ariadna Gallo. 2022. “Elección presidencial a tres vueltas: efectos de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en Argentina y Uruguay”. *Opinião Pública* 28 (2): 292-321.
- Burdman, Julio. 2017. “La paradoja de las elecciones de medio término”. *El Estadista*, 20 septiembre de 2017. <https://elestadista.com.ar/el-estadista/la-paradoja-elecciones-medio-termino-n2009> [accedido el 31 de mayo de 2021]
- Bunker, Keneth y Patricio Navia. 2010. “Explicando la desproporcionalidad en América Latina: magnitud de distrito, malapportionment y fragmentación partidaria”. *Revista Española de Ciencia Política* 23: 81-110.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar. 2003. “Reforma Política en la Argentina”. En *Política y Gestión*, vol. 5, págs. 107-136. Rosario: Homo Sapiens Editores.
- Calvo, Ernesto, Mariela Szwaberg, Facundo Labanca y Juan Micozzi. 2001. “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”. En *El Federalismo Electoral Argentino*, compilado por E. Calvo y J. M. Abal Medina. Buenos Aires: EUDEBA.
- Clérical, Paula, Facundo Cruz y Lara Goyburu. 2016. “¿Los hermanos sean unidos? Competitividad en las primarias municipales en la Provincia de Buenos Aires”. *Revista SAAP* 10 (2): 279-309.
- Cox, Gary. 1997. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*. Barcelona: Gedisa.
- Cruz, Facundo. 2021. “¿Pero qué PASO? Balance del uso y los efectos de las elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias a 10 años de su implementación”. En *Reformas electorales y democracia.*, compilado por C. Contreras y A. Pérez. Buenos Aires: Prometeo.
- Cruz, Facundo y Lara Goyburu. 2020. “Argentina: una isla electoral en un 2019 inestable”. *Iberoamericana* 20 (73).
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

- Degiustti, Danilo y Gerardo Scherlis. 2020. “Desandando caminos: reequilibrio de fuerzas y alternancia en el sistema partidario argentino, 2015-2019”. *Colombia Internacional* 103: 139-169.
- De Luca, Miguel. 2021. “Un repaso sobre las PASO. Reglas electorales, selección de candidaturas y partidos políticos en Argentina”. *CentroRA*, 22 de abril de 2021. <https://centrorra.economicas.uba.ar/un-repaso-sobre-las-paso-reglas-electorales-seleccion-de-candidaturas-y-partidos-politicos-en-argentina/>
- De Luca, Miguel y Andrés Malamud. 2017. “¿Y ahora qué PASO, eh?”. *El Estadista*, 14 de julio de 2017. <http://elestadista.com.ar/?p=12883> [accedido el 7 de abril de 2021]
- Domínguez Sardou, Fernando. 2015. “Elecciones primarias y su influencia en el comportamiento electoral”. *Democracia y Elecciones* 3.
- . 2017. “La coordinación de élites y votantes en las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias argentinas (2011-2015)”. *Espacios Políticos* 17 (12).
- Epstein, Leon. 1986. *Political parties in the American Mold*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Escolar, Marcelo. 2010. “La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral”. En *Reforma política en la Argentina*, de J. M. Abal Medina, A. Tullio y M. Escolar, págs. 51-81. Buenos Aires: Secretaría de la Gestión Pública.
- Gallagher, Michael. 1991. “Proportionality, disproportionality and electoral systems”. *Electoral Studies* 10 (1): 33-51.
- Gallo, Ariadna. 2017. “Un doble P.A.S.O. electoral. Análisis del debut del sistema de primarias abiertas y de la doble vuelta electoral en las elecciones presidenciales argentinas de 2015”. *Studia Politicae* 41: 40-87.
- . 2018. “Primarias abiertas simultáneas y obligatorias en Argentina. Resultados electorales y coordinación de actores”. *Revista E-latina* 16 (63): 36-60.
- . 2021. “Entre lo ideado y lo obtenido: un análisis de los efectos de las primarias abiertas en Argentina a diez años de su incorporación formal”. *Revista Brasileira de Ciência Política* 34: 1-46.

- Jaramillo, Cristhian. 2020. "Un balance de las elecciones primarias en Uruguay y Argentina: lecciones para el caso peruano". *Serie Avances de Investigación* 4, ONPE, Lima.
- Kenney, Patrick y Tom Rice. 1987. "The Relationship between Divisive Primaries and General Election Outcomes". *American Journal of Political Science* 31 (1): 31-44.
- Leys, Colin. 1959. "Models, theories and the theory of political parties". *Political Studies* 7: 127-146.
- Lijphart, Arend. 2000. *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.
- Loosemore, John y Victor Hanby. 1971. "The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems", *British Journal of Political Science* 1 (4): 467-477.
- Mauro, Sebastián. 2021. "Las elecciones presidenciales de 2019. De la fragmentación al bicoalicionalismo imperfecto". En *Polarización política y segmentación territorial. Las elecciones 2019 en clave nacional y subnacional.*, compilado por S. Mauro, A. Ariza y V. March, págs. 21-43. Buenos Aires: Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos, Universidad de Buenos Aires.
- Negretto, Gabriel. 2007. *La reforma electoral en América Latina. Entre el interés partidario y las demandas ciudadanas*. New York: Cambridge University Press.
- Piereson, James y Terry Smith. 1977. "Primary divisiveness and general election success: a re-examination". *Journal of Politics* 37: 555-561.
- Pomares, Julia, Gerardo Scherlis y María Page. 2011. "La primera vez de las primarias: logros y desafíos". *Documento de Políticas Públicas, Recomendación 97*, CIPPEC.
- Rombi, Stefano. 2021. "Voters' Motivation for Selecting the Party Leader: The Case of the Italian Democratic Party". *Frontiers in Political Science* 3:742232.
- Sandri, Giulia y Antonella Seddone. 2015. "Introduction: primary elections across the world". En *Party primaries in comparative perspective*, editado por G. Sandri, A. Seddone y F. Venturino, págs. 1-19. Farnham: Ashgate.
- Santoro, Ignacio. 2019. "PASO en Buenos Aires: desarrollo del proyecto de primarias, sanción y cambios de la ley provincial". *Colección* 30 (2): 135-175.

- . 2021. “¿Menos partidos más democracia? Análisis del impacto de las primarias en el sistema de partidos en Argentina”. *Elecciones* 19 (20): 109-139.
- Sartori, Giovanni. 2003. *Ingeniería constitucional comparada*. México DF: FCE.
- Serrafero, Mario. 1997. *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad: Argentina, América Latina y EE. UU.* Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Shugart, Matthew y John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siavelis, Peter y Scott Morgenstern (eds.). 2008. *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Straface, Fernando y María Page. 2010. “Reforma política 2009: ¿Cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores?” *Documento de Políticas Públicas* (71), CIPPEC.
- Tchintian, Carolina y Gonzalo Vronkistinos. 2021. “Pasaron las PASO y esto nos dejaron”. *Clarín*, 14 de septiembre de 2021.
- Tullio, Alejandro. 2010. “Reforma Política en Argentina: un modelo para armar”. *Mundo Electoral* 8, Panamá.
- . 2021. Exposición en el Simposio “Una década con PASO”. XV Congreso Nacional de Ciencia Política, Rosario, Santa Fe, 10 al 13 de noviembre.

### *Páginas web*

<https://www.argentina.gob.ar/elecciones/financiamiento-de-campana>  
[accedido el 17 de mayo de 2022]

<https://www.argentina.gob.ar/interior/observatorioelectoral/partidospolicos>  
[accedido el 11 de diciembre de 2021]

<http://www.elecciones.gob.ar> [accedido el 23 de marzo de 2021]

# LAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS DEL VOLUNTARISMO EN GUILLERMO DE OCKHAM. ¿LA *VIA THOMAE* COMO UNA ALTERNATIVA?

---

**Magalí A. Rodríguez Zyska\***

Pontificia Universidad Católica Argentina

✉ [magalizyska@gmail.com](mailto:magalizyska@gmail.com)

Recibido: 29 de julio de 2022

Aceptado: 1º de septiembre de 2022

DOI: 10.46553/colec.33.2.2022.p43-75

**Resumen:** El presente trabajo busca dilucidar las posibles consecuencias políticas surgidas de la filosofía voluntarista propuesta por Guillermo de Ockham. Se establecen tres problemas principales, entendidos como el positivismo ético, el fideísmo y el paso de la omnipotencia al absolutismo. A su vez se demuestra la conexión existente entre la teoría ockhamista y, futuras ideas y posiciones sostenidas por otros pensadores como Martín Lutero y Thomas Hobbes, también autores de estos efectos. Finalmente, se ofrece una comparación con la filosofía de Santo Tomás de Aquino en pos de analizar si la *vía thomae* podría presentarse como una alternativa frente a los resultados analizados anteriormente.

**Palabras clave:** Guillermo de Ockham; voluntarismo; contingencia; Santo Tomás de Aquino; absolutismo

---

\* Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina (UCA) y miembro de proyectos de investigación en UCA y UNTREF. A su vez, se desempeña como docente de Filosofía Política e Historia de las Ideas en ambas universidades. Sus investigaciones giran en torno al empleo de la hermenéutica analógica como herramienta para el desarrollo de la filosofía política y un mejor entendimiento de sus debates contemporáneos.

## THE POLITICAL CONSEQUENCES OF VOLUNTARISM IN WILLIAM OF OCKHAM. *VIA THOMAE* AS AN ALTERNATIVE?

**Abstract:** This paper seeks to elucidate the possible political consequences arising from the voluntarist philosophy proposed by William of Ockham. Three main problems are established, understood as ethical positivism, fideism and the passage from omnipotence to absolutism. At the same time, the connection between the Ockhamist theory and future ideas and positions held by other thinkers such as Martin Luther and Thomas Hobbes, also authors of these consequences, is demonstrated. Finally, a comparison with the philosophy of Saint Thomas Aquinas is offered in order to analyse whether the *via thomae* could be presented as an alternative to avoid the consequences analysed above.

**Keywords:** William of Ockham; Voluntarism; Contingency; Saint Thomas Aquinas; Absolutism

### I. Introducción

La problemática que se aborda en este trabajo gira en torno a la preponderancia de la voluntad en las acciones divinas y humanas en el pensamiento de Guillermo de Ockham, haciendo hincapié en sus posibles consecuencias políticas. Se puede definir la voluntad como la capacidad humana o divina de decidir, no simplemente medios y fines a la hora de actuar, sino la misma decisión de realizar o no una acción. En la versión que el franciscano defiende, esta se encuentra ligada nada más que a las preferencias e intereses del ente al cual nos refiramos, sin otro condicionamiento. Su caracterización como único principio motor de las acciones divinas y, a la larga, de los aspectos políticos y sociales más decisivos produce un alejamiento de las corrientes intelectuales previas, como la *via thomae*. La concepción del autor nace de su intento por rescatar y enfatizar la libertad de Dios, tanto en su querer como en el obrar, el cual (siempre y cuando no sea contradictorio) no se encuentra ceñido a un Bien o Mal, sino que estos conceptos dimanar *ex nihilo* de la voluntad

contingente y omnipotente del Absoluto, dejando así a todos aquellos que existen “a su imagen y semejanza” librados a la misma contingencia (aunque limitada por su condición de creaturas).

En la época en la que Ockham elaboró su teoría tenía lugar una disputa entre el Rey Luis IV de Baviera, aspirante a la corona imperial, y Juan XXII, el Papa. Este último arremetió fuertemente contra la orden franciscana, principalmente contra una rama (no independizada, aunque con intenciones de hacerlo) de esta, conocida como los “espirituales” o *fratticeli* –a la cual pertenecía Ockham– y, al mismo tiempo, contra la aspiración del Rey bávaro a ocupar el trono desplazando a su rival Habsburgo. Fue así como el fraile franciscano se unió a la corte de Luis y desde entonces sus escritos rondaron la idea de disminuir el poder papal y denunciar actos de corrupción; muchas veces afirmando una autoridad desmedida del emperador.<sup>1</sup>

Investigadores como Iglesias (1984), Polo (2010), Isler Soto (2014) Osborne (2014) y Fornés Murciano (2015), entre otros, han desarrollado las implicancias metafísicas y filosóficas del concepto de voluntad dentro del pensamiento del franciscano, como así también rastrearon en algunos casos sus influencias en distintos autores de la Modernidad.<sup>2</sup> A su vez, uno de los artículos más recientes sobre la presente temática (Miralbell y Suazo 2019) considera urgente la necesidad de investigaciones más minuciosas y específicas, con una distancia crítica, sobre el concepto de voluntad en Duns Escoto y Ockham, entendido como un poder de autodeterminación espontáneo, absoluto e incondicionado (más en el segundo que en el primero). Este trabajo busca contribuir a llenar ese vacío.

La relevancia de la presente investigación radica, por un lado, en enfatizar las consecuencias políticas que podrían surgir del voluntarismo, en lugar de solo detenerse en sus implicancias ontológicas, dibujando una línea conductora que una lo expuesto por los autores mencionados con un plano político y contextual. Por el otro, se busca también presentar de manera

---

<sup>1</sup> Es por esto que sus ideas y las consecuencias políticas provenientes de ellas (en esta investigación, principalmente las derivadas del voluntarismo) deben entenderse dentro del marco político y religioso de aquella época y que, a su vez, influenciarán distintas transformaciones y corrientes futuras.

<sup>2</sup> Como es el caso de Hobbes en los trabajos de Lukac de Stier (2012).

clara, concisa y ordenada dichos efectos para lograr una mayor sistematización de los argumentos de la presente crítica.

La estructura del trabajo consiste en un análisis individual de cada consecuencia por separado, aunque la distinción es puramente teórica y artificial: a) contingentismo y positivismo ético, llegando con ello a una instancia de vacío de significados; b) fideísmo, donde se expone la carencia en cuanto a sentido material que conlleva este elemento, convirtiéndose (terrenalmente) en un problema político; y c) omnipotencia y absolutismo, donde se intenta demostrar cómo se puede fácilmente llegar a una supremacía política sin lugar a oposición ni sumisión a reglas. Por último, se realiza una comparación con el concepto de voluntad y su relación con la razón en el pensamiento de Santo Tomás de Aquino con la intención de dilucidar si esta última lograría paliar los efectos estudiados.

Es importante resaltar que no se puede atribuir al *Venerabilis Inceptor* las consecuencias derivadas de su teoría de manera estrictamente directa. En cambio, cabe afirmar que los resultados más expresos y nítidos del voluntarismo se los encuentran recién en algunos escritos modernos, por ejemplo en autores absolutistas, como Hobbes, y teólogos protestantes, como Lutero y Calvino. Los siglos XIV y XV se vieron embebidos en ella y sus influencias se extendieron hasta la Modernidad. En efecto, una vez realizado el análisis, se sintetiza lo expuesto hasta ese momento, concluyendo que surge de la teoría ockhamista la exaltación de la *voluntas*, dejando expedito el camino al intuicionismo como forma de convertir a la voluntad en la “única puerta de entrada” a la realidad. Es decir, la reflexión de la cual todos los seres humanos somos capaces dependerá de la voluntad y no del intelecto (el cual se encuentra pasivo). Esto deviene de la eliminación de fines últimos que trata de realizar el franciscano; es decir, la teleología escolástica posterior que sostenía la necesidad de fines intrínsecos a los seres humanos es rechazada: la voluntad decide, es libre; nosotros no percibimos a través del intelecto o reflexión las causas últimas. Inmediatamente después, siguiendo con el argumento, el contingentismo se abre paso a través de esta exposición, término a partir del cual se puede abordar la ontología del franciscano. Esta es una condición necesaria para la libertad de la voluntad, ya que, si esta no pudiera determinarse fuera de los límites, no sería —siguiendo su razonamiento— puramente libre.

El hilo conector que nos lleva hacia las consecuencias políticas es expresado por Schmitt: “todos los conceptos sobresalientes de la moderna teoría del Estado son conceptos teológicos secularizados” (Schmitt 1998, 54). La soberanía y la *potentia* (capacidad de realizar actos sin sufrir sometimiento) comenzaron, junto con el proceso de secularización, a alejarse de fundamentos objetivos racionales hacia argumentos positivistas y voluntaristas basados en el detentador del poder. La libertad de la voluntad logró descender desde la omnipotencia divina hasta la vida terrenal. Es a la luz de esa transición que se intentará mostrar cómo las tres secciones analizadas como derivaciones de la filosofía de Ockham encierran consecuencias políticas latentes.

## II. Contingentismo y positivismo ético

Existe un punto clave a la hora de comprender el contingentismo que conlleva la filosofía ockhamista: para el pensador no existe actividad intelectual previa antes del acto voluntario, esto vale tanto para la voluntad humana como para la divina. Para poder llegar a ello, se debe primero analizar el intuicionismo del cual se sostiene Ockham. El franciscano explica que el conocimiento de los objetos, los individuos y de la realidad es un acto intuitivo, es decir, son algo espontáneo que aparece en la mente, no hay un acto anterior de aprensión o intelectual que comprenda el proceso.

Si ves algo a lo lejos, sin comprender de qué se trata, te contentarás con definirlo como un cuerpo extenso. Cuando estés un poco más cerca, lo definirás como un animal, aunque todavía no sepas si se trata de un caballo o de un asno. Si te sigues acercando, podrás decir que es un caballo, aunque aún no sepas si se trata de Brunello o [cualquier otro caballo]. Por último, solo cuando estés a la distancia adecuada verás que es Brunello. Esto será el conocimiento pleno, la intuición de lo singular. (Eco 2017, 34)

Este ejemplo ilustra cómo la abstracción no es efectivamente un conocimiento último y total, las ideas previas que se tienen para poder acercarnos al conocimiento son meros signos. Ahora queda comprender por qué existe tanto empeño en el *Venerabilis Inceptor* en defender este tipo de

conocimiento —incluso para la Creación Divina— y dejar a la deriva, para disminuir su importancia, al conocimiento intelectual. Sin duda, el autor encuentra una ventaja en ello y se une con el concepto principal que guía toda esta investigación: el voluntarismo. Bajo la intuición es enteramente posible el manejo de la realidad física como la conocemos. En el decir del propio Ockham, aquello que la voluntad divina pone inmediatamente, quedará abierto respecto de ella misma de un modo (valga la redundancia) inmediato. “Queda en situación de intuido. Dios intuye porque crea, pero no crea porque intuya” (Domínguez Ruíz 2006, 177).

Si la voluntad absoluta de Dios, su *potentia absoluta* (a la cual me referiré más adelante) debe tener pureza en su libertad, entonces nada puede limitarla, ni siquiera sus propias decisiones primeras. Las segundas tienen el mismo nivel de valor e importancia que el primer mandato, la voluntad es contingente en cuanto puede “ser” y a la vez “no ser”. La realidad cósmica a la que estamos sometidos entonces abunda en contingencia y, por ende, en consecuencia, también lo hace la voluntad humana y su creación. “Y creó Dios al hombre a su imagen; a imagen de Dios lo creó (...)” (Gn. 1, 27). A imagen y semejanza.

Se puede percibir una gran ambivalencia al repasar esta teoría, ya que, quedan abiertas preguntas como: ¿qué es el bien?, ¿qué hace “bueno” algo?, ¿por qué Dios lo decidió así? Y más tarde... ¿qué principios debe seguir un legislador al analizar y juzgar una ley? El fraile inglés sostenía y hacía resonar en los dominios de Aviñón que la bondad de los mandatos, de los principios, dependen de Dios. Si Este los determina, por ende, son excelsos y si la Voluntad decide que se debe odiarla, sería un acto recto si es preceptuado por Él mismo (Ockham 1983). Este contingentismo voluntarista de la ley moral divina no responde a formulaciones intelectuales, ontológicas, metafísicas y sobre todo teleológicas, ya que se encontraría completamente limitado si así fuera; “su decisión no sería libre, espontánea, autodeterminada ni de forma autónoma” (Miralbel y Suazo 2019, 182). Primer punto alcanzado dentro del análisis de esta consecuencia: las cosas son buenas porque voluntariamente lo determina Dios.

El camino hacia el positivismo ético se traza a través del puro contenido formal de todas las normas y principios morales emitidos por el Dios de Ockham y posteriormente por las autoridades secularizadas del Iluminismo

racionalista y cartesiano. Para llegar a este punto es necesario concatenar la complicada cadena de pensamientos expresados por el *Venerabilis Inceptor*.

Los principios enunciados por Ockham para la moral son tautológicos, es decir, carentes de sentido (Isler Soto 2014). ¿Qué significa esto? Las proposiciones generales tienden a proveer un marco, un límite, a partir de las cuales se puede comenzar a edificar el pensamiento. Pero la generalidad de estos, es decir el gran abanico de cosas que abarcan, resta precisión, significado y, por ende, sentido. Clark (1993) explica que “la voluntad debe adecuarse a la recta razón” es el primer principio moral ockhamista, todo agente tiene el conocimiento, por experiencia interna, de este y, por ende, su voluntad debe adecuarse al dictamen de la recta razón; sin embargo... ello no significa que le indica qué es lo que dice o fija la recta razón. La mutabilidad del contenido causa contingencia, por más que la vida moral sea constante al reconocer el principio enunciado. A la prescripción de: “debe hacerse lo honesto y evitarse lo deshonesto” le falta la definición, contenido y ejemplos de qué se considera como tal. Así nos encontramos con una “primera” contingencia. Esto podría ser una contingencia “de primer nivel”.

El contenido de las normas morales no puede fundarse de manera absoluta, ni siquiera en el conocimiento de la propia naturaleza humana. Esto se debe a que el voluntarismo se complementa con otra doctrina por la cual el franciscano es conocido, el nominalismo. Básicamente consiste en la negación de la existencia de los universales, es decir, las abstracciones no son más que invenciones propias y la entidad con existencia es lo individual:

First, it should be noted that the term ‘particular’ has two senses. In the first sense a particular is that which is one and not many. Those who hold that a universal is a certain quality residing in the mind which is predictable of many must grant that, in this sense of the word, every universal is a particular. Just as a Word, even if convention makes it common, is a particular. (...) In the other sense of the Word we use ‘particular’ to mean that which is one and not many and which function as a sign of many. (...) If we take the term ‘universal’ to mean that which is not one in number, as many do, then, I want to say that nothing is a universal. (Ockham 1974, 77-78)

A quién Ockham le responde es a la escolástica y principalmente a los seguidores de Aristóteles y Platón. Lo universal es una “realidad” que se le pone a los singulares para intentar salvar la predicación esencial de una cosa con respecto a otra. Pero es incorrecto, ya que la parte (aquello universal que se le opone al singular) no se puede explicar esencialmente de la cosa. Lo más importante es la escisión entre lo mental y lo real que termina sosteniendo indirectamente en aquella referencia. ¿Por qué los universales no son reales dice Ockham? Porque estos tienen *suppositio verbalis*, es decir, “que significan lo mismo que significan y, por tanto, no significan nada” (Domínguez Ruiz y Sellés 2007, 169), pero el pensamiento no hace eso, no piensa sobre sí mismo sino sobre la verdad y el concepto individual por conocer.

Una vez explicitado el nominalismo, volvemos a la ética. Dentro de la naturaleza humana, la voluntad nos puede presentar una idea común de bien, pero no será universal y tampoco será una noción de bien absoluta intrínseca a todas las cosas, incluso al mismísimo bien. Por ende, no existe un fin último universal al cual todas las cosas tienden; el mismo Ockham afirma que la falta de universales y un prerrequisito de la voluntad es la libertad radical y totalmente indiferente hacia un fin, inclinación u objeto. No existe en la voluntad inclinación por la felicidad ni fines determinados. El franciscano así lo expresa: “La voluntad contingente y libremente goza del fin último mostrado en universal, porque puede amar la felicidad o no amarla, y puede apetecer su felicidad o no apetecerla” (cit. en Domínguez Ruiz y Sellés 2007, 170). Uno podría argumentar que en esta cita sí demuestra que se aspira a un objetivo último, pero nótese que el contenido de este es indefinido: “ser feliz” en sí (son, justamente, los conceptos “en sí” los que faltan) no es la meta. En otra obra sostiene: “An act of will (...) can be performed for a bad end and with a bad intention. Furthermore, any other act can be performed naturally and nor freely; and no such act is necessarily good” (Ockham 1964, 160).

El rechazo del fraile franciscano al orden natural hacia el bien puede verse en sus argumentos contra la idea de que todo movimiento tiene un fin (piensa, por ejemplo, en una avalancha o la caída de una piedra). En lo que respecta a la naturaleza humana el suicidio puede ser un ejemplo de ir contra la felicidad de uno mismo, pero se aproxima al extremo de decir que las propias personas pueden desear no ser felices y buscarlo. Osborne explica

que se enfoca en la autonomía de la libertad y en la indiferencia hacia alternativas opuestas, separa la voluntad de los juicios de la razón y cualquier orden natural del bien. Todo lo querido no tiene por qué ser lo bueno; lo es en tanto es querido, además de que uno puede querer en contra algo bueno (Osborne 2014).

Puedo aseverar de una manera más contundente que definitivamente Ockham rompe con una tradición. Es menester aclarar que “los fines” existen para el fraile inglés. Todos nosotros buscamos cosas, aspiramos a ser, tener algo. Pero estos no van a estar bajo la razón de “bienes”. Es por ello, y así volvemos al inicio de esta etapa, “la noción de fin es enteramente formal, y puede incluir al mal en cuanto mal” (Isler Soto 2013, 181).

La fuente última de la moralidad descansa en los mandatos divinos. Esto evita que las disposiciones contingentes mencionadas al principio no sean la única fuente de la moralidad. Llevado a la práctica, el contingentismo aun así no se desvanece. Sin embargo, ya no es contradictorio que Dios tenga la potestad de cambiar a voluntad preceptos y todo lo existente, ya que, al no existir un bien ordenado naturalmente como fin: “It can be said that one or the other part of the contradiction is determinately true, so that it is not false but is contingently true” (Ockham 1983, 92). La única contradicción sobrante y que sí este Dios no puede cometer es que ordene la desobediencia de su propio decreto, ya que esto sería contradicción completa, vicio impropio de la *potentia ordinata* divina. No obstante, sí puede disponer de la obediencia hacia cosas que percibimos como malas.

Según [lo expuesto] las normas son medios —conditiones sine qua non— sin justificación intrínseca, normas que podían haber sido otras; o como decía Ockham: “mala quia prohibita”: las acciones son malas sólo porque están prohibidas, Dios podría haber mandado lo contrario al Decálogo, y las normas de suyo no son ni buenas ni malas. (Polo 1996, 112)

Es por ello que la primera consecuencia que describo es el positivismo ético, el cual puede dimanar de la teoría del franciscano. Este no explica ni expresa tácitamente esta doctrina, pero se puede decir que prepara el camino para nuevas ideas y regímenes. Produce el encaminamiento de la ley moral y la civil a perder su fundamento natural. La consecuencia política

denominada positivismo ético se desarrolló en el mundo anglosajón (lugar de origen del fraile), principalmente desde una perspectiva jurídica y encontró albergue en personajes como Hobbes, Bentham y Austin. Este término se acuñó recién en el siglo XIX, pero la ley valorada solo por su contenido formal (el legislador u órgano que la promulga) y no por su valor material (su contenido general) ya aparece en Ockham. Las formulaciones de esta corriente consisten básicamente en lo siguiente:

Whether a society has a legal system depends on the presence of certain structures of governance, not on the extent to which it satisfies ideals of justice, democracy, or the rule of law. What laws are in force in that system depends on what social standards its officials recognize as authoritative (...) The fact that a policy would be just, wise, efficient, or prudent is never sufficient reason for thinking that it is actually the law, and the fact that it is unjust, unwise, inefficient or imprudent is never sufficient reason for doubting it. (Green y Adams 2019)

Podría objetarse que el positivismo ético hoy en día es, según Rivas (2006), una corriente que sí se interesa por el deber ser, tratando de llegar a un “buen” contenido formal. Es decir, se logra establecer una diferencia entre leyes provenientes de un gobierno democrático y uno monárquico absolutista. Pero no es ese el sentido con el cual se aborda el problema o consecuencia derivada del voluntarismo en la presente investigación, sino, desde una perspectiva más básica, en el seno y comienzos del positivismo legal.

Así, se puede ver cómo la idea del contingentismo del *Venerabilis Inceptor* provoca que no pueda haber contenidos objetivos o externamente limitados en las normas morales; esto vale para Dios, pero trasladado al hombre también se vuelve cierto que se puede fijar cualquier objeto como bien, ya que no existe una naturaleza, una guía o regla que muestre y juzgue las cosas como buenas en sí mismas. “En el contingentismo radical de Ockham, “ser criatura” significa ser un existente sin esencia” (Mirallbell 1998, 17). Desde este punto se desprende la siguiente consecuencia. Una de las teorías cercanas al positivismo moral más influyente es aquella que basa la moralidad en los comandos emanados de una autoridad divina,

trascendente sin marco de referencia y contenido racional, valiéndose solo por la fe.

### III. Fideísmo

Prosiguiendo con las consecuencias del voluntarismo ockhamista me detengo ahora en el autor de las normas y nuestra conexión con él. Como ya describí anteriormente, los mandatos se encuentran “vacíos” de sentido y guía, ya que no existe un fin bueno ni el intelecto tiene condición de activo frente a la voluntad, además se debe recordar la imposibilidad de un conocimiento universal. Entonces es evidente que la ley moral (la cual es un mandato divino) proviene de un Dios legislador, aquel que se Reveló en las escrituras. Sin embargo, “Ockham, cree en ello, no lo sabe” (Isler Soto 2014, 184). ¿Qué quiere decir esto? El franciscano sostiene que no es posible conocer a Dios racionalmente, es decir, los atributos divinos no pueden ser demostrados, ni su omnipotencia, ni su unicidad y poder. Solo podemos “creer” en ello a través de nuestra fe. Esta es la única vía de conexión entre las creaturas y el Absoluto:

Concerning the second point, I maintain that if we understand ‘God’ according to the first description, then it cannot be demonstratively proved that there is only one God. The reason for this is that it cannot be evidently known God, understood in this sense, exists. Therefore, it cannot be evidently known that there is only one God. The inference is plain. The antecedent is proved in this way: The proposition “God exists” is not known by itself, since many doubts it; nor can it be proved from propositions known by themselves, since in every argument something doubtful or derived from faith will be assumed; nor is it known by experience, as is manifest. (Ockham 1964, 139)

Esto trae consigo aquello que propongo llamar “segundo nivel de contingencia”, ya que, ahora no solo no sabemos a ciencia cierta el contenido de los decretos, sino que tampoco podemos efectivamente comprobar la existencia del Legislador, simplemente creemos en él. La fe religiosa no tiene base racional, casi funciona como mera idolatría. (Se podría abrir un

nuevo problema, si realmente no podemos “saber”, ¿por qué deberíamos amar a Dios? ¿Cuál es la razón?) Además, ya que nos encontramos abismalmente alejados de Dios, su esencia no puede ser análoga a la nuestra.

Según Fornés Murciano (2015) se obtienen al menos dos consecuencias del fideísmo ockhamista: En primer lugar, se nos presenta una posición de pesimismo antropológico, ya que la negación de conocer a través de la razón las verdades de la fe lleva en sí misma la afirmación de un límite existente en la razón natural de la humanidad que nos incapacita a ir más allá de los entes singulares. La Revelación es la prueba de nuestra limitación gnoseológica pues:

En el caso de que el hombre pudiera llegar a Dios por su propio intelecto la Revelación supondría una duplicación innecesaria que Dios, en su perfección, no admitiría. (...) Es más, incluso admitiendo la Revelación, la misma en muchos sentidos nos aparece como contradictoria o imposible de comprender. De ahí que, junto a la Revelación, necesitemos el esfuerzo de la voluntad, asumiendo la fe, para poder avanzar en ese único puente virtual, la Revelación, capaz de salvar la infinita distancia ontológica entre Dios y el hombre. (Fornés Murciano 2015, 47)

La segunda consecuencia es el escepticismo. Este no es más que el dominio de la voluntad sobre la razón ya que proviene de la desconfianza o duda manifiesta a la verdad y razón por la incapacidad del ser humano de conocerla.

La falta de contenido estricto más la carencia de conocimiento del autor deja mucho espacio a la autonomía y a la interpretación, la libre interpretación y examen guiadas por una creencia meramente fideista. Una nueva escisión ocurre a partir de estos preceptos, la vieja armonía teológica (aunque situada en tiempos turbulentos y de ciertos comportamientos desviados) se rompe y muestra sus frutos en el siglo XVI. Esta es la raíz de toda la incertidumbre, angustiosa y desesperada en sus inicios, de la doctrina luterana de la corrupción intrínseca del hombre y de la imposibilidad de hacer algo por sí mismo para su propia salvación (Skinner 1986).

La consecuencia más directa desprendida de esta explicación es la posterior reforma protestante iniciada por el agustino Martín Lutero. Este fraile alemán se caracteriza por un desprecio hacia la razón (Aristóteles y la

escolástica) y hacia la filosofía en general, ya que aduce la minimización de Dios y de la teología en manos de esta y busca “purificar” la fe, volviendo a la iglesia primitiva y desprendiéndola de aquello que limita la libertad de los creyentes (las instituciones católicas). Cuando el agustino estudia en Erfurt, las cátedras universitarias estaban embebidas del nominalismo y voluntarismo ockhamista (la llamada vía moderna). El mismo Lutero reconoce, en varias ocasiones, a Ockham como su maestro. “Ockham, mi maestro, fue el mayor de los dialécticos” (*Occam, magister meus, summus fuit dialecticorum*), dice una vez. “Pertenezco, en efecto, al partido occamista” (*Sum enim occamicæ factionis*) (cit. en Cappalletti 1990, 199).

El nominalismo reaparece nuevamente y colabora en el desarrollo de esta “consecuencia”. No existe una humanidad común a todos, los universales son un signo inexistente, mucho menos una “humanidad” fuera de nosotros como seres individuales. Esto es vinculado por Lutero con el pesimismo antropológico. Se abre el paso a una fe ciega e irracional (en cuanto es anti-razón):

El fideísmo se asocia lógicamente con una concepción voluntarista, muy cónsona con la cosmovisión bíblica y con el pensamiento judeo-cristiano ajeno a toda contaminación helénica. Las cosas son como son porque Dios quiere que así sean. (...) Inútil resulta apelar a la necesidad lógico-ontológica que genera la Inteligencia eterna de Dios al pensar el Universo y cada una de las especies creadas. (Cappalletti 1990, 199)

Estas ideas no solo las considero como consecuencias “políticas” por el hecho de haber inspirado a la reforma luterana y con ella dividir definitivamente a la cristiandad en el Medioevo (sobre todo porque en aquel entonces no había precisamente “naciones” sino cristiandad como unión de la comunidad), sino que estos conceptos acompañaron a Ockham en su labor política.

Al comienzo de la presente sección realicé una breve descripción del contexto en el cual el franciscano se encontraba. El autor, arrastrado por la controversia con el Papa Juan XXII, Miguel de Cesena (el ministro general de su orden) y Luis de Baviera, defiende y enaltece la figura del emperador, revindicando la autonomía del gobierno civil frente a la autoridad papal. Así se vio comprometido en la independencia del poder laico.

Ockham no llega al extremo (como sí lo va a hacer Lutero; de hecho, este mismo expresa que los ockhamistas no llegaron lo suficientemente lejos) de negar el origen divino del papado o su autoridad, sino que procede a la búsqueda de la “espiritualización” de la iglesia:

Primacía de la nuda exégesis bíblica sobre las elaboraciones teórico-jurídicas del papado para la determinación de la forma y potestad del poder eclesiástico constituyen el basamento para la construcción de un primer principio, sin duda fundamental, referido a su carácter espiritual. (Utrera García 2007, 17)

No sólo Ockham es fiel a su idea y utiliza las Sagradas Escrituras hasta el cansancio para demostrar todos sus preceptos, sino que las Escrituras (principalmente el Nuevo Testamento) son la prueba de la libertad evangélica otorgada por Jesús. Este punto es lo que atrae la elaboración de algunas tesis “defensivas” de las ideas del franciscano como la de Fernández (2007), ya que conllevan la concepción moderna de los derechos subjetivos. El pontífice ejerce su autoridad sobre hombres libres; estos fieles son los depositarios primarios del mensaje divino y de una atribución explícita de la libertad. El papado es un instrumento, pero no sustancial ni necesario para alcanzar el fin último del alma; debe moverse en el margen que los derechos y libertades de los creyentes marcan. Así, la expresión política e interventora del papado se ve atrofiada y minimizada.

Y del mismo modo que Dios no otorgó a san Pedro tal plenitud de potestad en lo temporal, tampoco se la concedió en lo espiritual. Pues (...) la ley evangélica es de menor servidumbre de lo que lo fue la ley mosaica. (...) Y pues san Pedro no recibió de Cristo una tal plenitud de potestad en lo espiritual, resulta evidente que, al instituir a san Pedro sobre todos los fieles, Cristo estableció ciertos límites que aquél no puede transgredir. (Ockham 2007, 67)

Son cristianos individuales los depositarios de la Revelación y esto los faculta para alcanzar a la satisfacción de su fin, siguiendo los mandatos divinos, únicamente aprehensibles por medio de la fe luego de tomar contacto con el texto bíblico. Se puede observar, de nuevo, la difícil

comunicación entre la voluntad divina y la humana y, por ende, Ockham debe, dentro de su pensamiento político, maniobrar sobre las nociones de *potentia absoluta* y *ordinata*, las cuales desarrollaré en la siguiente subsección.

Subyacente a estas concepciones, se encuentra el individualismo ockhamista, el cual es crucial para conectarlo con la teología omnipotente que también sostiene. Viene a salvaguardar a este último a través del fideísmo originario logrando la inmediatez entre Dios y su creatura para la salvación. Esto elimina la “mediación” de alguien o algo; por un lado, del papa, y por el otro, de un principio de orden sociopolítico natural al cual podría quedar sumido el particular. El fraile inglés sostenía tres leyes de los existentes: 1. La sola existencia de seres individuales; 2. La voluntad autónoma como esencia de Dios y del hombre; y 3. La exterioridad e independencia de los seres entre sí (Miralbel y Suazo 2019, 187).

Este individualismo muestra que el hombre ha dejado de ser “naturalmente político”. La política ya no es más que un producto del hombre. Posteriormente este eco resonará en el origen del Estado e instituciones sociales, como es notable en el contractualismo político.

En resumen, el fideísmo voluntarista causante del segundo nivel de contingencia ockhamista junto con la tarea política de aminorar el poder papal produjeron dos siglos más adelante un clima propicio para el surgimiento de ideas como las llevadas a cabo en la Reforma (mucho más radicalizadas) y la total negación por parte de estas de la autoridad y hasta necesidad de existencia del papado y las jerarquías eclesiásticas. Acompañada del surgimiento de ciudades y gobernantes afines a estas ideas, consolidando cada vez más el absolutismo imperial (ahora no es Dios el absoluto, sino su “par” secularizado) en la propicia concentración estatal. Esto da pie para exponer la siguiente y última consecuencia, totalmente entrelazada con lo analizado hasta ahora.

#### **IV. Omnipotencia y absolutismo**

Me dispongo a desarrollar la última consecuencia (en cuanto a los límites de este trabajo) resultante del voluntarismo ockhamista. El periodo de la historia en el cual se encuentra subsumido el *Venerabilis Inceptor*

corresponde a un periodo de transición desde el siglo XI al XIV, en donde la sociedad europea, los académicos y las universidades mantienen un cambio de mentalidad con respecto a lo económico, lo estético, pero principalmente:

De una transición del poder político representado en un primer momento por el Papa, quien justifica teológicamente la esencia del Poder Político en Dios, y luego en la figura fundamental de los reyes (Muñoz Sánchez 2005, 95).

Es el comienzo poco silencioso hacia la secularización estatal y con ello la pérdida de fundamentaciones de origen teológico y, en muchos casos, hasta filosóficos de la sociedad política y social de los hombres. A pesar de lo que habitualmente se cree la Edad Media no se caracterizó por la existencia de reyes “superpoderosos”, cuya voluntad y sabiduría iluminaban las ciudades amuralladas, aldeañas a grandes castillos. El poder de estos era limitado comparado a lo que trajo aparejada la Edad Moderna (XV – XVIII): el absolutismo monárquico.

Como ya se citó al comienzo de este apartado, la tesis schmittiana es que los conceptos modernos sobresalientes fueron anteriormente teológicos, Luego secularizados. Por ende, es menester analizar la idea de omnipotencia divina sostenida por Ockham para determinar su consecuencia e influencias posteriores.

En la tradición medieval, este atributo divino se divide en *potentia ordinata* y *potentia absoluta*. El primer texto teológico en la que esta *distinctio* aparece data de 1067 y corresponde Pedro Damián. El tema fue tratado de manera secundaria por Santo Tomás de Aquino en su momento, pero durante el siglo XIV, en la Universidad de Oxford, los dominicos y franciscanos generalizaron su uso y tomó mayor protagonismo. Posteriormente, Juan Duns Escoto, profesor de Guillermo de Ockham, le otorgó el primer lugar dentro de los atributos divinos junto con una metafísica voluntarista contraria a los límites aristotélicos anteriores (Lukac de Stier 2012).

Consecuentemente, el fraile inglés presentó una distinción y definición sistemáticamente voluntarista en su ontología y metafísica, aludiendo así a su completa libertad y a la contingencia del orden natural (esta era la

confrontación con el aristotelismo, por su naturalismo). El Dios de Ockham es Causa Primera y puede hacer todo aquello que no incluya contradicción, es decir las causas segundas no existen necesariamente en Él. En su omnipotencia crea *ex nihilo* y la conservación de esta creación es libre y por ende voluntaria.

¿Qué significa que la omnipotencia está dividida? Significa que, por orden absoluta, hay un origen y fuente de todo poder y acción, causa primera de todo poder segundo. En cuanto a la potencia ordenada esta hace alusión a los acontecimientos provenientes de sus leyes y la regularidad u orden natural de las cosas (Miralbel y Suazo 2019).

Como explicaré más adelante, Santo Tomás de Aquino plantea una división muy similar, pero no es la *distinctio* lo crucial, sino el fundamento guía detrás. El contingentismo resume la metafísica y ontología ockhamista; esto demuestra que, más allá de que Dios se encuentre habilitado para realizar de *potentia absoluta* todo lo que no puede en *ordinata* —es decir, ya existe un orden natural, todos nos encontramos en él, pero puede ser transformado a través del poder absoluto—, es la pura indeterminación y la libertad radical de su Voluntad lo que establece qué es bueno y qué no dentro de ese orden natural, qué es justo y qué no. Es por ello que la omnipotencia divina en el franciscano y sus sucesores (como Lutero) es plenamente absolutista e irracional. Como explica Welzel:

rechaza la arrogancia de querer apresarse la voluntad divina en cualquier clase de verdades racionales dadas, y no retrocede, para poner esto en claro, ante las afirmaciones más paradójicas y abstrusas: Dios hubiera podido venir al mundo también como piedra, como un trozo de madera o como un asno, y nosotros hubiéramos tenido que creer en ello. (Welzel 1971, 82)

El poder supremo para transformar todo a voluntad más la ambivalencia de esta como guía indeterminada, sin contenido estricto, es el principal causante del problema. Su omnipotencia deja a Dios a la deriva en un comportamiento arbitrario y caprichoso. El voluntarismo supone que, al realizar un cambio moral en el orden regular de las cosas, todo sigue existiendo armónicamente y sin problema. Implica en sí mismo una falta de fronteras a lo posible y real, mostrando al Creador como como irracional y

caprichoso, al tomar actitudes hacia al mundo sin importar su constitución (Haldane 1989, 43).

Algunos (Fornés Murciano 2015) rastrean el inescrutable poder de Dios hasta De Maistre, quien explica el aparente triunfo del horror revolucionario como una decisión más de la Providencia, la cual maneja a su antojo el mundo y cuanta con el milagro, en última instancia, como arsenal de posibles formas de intervención en lo creado.

La necesidad de otorgarle absoluta libertad por parte de Ockham (entendiendo libertad en sus términos, claro está) logra crear posteriormente un “monstruo” teológico. La Reforma y la laicización estatal heredarán esta intuición y posteriormente, Hobbes, denotará el carácter monstruoso de una entidad de esta índole llamando así a su creación: “el Leviatán”. Antes de llegar a la consecuencia política moderna cuyo mayor exponente es el autor recién mencionado, ya se desarrollaba, dentro del ámbito católico y anglicano, una teología política en la cual todo monarca o Papa poseía las dos potencias que conforman la omnipotencia divina. De hecho, el propio Ockham utiliza la distinción de las potestas en la política, en lo que respecta a la autoridad que pretendía arrogarse Juan XXII.

Su utilización se extendió hacia todos los ámbitos, provocando que monarcas invoquen su potestad de ir contra las leyes. Es así como, por ejemplo, Enrique VIII solicitó al Papa anular su matrimonio con Catalina de Aragón. Bajo la negativa de la Iglesia Católica, rompe con ella y se declara jefe supremo de la Iglesia Anglicana, la cual funda. Esto es un claro ejemplo del absolutismo y la influencia de un voluntarismo de la *potentia Dei* absoluta, capaz de establecer sus propias reglas. Una “liberación del poder” proveniente de la emancipación de la voluntad (Segovia 2016).

Dentro del plano teórico quien se lleva la mayor distinción es Thomas Hobbes. Pensador inglés notablemente influenciado por el nominalismo ockhamista y un absolutismo voluntarista. Este autor anula definitivamente la distinción entre *potentia absoluta* y *ordinata*, y con ello el poder (la capacidad de realizar algo) se une a la voluntad. Ahora sí Dios está en todo, es todo y puede hacer todo (casi una suerte de panteísmo). De hecho, Hobbes hace algo que Ockham no (como demostré en la subsección primera): llena de contenido las leyes morales.

Como ha demostrado Isler (2014), estas reglas tienen una tendencia y un sentido que se resumen en el impulso natural individual y psicológicamente

egoísta por la seguridad, la autoconservación y el poder. El ser humano de nuevo vuelve a tener una natural inclinación que descubre a través de su razón y Dios no puede cambiar esto. Sin embargo, pueden ser mandatos divinos y requieren obediencia. Los escritores modernos:

se caracterizan por dar pasos hacia su superación, por tratar de poner un cierto “dique de contención” a esa pseudo omnipotencia divina arbitraria e irracional, mediante argumentos y estrategias para salvar la racionalidad. (Miralbel y Suazo 2019, 184)

Sin embargo, ya no es el ente divino omnipotente quien va a aquietar la presente subsección sino su figura terrenal, el rey. ¿A dónde fue el absolutismo arbitrario y monstruoso? Hacia la formulación del Estado y el depositario de la soberanía. Con Aristóteles se destacaba la naturaleza política del ser humano y su tendencia necesaria hacia la *polis* para poder desarrollarse y ser propiamente humano. Con Santo Tomás, ese carácter se transforma en social y le adosa la importante búsqueda de un fin bueno en sí mismo y común a toda la humanidad, la trascendencia, que va más allá del Estado. Reina la unidad, un orden establecido y la jerarquía de bienes. Pero, así como el nominalismo disolvió la idea de universal y la posibilidad de la existencia de algo tal como “la humanidad”, lo mismo ocurrirá con el Estado para Ockham: “el pueblo son muchos hombres, los frailes son la orden y la orden son los frailes. De lo que se sigue que la orden no es persona imaginaria y representante” (cit. en Iglesias 1984, 92).

Estas personas ya no se “ordenan”, se agrupan. ¿Qué orden puede existir a través de la contingencia? La naturaleza no tiene nada que agregar a ello. Hay que añadir también que esta sociedad ya se encontraba separada (o debía estar totalmente separada) de la Iglesia y el Papa, los cuales solo debían tener labores espirituales y como consejeros –exceptuando los casos de explícita e inaguantable criminalidad civil-. Por ende, podemos solamente encontrarnos con una anarquía o en un arreglo social puramente contractual (Iglesias 1984). No por nada algunos autores como Osborne (2014) le asignan la etiqueta de moderno a Ockham, ya que este establece a través de su individualismo una alternativa de fines (ninguno intrínsecamente bueno) elegibles por cada uno de nosotros, quedando como única opción ente las divergencias el pacto social (aunque el franciscano no

llega a concluir esto último, se detiene antes). En el decir del autor mencionado, el franciscano rompe una vez más, en este ámbito, con la tradición que lo precede y su atención vira desde las causas finales hacia las causas eficientes.

Radicalizando estas intuiciones, Hobbes establece que el ser humano, para salir de su estado de anarquía y guerra de todos contra todos, transfiere el derecho de ser juez de su propia rectitud y capacidad de defender su vida al soberano a través de un pacto, un contrato. Queda así ligado u obligado a este, a cambio de la seguridad que brinda el Estado por ser un actor coercitivo, con mayor poder (debido a la transferencia) que todos los habitantes. El gobernante, al cual el filósofo inglés denomina soberano, es el único legislador:

LEY CIVIL es, para cada súbdito, aquellas reglas que el Estado le ha ordenado de palabra o por escrito o con otros signos suficientes de la voluntad, para que las utilice en distinguir lo justo de lo injusto, es decir, para establecer lo que es contrario y lo que no es contrario a la ley. (...) [Y] El soberano de un Estado, ya sea una asamblea o un hombre, no está sujeto a las leyes civiles, ya que teniendo poder para hacer y revocar las leyes, puede, cuando guste, liberarse de esa ejecución, abrogando las leyes que le estorban y haciendo otras nuevas; por consiguiente, era libre desde antes. (Hobbes 2005, 217-218)

La ley al fin y al cabo es aquello que está de acuerdo con la intención del soberano, lo que su voluntad determine; no por nada el inglés llama a su Estado “dios mortal”. La razón del Estado, sus mandamientos y aquello que constituye la ley no puede caer en contradicción y si pasara, la misma razón la interpretará o eliminará, ya que el absolutismo es explícito y se encuentra en su máxima expresión.

De esta manera, el absolutismo secular aparece como tercera consecuencia política del voluntarismo apuntalado e intensificado por Ockham. No constituye un abuso decir que el *Venerabilis Inceptor* se encuentra en el origen de la decadencia teórica inaugurada en su época. Una búsqueda de exaltación espiritual que culmina en depresión, debido a su vaciamiento. No obstante, no se debe ignorar el contexto político en el cual

se encontraba y su necesidad de armarse argumentativamente a favor de sus intereses partidarios.

## V. Posible alternativa tomista

Algunas de las consecuencias detectadas y expuestas en el presente trabajo no son solamente fruto de la teoría ockhamista, debidas a la sola ocurrencia filosófica y teológica del franciscano, sino que provienen a su vez de cuestiones que se encontraban en discusión y fueron puestas en duda en siglos posteriores. Algunas de ellas son: ¿qué se entienden por omnipotencia divina?, ¿cuánto puede o no puede hacer Dios?, ¿es libre? O la demostración de la existencia del Absoluto y su conexión con la espiritualidad.

Casi un siglo antes, Santo Tomás de Aquino, también se encontraba en medio de debates y posiciones dispares frente a las cuestiones mencionadas. Uno de sus principales motores y razón de sus ideas es la influencia aristotélica en la que se vio embebido, separándose en algunos aspectos de Platón y por ende San Agustín. También se alejó en algunos casos del voluntarismo paulino formando parte de lo que algunos nombran “intelectualismo” o “racionalismo” (Haldane 1989), aunque otros (Ocampo Ponce 2017; Valiños-Abós 2010) lo consideran un intelectualista moderado.

Lo que despertó nuestro interés para plantear la *vía thomae* como una alternativa fue su síntesis magistral de las nociones de voluntad e intelecto en Dios, separándolas recién en la creatura humana:

En cambio, la voluntad no tiene la razón de primera regla, sino que es regla regulada; es dirigida por la razón y el intelecto, no sólo en nosotros sino también en Dios, aunque en nosotros sean algo distinto realmente el intelecto y la voluntad, y por esto no es lo mismo la voluntad y la rectitud de la voluntad; en Dios, sin embargo, es lo mismo realmente el intelecto y a la voluntad, y por esto es lo mismo la rectitud de la voluntad que la misma voluntad. (De Aquino 2002, 59)

¿Qué significa esto? Al estar la voluntad unida a la razón se muestra una imposibilidad por parte de la primera de actuar de manera ambivalente,

irracional. Ambas trazan una línea recta que siguen y no tambalean. Frente a la idea que, puede sonar contradictoria, de que Dios es eterno, inmutable y necesario, Tomás responderá que es con necesidad que se quiere a sí mismo y todo lo que pertenece a su esencia. Pero no sucede lo mismo con respecto a aquello que está fuera de sí, eso es una necesidad “hipotética” (Fernández García 2002). El respeto que Dios le otorga al orden natural es señal de libertad, no de servidumbre; no es un límite como el franciscano sostendría. Por ende, el Aquinate va a defender la imposibilidad de que todo proceda de Dios por su simple voluntad (De Aquino 2002).

Se puede determinar que, en contra de lo que afirma el nominalismo y el voluntarismo, la justicia y el bien de la realidad creada no dependen de la sola voluntad divina. Decir que esta no procede según el orden de la sabiduría, sería para Tomás, blasfemo. El razonamiento es el siguiente: al ser estas virtudes una cierta rectitud es necesario que la razón de ser de estas dependa del intelecto (y de la voluntad por el hecho de que son los mismo). Este es el orden natural que respeta, no destruye, y nosotros tratamos de imitar socialmente. ¿Cómo sabemos que la inteligencia o razón es recta y comanda siempre el bien? Como explica Haldane (1989), existen dos expresiones: “lo que es bueno” y “lo que Dios ordena”. Para el Aquinate estos enunciados son co-extensivos, Dios comanda benevolencia porque entre todas las cosas supo que eso era lo bueno. En cambio, para Ockham estas oraciones significarían lo mismo, es decir, son co-intensivos. Para el franciscano los comandos son buenos porque Dios los ordenó, ni más ni menos (lo que lleva a la moral a reposar sobre contingencia).

No obstante, esto no responde exhaustivamente a la pregunta. ¿Por qué Dios conoce qué es el bien? Según el Aquinate, la bondad moral de Dios y su conocimiento de lo correcto se debe a su perfección ontológica. Mejor dicho, las dos son una sola. Dios se caracteriza por su simplicidad, lo que en otros seres está dividido, en Él es uno (Echavarría 2020). Ockham podría argumentar, como ya se vio, que su perfección no impide que actúe “mal” o, mejor dicho, que cambie la noción de bien. Pero, siguiendo la teleología de Aristóteles, Tomás advierte que gracias la necesidad de la existencia de un primer motor en el mundo (siendo este mismo, Dios), el Absoluto no tiene un “deber ser”, Él ya lo es, es perfectamente su fin. La voluntad divina no puede deshacer lo establecido por la naturaleza de Dios, este no puede

pecar, por ejemplo, ya que en Su naturaleza está inscripto “no pecar”. No tiene poder sobre Su propia naturaleza.

Otro punto dentro de esta teología sostiene que Dios es infalible, nunca podría dejarse llevar por un bien aparente en lugar de uno real como sí lo haría un ser humano:

La voluntad nunca tiende al mal sino cuando hay algún error en la razón, al menos cuando se trata de una elección particular; pues como el objeto de la voluntad es el bien aprehendido, no puede inclinarse la voluntad al mal sino en cuanto se le propone de algún modo como bien, cosa que no puede ocurrir sin error. Pero en el conocimiento divino no es posible el error, según se ha probado ya (c. 61). No puede, por tanto, su voluntad tender al mal. (...) Como el bien tiene razón de fin, el mal no puede caer bajo la voluntad, sino por aversión del fin. (...) Y así, se ve que el libre albedrío en Él se encuentra afianzado en el bien. (De Aquino 1962, 144)

Se ve de esta manera cómo el Dios de Tomás está muy lejos del de Ockham. Lo que para el primero conlleva rectitud, perfección y simpleza, pero el otro significa restricción, condicionamiento y hasta la reducción de sus potencias. No obstante, Aquino provee con esto estabilidad en los mandatos divinos y con ello en la ética humana, logrando evitar el positivismo moral.

Desde el punto de vista del hombre y en el principio de sus reflexiones sobre el derecho natural el Doctor Angélico es fiel a la teoría teleológica y eudaimonia de Aristóteles, donde se establece que todas las criaturas tienden hacia un fin. Existen motores que los mueven hacia ellos, siendo Dios el último. En nuestro caso se refiere a la felicidad: los seres humanos estamos naturalmente inclinados a ella. Ockham, por otro lado, no negaba la existencia de “fines”, pero sí a Aristóteles y la noción de que estos fines son buenos en sí mismos. Es decir, el franciscano ya contaba con la idea moderna de que distintas personas pueden encontrar distintos fines que les apetecen y completan. Para Santo Tomás, no. ¿Por qué? En primer lugar, la voluntad humana no es contraria a la idea de naturaleza. Como ya mostró Echavarría (2017), la comprensión del concepto mismo de voluntad supone la intelección de la naturaleza el cual es el primer principio de movimiento. Toda actividad de la voluntad está implicada con el apetito del bien

intrínsecamente. Ahora, la voluntad tiene dos aspectos; por un lado, aquella llamada por Tomás *voluntas ut natura*, la causante de nuestra captación de lo perteneciente al fin del hombre y dependiente del acto previo del intelecto. Por el otro, *voluntas ut ratio*, la cual expresa la voluntad deliberativa y electiva, el libre albedrío. Comprende, junto con los actos cognitivos previos, la acción humana.

Esto es crucial, ya que demuestra cómo un fin natural y la libertad conviven en el ser humano: “la inclinación “necesaria” de la voluntad hacia el bien y el fin último se articula armónicamente con el ejercicio de la libertad personal” (Valiños-Abós 2010, 392). Esto es decir que Santo Tomás sostiene la existencia de valores morales en la consistencia de la naturaleza humana, la cual es guiada hacia su perfección; él, a diferencia de Ockham, puede confiar en la naturaleza humana. Esta es el talismán por el cual los preceptos morales dados por Dios no son solo formales, sino que tienen contenido material. Acto seguido, el Aquinate expone una gradación de las inclinaciones naturales (Welzel 1971). El ejemplo podría ser la vida en comunidad y la búsqueda de la verdad: de estas necesidades e inclinaciones como seres humanos inferimos la necesidad de “no mentir” ya que eso perjudicaría la vida en comunidad (no se puede convivir sin confianza) y tampoco somos autosuficientes individualmente.

Ockham rechaza esto al seguir el pesimismo antropológico heredado de San Agustín (habiéndolo exacerbado) y busca una manera de demostrar cómo las personas pueden no desear la felicidad y, por ende, tampoco naturalmente formar una comunidad. A esto, el Doctor Angélico habría respondido que la existencia de la mentira o el suicidio, entre otros males, no conlleva que la naturaleza sea efectivamente esto. Las reglas, captadas a la luz de nuestra razón en la ley natural, son aquellas que al estar inscriptas en nosotros nos harán verdaderamente felices pero el hombre debe voluntariamente moverse acorde a ellas (de lo contrario no existiría libre albedrío). Las voluntades finitas deben adaptar su acción a la regla (Echavarría 2020).

Las demás consecuencias que he analizado en este trabajo también se ven bloqueadas en la teoría de Santo Tomás. En primer lugar, para el Aquinate la existencia de Dios no es algo perteneciente solo a la fe (aunque esta vuelve al vínculo con el Absoluto más puro). Sino que también podemos acceder a ella a través de la razón. De esa manera desarrolló las conocidas cinco vías

expuestas en su *Summa Theologiae*. Ellas denotan un gran contenido metafísico y con una argumentación a *posteriori*, es decir a partir del conocimiento de los sentidos humanos. No solo estos puntos nos permiten, como criaturas racionales, demostrar su existencia, sino acercarnos al verdadero Dios. No obstante, no llega a igualar el verdadero conocimiento que nos fue Revelado por Dios mismo y pertenece al campo de la fe (Díaz Orellana 2005). Es así como el fideísmo ockhamista y el luterano quedan moderados frente a esta explicación.

No muy lejos de las explicaciones dadas hasta ahora se encuentra el problema de la omnipotencia devenida en absolutismo. Se estableció con Guillermo de Ockham la total y radical libertad del Absoluto para realizar todo tipo de acciones y con ello, el poder heredado por parte de los monarcas. Para contrarrestar el desborde de poder se puede hallar en Aquino una asociación entre el poder de Dios y su Voluntad. Dada la simplicidad divina, como se estableció antes, voluntad y poder son una misma cosa y Dios no puede actuar fuera de esa unión. El fraile franciscano exacerbaba la voluntad y Hobbes la subordinaba al poder. Pero el Doctor Angélico establece: “Todo aquello que le es imposible de querer [a Dios], le es imposible de realizar” (Echavarría 2020, 262). Es así como existen cosas que nosotros podemos realizar, pero Dios no, como por ejemplo enojarse o guardar rencor.

Finalmente, el último paso es ver su repercusión en la comunidad política y la monarquía. Según Iglesias (1984) la cosmovisión propia de Santo Tomás, y previamente de Aristóteles, se encontraba sustentada por los conceptos de *unitas* y *ordo*, los cuales mostraban un todo subdividido en partes ordenadas, pero con una gradación interna y jerárquica de los bienes que cada grado perseguía. De más está decir que es el orden que Ockham rompe, principalmente con su nominalismo e individualismo.

Para el Doctor Angélico, el Estado no es “un mal necesario” como aquellas teorías basadas en una antropología pesimista sino una consecuencia natural de la sociabilidad y politicidad del hombre. El Estado es más bien la organización querida por Dios para que los seres humanos puedan desarrollarse y vivir bien; la autoridad (aunque necesaria) no se caracteriza por un absolutismo férreo capaz de someter indistintamente a la sociedad civil. Como bien explica Ruíz Bursón (2018), la sociedad como una organización indispensable es tomada de las influencias aristotélicas,

pero la tradición cristiana del Aquinate la complementará con el carácter sagrado de la dignidad humana evitando así la absorción de la persona por parte del poder político. En el propio decir de Santo Tomás:

El hombre, en cambio, no tiene conocimiento natural de las cosas que son necesarias para su vida más que en común; pero por raciocinio, a partir de principios universales, puede llegar al conocimiento de las cosas necesarias para la vida humana. Sin embargo, no es posible que un solo hombre adquiriera por sí todos estos conocimientos. Por lo tanto, es necesario que el hombre viva en sociedad para que uno sea ayudado por otro, y sean diversos los que se ocupen de las diversas invenciones; por ejemplo, uno de la medicina, otro se ocupe de esto, y otro *de aquello*. (De Aquino 1995, 363)

La necesidad de la existencia de un gobierno es compartida por ambos autores los cuales, razonablemente, utilizan el mismo pasaje bíblico para ejemplificarlo y justificarlo:

But according to Salomon, in Proverbs, chapter 11[:14], “Where there is no governor the people will be ruined”; therefore, unless there are no governors set over all who have such community, there must be a probable fear of their ruin and loss. (Ockham 1995, 241)

Y en Santo Tomás:

Porque siendo muchos los hombres, y preocupándose cada uno de lo que le es conveniente, la multitud se desintegraría si no hubiese alguno que se preocupase del bien de todos, lo mismo que se desintegraría el cuerpo del hombre o de cualquier animal si no hubiese una fuerza regitiva común en el cuerpo que tendiese al bien común de todos los miembros. Por eso dice Salomón, en Proverbios 11, 14: "Donde no hay gobierno va el pueblo a la ruina". Lo cual ocurre razonablemente, porque no es lo mismo lo propio que lo común. Lo primero, divide; lo segundo, une. (De Aquino 1995,364)

Aun así, ambos filósofos toman caminos separados, en parte por sus teorías entendida como un todo, las cuales son fundamentalmente disímiles y sus contextos histórico-políticos. A diferencia del franciscano, el dominico durante el siglo XIII fue testigo de una monarquía dominante pero limitada por la autoridad moral eclesiástica, gremios corporativos y una pujante burguesía en las ciudades (Ruíz Bursón 2018).

¿Cómo debe ser esta dirigencia? Tomás considera como mejor forma de gobierno a la monarquía, pero, esta debe ser entendida como una monarquía limitada y “mixturada” con otros dos regímenes rectos propios de la división clásica de las *politeia*. Es de suma importancia destacar esto, ya que presenta un gran contraste con las potestades que Ockham le otorga a su monarquía, arañando casi poderes absolutos. No obstante, no se debe confundir al absolutismo moderno con los escritos del franciscano, ya que estos denotan un origen y fuente de influencias, pero no un entusiasmo explícito por la ruptura de los reyes con intervenciones espirituales papales (con esto me refiero a que el Rey debe ser un creyente más y no apartarse de la guía del papa en ese sentido), sí con otras mediaciones entre estos como lo es evidente en sus trabajos la tajante división entre lo secular y lo eclesiástico. El hilo se vuelve delgado y la prédica de Ockham por un regente fuerte es manifiesta:

But by the government of one secular ruler with power over the whole world the bad are restrained more easily, more justly, more severely, more effectively, and more solitarily, and the good live more quietly among the bad. First, because such a world ruler would have grater and surer power for repressing the bad more strongly and defending the good more powerfully. (Ockham 1995,277)

Como ya se explicitó, Santo Tomás de Aquino adopta la seguridad y control de la ley y es esta misma la que limita en cierta manera al monarca. El fin que la sociedad persigue debe ser recto y sus ciudadanos, libres. De lo contrario no se estará buscando el bien común sino uno privado, lo que devendrá en tiranía. Como sostiene Finnis (2012) existe en la *Summa Theologicae* una robusta declaración a favor de un gobierno “bien mezclado”, sin embargo, el gobierno de una sola persona parece ganar una mayor atención por parte del Aquinate. Finnis las reconcilia yuxtaponiendo

los tipos de gobierno. El monarca único parece ser posible en un mundo ideal en el cual la mayoría de las personas son virtuosas mientras que la introducción de alguna mixtura se debe a la realidad de esa existencia, es decir, poca gente es efectivamente virtuosa. Además, el propio gobierno mixto establece el reino de un gobernante supremo, pero mientras otros son ministros y funcionarios (como una aristocracia) y los adultos mayores de la comunidad puede refrenar la potestad del gobernante, si abusa tiránicamente del poder real.

## VI. Conclusión

El objetivo principal de este trabajo era dilucidar las posibles consecuencias provenientes del voluntarismo ockhamista. Durante su desarrollo, se establecieron tres problemas principales y se demostró la conexión existente entre la teoría ockhamista y las futuras ideas y posiciones sostenidas por otros pensadores.

En primer lugar, el contingentismo y el positivismo ético emergieron como un vaciamiento de sentido de los preceptos morales divinos debido a su ambivalencia y capacidad de constante transformación por el simple deseo de la voluntad divina. A raíz de esto, se notó la falta de contenido material en los preceptos formales y generales emanados de las Escrituras y de un Dios radicalmente libre el cual tiene como principal motor a la voluntad. A su vez, también se comprendió el mínimo rol que el intelecto cumple en las acciones divinas, ya que estas necesariamente hacen bueno aquello que realizan y no captan la bondad intrínseca de los actos. Guillermo de Ockham de esta manera sostiene una inmensa libertad por parte del Absoluto, casi llegando a un libertinaje caprichoso y problemático incapaz de sustentar naturalmente de algún fin u orden natural intrínseco bueno a sus criaturas. Esto luego pasará al mundo secularizado conocido como positivismo ético, en donde los mandatos son simplemente decretados por el gobierno de turno, cumpliendo así la calidad formal pero no el material. Dejarán de existir las ideas conocidas como bueno o justo “en sí”.

Lo más importante dentro de esta consecuencia es la totalmente moderna y casi contemporánea idea del *Venerabilis Inceptor* de la existencia de alternativos fines para los seres humanos, sin que ninguno de ellos sea

efectivamente “bueno”. Es decir, la pérdida de la causalidad final en la naturaleza humana.

En segundo lugar, se describió la idea del fideísmo y sus influencias posteriores. Nacido de una concepción antropológica pesimista en la cual el ser humano no puede alcanzar algo tan puro como Dios a través de sus facultades y limitaciones. La única manera de acercarse a la Divina Providencia es el camino de la fe junto a un segundo nivel de contingencia a través del cual no podemos, como seres humanos, conocer la existencia de aquel Legislador que creó y ordenó nuestro mundo a propia voluntad y deseo. Esto le abre el camino a la Reforma protestante liderada por Lutero y su exacerbación del fideísmo acompañado de la libre interpretación.

También se analizó la conexión entre el contexto político en el cual se encontraba sumido Ockham y cómo sus obras favorecieron al enaltecimiento de los reyes en detrimento del poder eclesiástico, separando la razón de la fe y ocasionando una mayor laicidad del Estado. Punto el cual también será seguido por los protestantes entre otras.

Finalmente, la tercera consecuencia demuestra la monstruosidad a la que puede llegar el Dios de Ockham a través del voluntarismo. Estableciendo una división entre las potencias absoluta y la ordenada en la acción divina, le entrega a Dios la posibilidad de realizar cualquier acto, sin importar cuan cambiante del orden natural puede llegar a ser esta potestad, la cual realiza por *potentia absoluta*. Luego, junto a esta irrestricta omnipotencia, se describió el paso hacia su fase secularizada: el absolutismo. Dentro de este, los reyes se arrogan estas potestas al punto de actuar fuera de la ley y en algunos casos, como el de Enrique VIII, en contra de la Iglesia.

Fue importante destacar el rol del Estado dentro de ello, ya que luego, el filósofo contractualista Hobbes no solo eliminará la *distinctio*, sino que le otorgará al soberano la potestad de realizar leyes a su antojo sin estar él mismo sujeto o asido a ellas. Ockham tampoco defendió un sentido natural de la comunidad, dejando solo las posibilidades de la anarquía o el contrato (individualista) social.

Como parte última del presente trabajo se analizó la postura de Santo Tomás de Aquino frente a estas consecuencias con la intención de encontrar una alternativa a ellas. La respuesta fue positiva ya que, como se pudo reconocer, el Aquinate bajo el enunciado de la simplicidad divina logra congeniar todas aquellas características que terminaron siendo

problemáticas en la teoría del franciscano. La voluntad se encuentra unida a la razón y esta última la guía, logrando que todas aquellas cosas comandadas por Dios sean buenas en sí mismas, ya que Dios tiene un perfecto conocimiento y sabe qué es el bien. Por otro lado, la voluntad está asida al poder, provocando que Dios haga todo lo que quiera y no aquello que no quiera. Esto significa que no puede realizar nada que esté fuera de su naturaleza, respetando así el orden natural que primariamente dio al crear el universo.

En tercer lugar, el ser humano a través de la razón capta la Ley Natural, en donde se encuentran los preceptos de la ley eterna dada por Dios. Estos contienen sentido material ya que se puede desprender de estas nociones ideas más concretas como la de convivir pacíficamente y no dañar al vecino. Lo más importante es que no existe indeterminación de fines buenos; Tomás es eminentemente clásico en esto: la felicidad es para todos los seres humanos la misma y se encuentra intrínsecamente dentro de cada uno, pero depende de cada persona seguir este “deber ser”, lo que permite una libertad humana real y a la vez la existencia de una naturaleza. Esto refleja que Tomás no comparte el pesimismo antropológico y considera que el ser humano puede captar a Dios a través de la razón (aunque no en su totalidad).

Así todo, el análisis aquí expuesto no es de carácter exhaustivo, ya que, diversas objeciones podrían presentarse para rebatir nuestra conclusión. El trabajo de Guillermo de Ockham no deja de ser una obra valiosísima que inspiró a muchos autores modernos y sus contribuciones, entre ellas la primera noción de lo que modernamente entendemos como “derechos subjetivos” tras su análisis del pacto que Dios hizo con su pueblo, nos hace entender que ninguna obra debería ser rechazada sino analizada, discutida y comparada para lograr una mejor interpretación, no solo de un autor, sino del mundo que nos rodea.

## Referencias

- Bouchet Calderón, Ruben. 2015. “Guillermo de Ockham, ideólogo del Siglo XIV”. *Idearium* 1: 33-50.
- Cappalletti, Angel J. 1990. “Fideísmo y Autoritarismo en Lutero”. *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica* 28 (67/68): 197-207.

- Clark, David. 1973. "William of Ockham on Right Reason". *Speculum* 48 (1): 13-36.
- De Aquino, Santo Tomás. 2002. *De Veritate*, Cuestión 23: Sobre la Voluntad de Dios. Introducción y traducción de María Socorro Fernández García. Pamplona: Cuadernos de Anuario Filosófico.
- . 1945. *Del gobierno de los príncipes*. Traducido por Alonso Ordoñez das Seyjas y Tobar, con introducción del P. Ismael Quiles (SJ). Buenos Aires: Editora Cultural Buenos Aires.
- . 1962. *Suma Contra los gentiles*. Traducido por Jesús M. Pla Castellano, Jesús Azagra y José María de Garganta, con introducción de Fa. José M. de Garganta. Madrid: Biblioteca de autores cristianos.
- . 2001. *Suma de Teología*. Traducido por José Martorell Capó. Introducción general de Gregorio Celada Luengo. Biblioteca de Autores cristianos: Madrid.
- . 1995. "Escritos políticos de Santo Tomás de Aquino". Introducción y recopilación de Juan Antonio Widow. *Estudios Políticos* 57: 345-408.
- Domínguez Ruíz, F. y Juan Fernando Sellés. 2006. "Nominalismo Voluntarismo y Contingentismo. La Crítica de L. Polo a las nociones centrales de Ockham". *Studia Poliana* 9: 155-190.
- Echavarría, Martín F. 2017. "Naturaleza y Voluntad según Santo Tomás de Aquino". *Espíritu* LXVI (154): 345-377.
- Echavarría, Agustín. 2020. "Aquinas on divine impeccability, omnipotence, and free will". *Religious Studies* 56: 256-273.
- Eco, Umberto. 2017. *El nombre de la rosa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana.
- Fernández, Carolina Julieta. 2008. "Iusnaturalismo, voluntarismo, derechos subjetivos y otros problemas de la Opera Politica de Ockham". *Anuario Filosófico* 41: 139-154.
- Fernández García, María Socorro. 2002. "Introducción a la Cuestión 23 De Veritate Sobre la Voluntad de Dios". En *De Veritate*, Cuestión 23 Sobre la Voluntad de Dios, págs. 5-13. Pamplona: Cuadernos de Anuario Filosófico.
- Finnis, Johns. 1998. *Aquinas: Moral, Political and Legal Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Fornés Murciano, Antonio. 2015. "Ortodoxia y Heterodoxia en la Filosofía de Joseph De Maistre. Sus Antecedentes y sus Huellas en el Pensamiento

- Contrarrevolucionario Español” (1833-1936). Tesis doctoral presentada ante la Facultad de Filosofía de Catalunya, Universidad de Ramón Llull.
- García-Valiño Abós, Javier. 2010. “La voluntad humana en Tomás de Aquino un estudio desde sus fuentes griegas, patrísticas y escolásticas”. Tesis doctoral presentada ante la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Málaga.
- Green, Leslie y Thomas Adams. 2019. “Legal Positivism”. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Disponible en <https://plato.stanford.edu/entries/legal-positivism/>
- Haldane, John. 1989. “Voluntarism and Realism in Medieval Ethics”. *Journal of Medical Ethics* 15 (1): 39-44.
- Hobbes, Thomas. 2005. *Leviatán*. México: FCE.
- Hubeñak, Florencio. 1999. *Formación de la Cultura Occidental*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Iglesias, José Antonio. 1984. “Una Introducción a Guillermo de Ockham. Sus Doctrinas Política y Jurídica”. *Prudentia Iuris* 12: 83-102.
- Isler Soto, Carlos. 2014. “El nominalismo, ¿está asociado necesariamente a una concepción voluntarista de la ley natural? El caso de Ockham y Hobbes”. *Praxis filosófica* 38: 175-200.
- Lukac de Stier, María L. 2012. “Potentia Dei: de Tomás de Aquino a Hobbes”. Ponencia presentada en la Semana Tomista. Potencia y poder en Tomás de Aquino, XXXVIII. Sociedad Tomista Argentina; Universidad Católica Argentina. <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/ponencias/potentia-dei-tomas-aquino-hobbes.pdf>. Consultado el 19/01/21.
- Mirallbell, Ignacio y Simón Suazo. 1998. “Guillermo de Ockham y su Crítica Lógico-Pragmática al Pensamiento Realista”. Cuadernos de Anuario Filosófico. Serie Universitaria 56.
- . 2019. “La herencia ockhamista en la filosofía política y jurídica moderna”. *Alpha* 49: 179-186
- Muñoz Sánchez, Olmer Alveiro. 2005. “Guillermo de Ockham. Un Pensador Político Moderno en el Mundo Medieval”. *Foro de Educación* 5/6: 95-109.
- Ockham, Guillermo. 1964. *Philosophical Writings: A selection*. Traducido por Philotheus Boehner. Nueva York: The Library of Liberal Arts.

- . 1974. *Ockham's theory of terms, part I of Summa Logicae*. Traducido por Michael J. Loux. London: University of Notre Dame Press.
- . 1983. *Predestination, Gods Foreknowledge, and Future Contingents*. Introducción y traducción de Marilyn McCords Adams y Norman Kretzmann. Indianapolis: Hackett Publishing Company.
- . 1995. *A letter to the Friars Minors and Other Writings*. Traducido por John Kilcullen. Editado por Arthur Estephen MacGrade y John Kilcullen. Cambriedge: Cambriedge University Press.
- . 2007. *Sobre el poder de los emperadores y los papas*. Traducido por Juan Carlos Ultrere García. Madrid: San Sotero.
- Ocampo Ponce, Manuel. 2017. “Fundamentos metafísicos de la relación entre el intelecto y la voluntad en Santo Tomás de Aquino”. *Revista Chilena de Estudios Medievales* 11: 116-132.
- Osborne, Thomas M. 2014. *Human Action in Thomas Aquinas, John Duns Scotus and William of Ockham*. Washington DC: The Catholic University of America Press.
- Polo, Leonardo. 1996. *Ética. Hacia una versión moderna de los temas clásicos*. Madrid: Unión Editorial
- Rivas, Pedro. 2006. “La interpretación del derecho en el positivismo ético contemporáneo”. *Isegoría* 35: 73-87.
- Ruiz Bursón. 2018. “Influencias de la teoría política y jurídica de Santo Tomás de Aquino en el Estado contemporáneo”. *Persona y Derecho* 78 (1): 5-50.
- Schmitt, Carl. 1998. *Teología política. Cuatro ensayos sobre soberanía*. Buenos Aires: Struhart & Cía.
- Segovia, Juan Fernando. 2016. “El poder liberado de la modernidad: de la monarquía absoluta a la partidista, pasando por la parlamentaria”. *Forum: Anuario de Derecho Constitucional* 4: 83-117.
- Skinner, Quentin. 1986. *Los fundamentos del pensamiento filosófico moderno*, tomo II. México: FCE.
- Utrera García, Juan. 2007. “Estudio Preliminar”. En *Sobre el poder de los emperadores y los papas*, de Guillermo de Ockham. Madrid: San Sotero.
- Welzel, Hans. 1971. *Introducción a la Filosofía del Derecho: Derecho Natural y Justicia Material*. Traducido por Felipe González Vicen. Madrid: Editorial Aguilar.



# EVOLUCIÓN DE POLÍTICAS COMERCIALES EN CENTROAMÉRICA DE 1990 A 2018: UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO

---

**Suyen Alonso Ubieta\***

Universidad Nacional (Costa Rica)

✉ [suyen.alonso.ubieta@una.ac.cr](mailto:suyen.alonso.ubieta@una.ac.cr)

**Jorge Rafael Solano Ruiz\*\***

Universidad Nacional (Costa Rica)

✉ [jorge.solano.ruiz@una.ac.cr](mailto:jorge.solano.ruiz@una.ac.cr)

Recibido: 29 de junio de 2022

Aceptado: 20 de septiembre de 2022

DOI: 10.46553/colec.33.2.2022.p77-121

**Resumen:** En el presente artículo se estudia la evolución de las políticas comerciales aplicadas en Centroamérica, de 1990, cuando inician los procesos de apertura de comercial más agresivos de la región, hasta el 2018. Teóricamente se parte de dos abordajes

---

\* Académica del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, Universidad Nacional. Posee una maestría en Política Económica con énfasis en Economía Internacional por parte del CINPE-UNA.

\*\* Académico de la Escuela de Economía, Universidad Nacional. Posee una maestría en Comercio Internacional, por parte del CINPE-UNA.

Este artículo fue desarrollado en el marco del programa de investigación “Negociaciones comerciales y Desarrollo: análisis de la experiencia centroamericana”, que estuvo a cargo de núcleo de investigación “Globalización y Comercio”, del Centro Internacional de Política económica para el Desarrollo Sostenible, Universidad Nacional, Costa Rica.

conceptuales: política comercial e instrumentos e integración económica e integración profunda. En cuanto al diseño metodológico, se realizó un estudio de tipo cualitativo, sustentando en la técnica de revisión bibliográfica a profundidad y análisis de contenido de los planes de Planes de Desarrollo Nacional y Exámenes de Políticas Comerciales de la OMC de cada país. Sobre los hallazgos centrales se encuentra que la región, pese a sus discrepancias, ha tomado dos líneas de trabajo: a) apertura paulatina y fomento a la diversificación productiva; b) dinámica de integración por acciones estratégicas. Se concluye que las políticas comerciales aplicadas de 1990 al 2018, han permitido la participación internacional con enfoque hacia la apertura comercial, los cuales, con diferentes instrumentos y momentos, han permitido un cambio en la estructura exportadora de los países en estudio, con resultados diferenciados por país.

**Palabras clave:** Desarrollo; comercio internacional; inversión extranjera; integración regional; planificación.

## **EVOLUTION OF TRADE POLICIES IN CENTRAL AMERICA FROM 1990 TO 2018: AN ANALYSIS OF THE POLICIES IMPLEMENTED TO PROMOTE ECONOMIC DEVELOPMENT**

**Abstract:** This article studies the evolution of trade policies applied in Central America, from 1990, when an aggressive trade opening process began, until 2018. Theoretically, it starts from two conceptual approaches: trade policy and instruments, economic integration and new regionalism. About the methodological design, a qualitative study was carried out, based on the technique of bibliographic review and content analysis, through the analysis of the National Development Plans and Trade Policy Reviews of the WTO for each country. Considering the central findings, despite the discrepancies between countries, the region taken two lines of work: a) gradual opening and promotion of productive diversification; b) integration dynamics through strategic actions. In conclusion, the trade policies applied from 1990 to 2018 have allowed international participation with a focus on trade openness and that, with different strategies and moments, which involved a change in the export structure of the countries under study, with results differentiated by country.

**Keywords:** Development; Foreign trade; Foreign investment; Regional integration; Planification

## I. Introducción

Desde principios de la década de 1990, cuando se inician los procesos de apertura comercial más agresivos (Dowrick y Golley 2004), no solo en la región Centroamericana sino en el mundo, se experimentaron importantes modificaciones en los aparatos productivos nacionales, pero, sobre todo, en la definición de nuevas reglas del juego para participar en los mercados globales. La creación y adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC), la reducción paulatina de barreras arancelarias y no arancelarias, el aumento en la suscripción de acuerdos preferenciales Sur-Sur, las políticas de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED), la expansión logística y de desfragmentación de las cadenas de valor, sin olvidar la revolución que el comercio de servicios y las nuevas tecnología han ejercido, se convierten en ese conjunto de factores que presionan a los gobiernos para definir las mejores estrategias comerciales para enfrentar este escenario (Semančíková 2016; Urata 2022).

Ante la diversidad de medidas para participar en los mercados locales, la suscripción de acuerdos comerciales junto con los incentivos para la atracción de la IED (Devlin y Ffrench 1998) han sido parte importante de cómo la política comercial de la región centroamericana se ha operacionalizado en las últimas dos décadas. Paralelo a los tratados de libre comercio, otras medidas de política comercial como la administración de contingentes y licencias, las normas de contenido nacional y los acuerdos bilaterales de inversión, han sido partícipes de esta dinámica.

Precisamente para comprender e identificar estas medidas, el objetivo del presente artículo es estudiar la evolución de las políticas comerciales aplicadas por países integrantes del Mercado Común Centroamericano (MCCA) desde 1990 hasta el 2018. En la revisión literaria realizada no se identifica ningún trabajo que, de forma conjunta, analice y contraste los principales elementos que han caracterizado la formulación y aplicación del instrumental de política comercial desde la década de los noventa hasta los tiempos más recientes. Sin embargo, se debe rescatar que en la revisión de literatura se identifica el trabajo de Sánchez (2006) que analiza el caso específico del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA DR), pero por lo general prevalecen análisis individuales de países.

Desde este planteamiento, dos principales cuestionamientos guían el presente artículo: el primero es comprender, ¿cuáles instrumentos han caracterizado las políticas comerciales aplicadas por los países del MCCA de 1990- 2018?, y, el segundo, determinar, ¿qué tipo de patrones se pueden identificar en dicha formulación? Con el desarrollo de esta investigación, se contribuye en la generación de evidencia en materia de política comercial para la toma de decisiones en materia de política pública y se proponen espacios de investigación futura que, de forma prospectiva, discutan los alcances e impactos de dichas políticas en los modelos de desarrollo de la región Centroamericana.

Estructuralmente, en la siguiente sección se desarrollará el marco conceptual, en la sección tercera, el abordaje metodológico, en el acápite cuarto y cinco, los hallazgos y discusión y en la sección 6, las conclusiones y recomendaciones.

## **II. Abordaje conceptual**

### *II.1. La política comercial: su conceptualización y rol para el desarrollo de los países*

La política comercial es parte de las líneas de acción de una política macro, denominada política económica. En su formulación se considerando las leyes, reglamentos y posiciones negociadoras que adoptan los gobiernos para regular el intercambio de bienes y servicios con un país o bloque de países específicos (IGI Global 2022). No obstante, no solo la postura política de los gobiernos se toma en cuenta (Woolcock 2005), sino también al sector empresarial y otro grupo sociales de poder.

Este tipo de política tiene como objetivo la mejora de los términos de intercambio y la eficiente asignación de recursos ante distorsiones internas del mercado y competencia imperfecta, en busca del crecimiento económico de las naciones (Shaffer y Fleurbaey 2018). De hecho, una política comercial exitosa contempla el comportamiento de las empresas nacionales, así como la posición de estas empresas con relación a las del extranjero. Por tanto, explica cómo los actores -gobierno, grupos de presión e individuos- convergen para reforzar o alivianar las consecuencias distributivas de los

ingresos obtenidos de los flujos comerciales del país con otros actores internacionales (Grossman y Helpman 2002; Rodrik 1995), lo que se logra a través de información detalla sobre la aplicación de instrumentos de política que se adapten las características de las empresas y el modelo de competencia de otras industrias o países (Helpman 1989).

En particular, este tipo particular de política se operacionaliza a través de diferentes instrumentos que median las relaciones comerciales internacionales (OAS s.f.). De acuerdo con Helpman (1989), este conjunto de instrumentos permite promover, modificar o limitar los intercambios comerciales del país con el resto del mundo y puede ser de orden arancelario (gravámenes que se atribuyen sobre un producto cuando traspasa una frontera nacional) como no arancelario (medidas, distintas al arancel, que restringen el ingreso de un producto a determinado mercado). En ambos casos, la finalidad es regular las cantidades y precios de los bienes que comercian con otros países (Krugman y Obstfeld 2006). Entre los más utilizados se encuentran: el arancel; subsidios a la exportación; cuotas a la importación; restricciones voluntarias a la exportación; exigencia de contenido, u otras normas (Krugman y Obstfeld 2006).

A su vez, otra clasificación útil es entenderla según los objetivos que esta persigue, los cuales puede ser de distinta índole, siendo los más comunes la búsqueda de nuevos mercados, atracción de inversión extranjera directa, incremento y diversificación de las exportaciones y aprovechamiento o suscripción de nuevos acuerdos comerciales. Cada país es el que decide la orientación de su política según objetivos, por ejemplo, en el caso costarricense, su política comercial encadena tanto la política de comercio exterior como la de inversión (Comex s.f.)

Para Gibbs (2007), sin embargo, además de los objetivos anteriormente reseñados, la política comercial debe contribuir en la formulación de estrategias para lograr la diversificación industrial y la creación de valor añadido, pero sobre todo debe verse como una herramienta esencial para el logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) de las naciones, en especial porque el comercio debe ayudar en la erradicación de la pobreza (ODM 1), potenciar las capacidades de las mujeres (ODM 3), y buscar los mecanismos para que los países en desarrollo se beneficien en mayor escalar de participar en el sistema internacional de comercio (ODM 8).

Pese a ello, el sistema multilateral de comercio enfrenta a los países, como los Centroamericanos, a una doble realidad en la que, por un lado, deben participar del sistema multilateral de comercio, pero, por otro lado, deben “enfrentarse a las restricciones que plantean los acuerdos comerciales que ya han aceptado” (Gibbs 2007, 7). Ante este contexto los países deben formular sus estrategias industriales que les permitan hacer frente a este escenario. Es claro que las exportaciones pueden proporcionar mayores ingresos y creación de puestos de trabajo, no obstante, en Latinoamérica, existe concentración de los beneficios, incluso, industrias exportadoras pueden desarrollar prácticas en contra del medio ambiente y “perjudicar los medios de subsistencia de la gente pobre” (Gibbs 2007, 7).

Para compaginar los beneficios que se puedan derivar del libre comercio con los posibles efectos adversos, es necesario que los gobiernos tengan capacidad para definir un diseño e implementación de políticas públicas, en nuestro caso, comerciales, que logre resultados en pro del desarrollo económico y social de los países. Además, las naciones deben conocer sobre las acciones que sus socios más cercanos implementan a fin de negociar o defenderse para alcanzar las metas de desarrollo propuestas.

## *II.2. La integración económica: más allá de los tratados de libre comercio*

Los acuerdos de integración materializan los esfuerzos más complejos y con mayor alcance a nivel de asociación entre países y pueden ser de índole social, económica o política (Solano y Alonso 2020, 4). Dentro de esta clasificación y para nuestros fines, es importante comprender el alcance del término integración desde la esfera económica, siendo Balassa (1964) un primer referente ello.

Según el autor y su Teoría de Integración Económica, esta implica un proceso ejecutado por acciones paulatinas que permiten eliminar medidas que limitan el comercio entre las partes. En su planteamiento, el autor propone cinco etapas que conforman el proceso de integración económica (Balassa 1964, 3-5):

1. Zona o área de libre comercio: busca la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias a las exportaciones e importaciones de bienes que son originarios de los Estados miembros

del área. Es la forma más básica de integración económica y un ejemplo de este proceso son los tratados de libre comercio.

2. Unión Aduanera: Además de conformar un área de libre comercio, los estados deciden establecen un arancel externo común frente a terceros países. Desde el 2017, en Centroamérica existe la Unión Aduanera entre Honduras y Guatemala.

3. Mercado Común: Al ser la tercera etapa del proceso de integración, presupone la existencia de una unión aduanera, pero también la liberalización de los factores productivos: mercancías, personas, servicios y capitales. No existen obstáculos a la entrada y salida de personas que se desplacen con una finalidad económica en ninguno de los Estados miembros

4. Unión Económica: Conjunto a la existencia de un Mercado Común, también propone la armonización de las políticas económicas de los Estados miembros.

5. Integración económica total: Creación de una autoridad supranacional que adoptará las decisiones de política fiscal, monetaria y cambiaria <sup>28</sup>.

Con el pasar de los años y considerando la anterior perspectiva, se fueron perfilando diferentes posturas sobre los procesos de integración económica. El primer autor en realizar una crítica severa a los procesos de integración fue Lawrence (1996) al proponer el concepto de *integración profunda*. Su principal argumento se centra en plantear que los acuerdos regionales apenas facilitaban el acceso a mercados pues se limitaban a suprimir barreras que inciden en el flujo de bienes y servicios y esto, no es más que una *integración superficial*. Por lo tanto, el autor plantea que los acuerdos de integración deben profundizar con igual importancia temas conexos al comercio como inversiones, propiedad intelectual, sociedad, ambiente, regulación, migración, entre otros.

---

<sup>28</sup> Esta taxonomía está orientado a los distintos tipos de acuerdos comerciales que los países pueden optar, siendo los TLC uno de ellos. Por ejemplo, las categorías de acuerdos comerciales que se reportan los países en el portal del SICE (OAS 2022) son: acuerdos multilaterales, uniones aduaneras, acuerdos de libre comercio y acuerdos de comercio preferencial.

Por su parte, Campos, Coricelli y Moretti (2015) sobre la materia aluden que la integración superficial está personificada por un TLC y restringida hasta la integración económica, por lo que una propuesta desde la “integración profunda” va más allá al combinar aspectos económicos y políticos, incluso sociales.

Esta particularidad de incorporar temas conexos al comercio en los últimos años comenzó a ser más progresiva. Sampson (2003) y Hoekman y Winters (2007), por ejemplo, en sus investigaciones identifican la inclusión de temáticas distintas a aranceles, así como la discusión de la armonización de políticas regulatorias a inicio del 2000. De esta forma, los países comenzaron a buscar cierto grado de uniformidad en distintos temas y una integración más profunda en las estructuras reguladoras por parte de los Estados. En este sentido, Bruno et al. (2018) argumentan que, desde la homologación de políticas y normativas, no necesariamente un *mercado común* es un equivalente de integración profunda.

En años más recientes, y desde la tradición cepalina (Cepal 1994), se acuña el término *regionalismo abierto*, formulado a partir de las aportaciones de Reynolds, Thoumi y Wettmann (1993). Este se define como la “interdependencia nacida de acuerdos de carácter preferencial y aquella impulsada por las señales del mercado, resultantes de la liberalización comercial en general” (CEPAL 1994, 12) encaminado a incrementar la participación global de los países y regiones. Es un concepto más comprensivo que nace de considerar la interdependencia generada a través de procesos de integración económica profunda, pero también, implica una aplicación práctica hacia la convergencia y participación mundial entre regiones (De la Reza 2003).

Los anteriores abordajes son importantes porque desde la integración económica hasta la integración profunda y el regionalismo abierto, estas argumentaciones sirven de marco para comprender las acciones y orientaciones de política comercial propuestas por los gobiernos. De hecho, Requeijo (2002), desde el abordaje de la integración económica, es enfático en precisar que la realidad muestra fórmulas intermedias y las etapas no presentan perfiles nítidos. Por ende, dado la coyuntura particular de las naciones, podrán darse casos donde algún estado no puede soportar los costos de la integración y desistir, o bien, decidir moverse a la siguiente etapa o estrategia. Empero, la transición de un estadio a otro es una decisión

política, con costos y dificultades, por lo que deben considerarse a los ciudadanos de cada nación y sus objetivos finales de desarrollo y bienestar. Así, entender la integración económica, basándose en la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias es un abordaje ligero.

### **III. Abordaje metodológico**

El enfoque de investigación es de corte cualitativo y el alcance es descriptivo-explicativo, el cual se basa en la aplicación de la técnica de revisión bibliográfica a profundidad y de análisis de contenido. El objetivo de ambas aplicaciones fue encontrar en la literatura esas características particulares y patrones en los casos en estudio que permitieran delinear rasgos en la evolución de la política comercial de cada país en estudio. Según Hernández, Fernández y Baptistas (2014), este abordaje se usa en la mayoría de los casos la literatura existente y mediante acción indagatoria se recopila, analiza e interpreta la información para generar así un informe final que resulta el objetivo de la investigación. A nivel de instrumentos, se generó una matriz de sistematización de acciones de las políticas comerciales, dividida en los siguientes aspectos: año, objetivo de la política, medida aplicada. De esta matriz, se obtienen las categorías centrales de análisis agrupada en fases (filas) y dimensiones (columnas) (ver Anexo 1).

Las fuentes documentales analizadas fueron: los exámenes de las políticas comerciales evaluados por la OMC, los informes de Gobierno enviados para la evaluación de los exámenes de las políticas comerciales, los planes de Desarrollo de los países centroamericanos<sup>29</sup> y bases de datos sobre comercio disponibles en COMTRADE. A su vez, el proceso de revisión documental se delimitó entre los años 1990 y 2018, según la documentación más actual disponible. Se desarrollan, en primera instancia, un estudio individual de las políticas comerciales de cada país, para posteriormente desarrollar el análisis de patrones como región.

---

<sup>29</sup> Se debe anotar que no todos los países de la región cuentan con planificación de gobiernos a través de planes de desarrollo. En el anexo 1 se especifica las fuentes usadas para cada caso.

## IV. Hallazgos

### *IV.1. Evolución de políticas comerciales por país*

Las políticas comerciales de los países en estudio, de 1990 hasta el 2018, evidencian un proceso paulatino de apertura comercial, diferente entre los países, así como por una marcada heterogeneidad en instrumentos de política aplicados.

Para comprender a detalle cómo la región avanzó en el tema de integración en la economía global y abordar la evolución de las políticas de cada país, el insumo clave fueron los exámenes de políticas comerciales de la OMC. En estos procesos cada miembro, así como un comité de OMC, brindan un informe de los principales cambios en la política comercial del respectivo país entre un periodo determinado<sup>30</sup>.

En este apartado se aborda de forma individual cuales fueron los objetivos de política comercial durante cada periodo de revisión y con ello plasmar el avance en temas de liberalización comercial para promover el desarrollo.

Para facilitar el análisis de la evolución de las políticas, estas fueron caracterizadas en cuatro fases: Etapa 1: 1990-1996 (bases); Etapa 2: 1997-2003 (participación multilateral); Etapa 3: 2004-2011 (indicios de integración profunda); Etapa 4: 2012-2018 (Integración profunda y facilitación del comercio). Junto a su agrupación se identificaron cuatro dimensiones: 1) acciones a nivel interno, 2) acuerdos comerciales, 3) integración regional del MCCA y 4) medidas a nivel multilateral; base para la interpretación de los hallazgos (ver Anexo 1).

A continuación, se explican los principales hallazgos para cada uno de los casos.

---

<sup>30</sup> La periodicidad de estos exámenes no necesariamente es la misma para cada país, el criterio dado por la OMC para la periodicidad se basa en la participación que tiene cada miembro en el comercio mundial; debido a esto, los periodos de revisión pueden oscilar entre cuatro a ocho años, con sus excepciones.

#### *IV.1.1. Guatemala*

El país en su primer periodo de revisión avocó sus esfuerzos a cumplir los acuerdos en el marco del Sistema Multilateral del Comercio, en el segundo a mejorar las condiciones de acceso a sus principales socios comerciales valiéndose especialmente de Tratados de Libre Comercio (TLC) y el tercer periodo a modificar la legislación interna para promover la inversión extranjera directa (IED) y facilitar el comercio.

En forma puntual, en el primer examen de políticas comerciales presentado por el Gobierno de Guatemala (2001) y la secretaria general de la OMC (2001a), 1991-2001, destacan como objetivo primordial de la política comercial reducir la participación del Estado en la economía y promover una mayor participación del sector privado. Asimismo, se destacan dentro de los objetivos negociar y administrar acuerdos internacionales que permitan el acceso a mercados extranjeros e internacionalizar la economía.

Durante el segundo periodo de estudio de políticas, desde 2002 hasta 2008, continua el objetivo de la reducción del Estado en la economía y mayor participación de los agentes económicos. Se hace explícita la búsqueda de promover las exportaciones y contar con mayor certeza jurídica y estabilidad económica. Este periodo, se caracteriza por importantes avances macroeconómicos y nivel estatutario; no obstante, muchos de estos se vieron desacelerados en los últimos años por lo que sería la crisis mundial del 2008 (OMC 2009).

Durante el último periodo de revisión de políticas comerciales, los objetivos ya muestran procesos de internacionalización con miras a diversificar la oferta exportable a través de la calidad y el valor agregado, atraer más inversión extranjera y ser un país más competitivo (Gobierno de Guatemala 2016; OMC 2017).

En síntesis la evolución de las políticas comerciales de Guatemala desde 1990 hasta el 2016, refleja en la primer etapa un proceso de ajuste institucional y jurídico internos para cumplir las obligaciones firmadas en el GATT, en una segunda etapa la puesta en marcha de negociaciones comerciales para mejorar las condiciones de acceso de sus productos en el extranjero y acciones para fortalecer el MCCA y, en una tercera etapa, la

búsqueda de nuevos socios comerciales, atracción de IED, facilitación del comercio y mayor participación más activa en el marco del MCCA.

#### *IV.1.2. El Salvador*

La política comercial de El Salvador ha tenido 4 revisiones por parte de la OMC, la primera comprende los años de 1989 a 1996, la segunda de 1997 a 2003, la tercera de 2004 a 2010 y la cuarta de 2011 a 2016. En el marco de estas revisiones se denota un proceso de modificaciones paulatinas que inicia con el cambio de la política de sustituciones de importaciones con miras a incursionar en los mercados internacionales y finaliza con un modelo que apuesta por la firma de acuerdos comerciales para promover las exportaciones y la atracción de IED.

El primer periodo de 1989-1996, se caracteriza por la implementación de políticas de estabilización y ajuste estructural con el fin de cambiar el modelo de sustitución de importaciones hacia una mayor incursión en la economía mundial, dentro de las acciones más destacables están: la reducción de aranceles y tramos arancelarios y la eliminación de la mayoría de exenciones arancelarias y no arancelarias, control de precio, control cambiario, impuestos a la exportación y depósitos previos a la importación (Gobierno de El Salvador 1996).

Para el segundo periodo (1997-2003), la política comercial tiene como objetivo el perfeccionamiento de la integración Centroamericana, aumentar las exportaciones al mundo y promover la IED. La búsqueda del aumento de las exportaciones responde a un proceso incompleto de internacionalización de la economía salvadoreña, además es de saber, que, la atracción de IED se focalizaba a la manufactura con el fin de generar más empleo (Gobierno de El Salvador 2003; OMC 2003a).

El tercer periodo de evaluaciones comprendido entre los años 2004 al 2010 muestra avances importantes en propuestas de políticas; sin embargo, muchas de estas no tuvieron el impacto esperado a razón de enfrentar la crisis del 2008, crisis que afectó drásticamente a El Salvador por su alta dependencia a Estados Unidos (Gobierno de El Salvador 2010; OMC 2010a).

El Salvador se continúa recuperando de los efectos de la crisis del 2008 y para mejorar la situación económica del país apuesta por un modelo fuerte

atracción intensiva de IED, búsqueda de nuevos socios comerciales y mejorar las relaciones con los que ya son socios y diversificación de exportaciones (Gobierno del El Salvador 2016; OMC 2016a).

#### *IV.1.3. Honduras*

A nivel comercial Honduras sufrió importantes transformaciones en las últimas décadas, en primera instancia, adaptando un marco normativo, jurídico e institucional caracterizado por el proteccionismo y Estado grande, hacia uno que permita participar en mercados internacional y garantizar un libre flujo de mercancías; y recientemente, llegar a un modelo de atracción de IED y promoción de exportaciones. Aunque los cambios en la política comercial de Honduras son notorios, lo cierto es que esté no evolucionó tan rápido como lo esperado por efecto de la crisis de 2008. Si bien, todos los países de la región también sufrieron con la crisis, Honduras fue uno de los más afectados rezagando así su adaptación a la evolución de las estructuras de mercados internacionales.

Para el periodo de 1990 hasta el 2018 se han realizado un total de 3 exámenes de política correspondientes a los periodos 1990-2003, 2004-2010 y 2011-2016. Para el primer periodo hubo cambio estructural del modelo comercial Honduras con respecto a la década de los 80s, en el marco del Programa de Ajuste Estructural (PAE), que buscaba revertir la tendencia impuesta por el modelo de sustitución de importaciones. Para promover la apertura comercial con el mundo, la primera decisión que ayudaría a cumplir el objetivo fue la adopción del GATT en 1994 y miembro de la OMC en 1995, con esto acepta todas las obligaciones del sistema multilateral las cuales incentivan a un comercio libre y justo (Gobierno de Honduras 2003; OMC 2003b).

Durante el periodo 2004-2010 las medidas adoptadas en material comercial mantenían la visión hacia mercados externos, pero los esfuerzos se enfocaron en estabilizar la economía interna por efecto de la crisis. Durante este periodo la apuesta por la atracción de IED fue clave para la generación de empleos, así como fortalecer la integración regional, después de todo, el MCCA es su segundo socio comercial más importante (Gobierno de Honduras 2010; OMC 2010b).

Durante el último periodo de revisión de políticas, los objetivos vuelven a tomar un matiz hacia la integración con el comercio internacional usando como herramientas las negociaciones comerciales a nivel multilateral, regional y bilateral; asimismo, la formulación de políticas internas para atraer la inversión en sectores estratégicos y la promoción y facilitación del comercio (Gobierno de Honduras 2016).

#### *IV.1.4. Nicaragua*

Nicaragua ha seguido una línea similar en el proceso de apertura comercial y formulación de políticas comerciales con respecto al resto de países de la región, aunque, por sus particularidades políticas ha tenido ciertas limitaciones en el tema de atracción de IED. Durante el periodo 1990-2018, ha realizado 3 exámenes de política comercial, donde, en el primer examen evaluó los cambios en políticas hechos de 1990 a 1999, mostrando en este caso medidas de política dirigidas a cambiar el modelo anti exportador y liberalizar las relaciones comerciales (OMC 1999).

El segundo periodo 2000-2006 se caracterizó por el interés de fortalecer la región y participar en conjunto en las relaciones comerciales tanto inter como intra regionales (OMC 2006). Durante el tercer y último periodo de 2007 hasta el 2013, el país ha buscado administrar mejor los acuerdos comerciales suscritos con el fin de reducir asimetrías y promover un comercio justo (OMC 2013).

Puntualmente, en el primer periodo (1990-1999) los rasgos más relevantes son la creación de políticas y normativas internas que promuevan la liberación del comercio, muy de la mano con los compromisos asumidos al ingresar a la OMC en 1995. Llama la atención, que el proceso de integración durante estos casi diez años no fue prioridad, como si lo fue en el resto de los países centroamericanos.

Durante el segundo periodo (2000-2006) plantean como objetivo mejorar la integración económica de la región y apostar por una unión aduanera, situación notoria a con respecto al periodo anterior donde el tema de integración fue ínfimo. Y el otro objetivo fue propiciar la apertura comercial para incentivar las exportaciones a través de acuerdos bilaterales, regionales, subregionales y multilaterales (Gobierno de Nicaragua 2006).

Para el último periodo (2007-2013) definió como objetivos, normar las relaciones comerciales con los demás países bajo el concepto de comercio justo y competitivo, esto al considerar que hay asimetrías entre los países y se tienen que corregir las distorsiones del mercado. El otro objetivo planteado el continuar con la promoción de mercados extranjeros a través de acuerdos que promuevan el intercambio de mercancías y la inversión (Gobierno de Nicaragua 2013).

#### *IV.1.5. Costa Rica*

La apreciación inicial de Costa Rica es que ha tenido mayor trayectoria en el uso de instrumentos de política especialmente: tratados de libre comercio, promotora de comercio exterior y atracción de IED. Como miembro de la OMC este país ha sido sometido a cinco exámenes en los periodos 1990-1995, 1996-2001, 2002-2007, 2008-2013 y 2014-2018.

A lo largo de los cinco periodos de política, Costa Rica pasó de ser un país que promovía a lo interno una reforma productiva que llevara a la exportación de bienes no tradicionales y la defensa de los bienes tradicionales como el café y el banano, a una economía enfocada en la búsqueda de inversión en manufactura media-alta y la promoción de exportación de servicios y bienes con valor agregado.

Para ir puntualizando, en el examen correspondiente a los años de 1990 a 1995, el objetivo costarricense se centró en la promoción en la exportación de productos no tradicionales y el impulso de exportación de bienes tradicionales como café y banano a países desarrollados. En términos generales era continuar con la orientación *hacia afuera* que —a diferencia del resto de países de CA— venía impulsando desde antes de 1990 y que después de este año significaron un número importante de reformas para liberalizar el mercado; así como incentivar a los productores locales a diversificar los productos de exportación (Gobierno de Costa Rica 1995).

Para el segundo periodo, 1996 hasta el 2001, los objetivos de política comercial se centraron en desarrollos y aplicar instrumentos que facilitaran el comercio exterior pero que al mismo tiempo le permitieran al país protegerse de las acciones proteccionistas de otros países. Ya para este periodo, la idea de liberalización comercial era clara y el país se adelanta —con respecto a la región— en promover la diversificación de productos

exportables e inclusive tiene como fin vincular todos los sectores productivos al comercio internacional. Dos objetivos más se suman a la política: uno en la línea de desarrollar las condiciones de competitividad nacional necesarias para atraer IED y, el otro, en fortalecer la integración regional (Gobierno de Costa Rica 2001; OMC 2001b).

La tercera revisión de políticas, del 2002 al 2007, su objetivo se enfocaba en promover, facilitar y consolidar la inserción del país en el comercio exterior (Gobierno de Costa Rica 2007). Los procesos de integración regional y multilateral no dejan de ser importantes para el país, por lo cual en el primer ámbito acuerda con el resto de los países programar acciones que lleven a la unión aduanera y, en el segundo ámbito adoptó el Quinto Protocolo sobre los Servicios Financieros (OMC 2007).

Durante el cuarto periodo de evaluaciones (2008-2013) el proceso de apertura comercial se aceleró y el país experimenta un avance notorio en materia de comercio exterior. El objetivo que orientó la política durante estos años fue ampliar la plataforma comercial a través de normas multilaterales más fuertes y nuevos acuerdos bilaterales.

El último periodo, de 2014 a 2018, los principales cambios fueron a nivel internos, ya que la política se centró en la atracción de IED y la adhesión a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). El objetivo definido por el Gobierno de Costa Rica (2018) busca mejorar la competitividad para atraer la IED y mejorar la calidad y el valor agregado de los productos para expandir el comercio.

#### *IV.2. Análisis de la evolución de las políticas comerciales de los países del MCCA*

La evolución de las políticas comerciales de los países en estudio es reflejo de su situación económica interna y visión política particular frente al procesos de liberalización comercial; sin embargo, hay un común denominador que también ha influido en la formulación sus políticas comerciales, este es el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

El proceso de consolidación de la región a través del MCCA ha repercutido a lo largo de la historia en la forma cómo los países centroamericanos se han integrado -a su manera- a las dinámicas del comercio internacional y, aunque se ha visto marcado por periodos de

concesos y desacuerdos, sí se puede trazar el cambio del patrón regional que va de un modelo proteccionista, en los años 80, hacia uno de mayor apertura con miras a promover la integración profunda y así establecer negociaciones con otros países y regiones en la actualidad.

Sin ánimo de hacer una revisión histórica de todo el proceso de integración y, antes de entrar directamente al estudio de políticas comerciales, es necesario contextualizar la región a finales de la década de los 80 hasta la actualidad. Es importante visualizar el proceso de integración desde finales de los 80, pues a partir de ese momento se comienzan a dar cambios en el modelo de desarrollo *hacia adentro* y agroexportador promovido por los países de la región; que sucumbió por efecto de la crisis económica, caída sostenida de las condiciones de vida de las personas y conflictos sociopolíticos (Caballeros 2019).

Como lo explica Caballeros (2019), después de una década del debilitamiento del comercio intrarregional, no fue hasta finales de los 80 que comenzó su recuperación y, en los años 90, se inicia la creación de planes regionales para el fortalecimiento del bloque dando lugar a la creación de instituciones supranacionales, entre ellas el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Con la creación del SICA y la firma del Protocolo de Guatemala en 1993<sup>31</sup> comienza el proceso de estabilidad y desarrollo de la integración en materia de comercio, cooperación, social.

El fortalecimiento de la región no solo generó beneficios internos, sino también, permitió el fortalecimiento la vinculación con actores externos. Así, a finales de los 90 e inicios del 2000 se celebraron reuniones para la firma de acuerdo comerciales con socios comerciales clave, entre ellos: Estados Unidos, Unión Europea, México, República Dominicana y la adhesión de Panamá al MCCA. Después de un amplio proceso de apertura comercial, los países de la región, por lo menos en la última década, han visualizado la meta de constituir una unión aduanera y, aunque parece inalcanzable en el corto plazo, se han suscrito más acuerdos internos de alto impacto que han facilitado el flujo comercial de bienes, servicios y personas (Caballeros 2019).

En cuanto a los modelos de desarrollo de la región, Martínez (2019) realiza una síntesis expedita de los últimos tres implementados, exponiendo

---

<sup>31</sup> Fundador del subsistema económico de integración.

cómo han evolucionado y cómo la visión de los países se adaptaba a las circunstancias locales y globales. El autor identifica el primer modelo — entre 1960 y 1989— como de *desarrollo hacia adentro*, basado en la expansión del mercado interno y reemplazo de las importaciones por la producción interna; sin embargo, el modelo entró en su declive, durante los años 70 y finales de los 80, por efecto de su insostenibilidad a nivel productivo e incompatibilidad con la reconfiguración del mercado externo.

Para dar un cambio a la situación adversa presentada a nivel regional, con apoyo de organismos internacionales externos se logra promover un modelo de *desarrollo hacia afuera* caracterizado por el *regionalismo abierto* (1990-2007). El modelo promovía la apertura comercial hacia el mundo, pero también exigía compromisos para la reducción de la discriminación intrarregional y estabilización macroeconómica (Martínez 2019). Visto de otra forma, el modelo promovía ajustes a nivel interno, regional y con el resto de los países del mundo; por tal razón y sumado a las transformaciones significativas que tuvieron que hacer los países de la región, este modelo se considera uno de los más ambiciosos y el precursor de iniciativas enfocadas a una integración profunda (Caballeros 2019; Martínez 2019).

El tercer modelo de desarrollo de *atracción de IED y promoción del comercio internacional* a través del TLCs, inició desde 1990 pero tomó fuerza hasta después de 2007 y ha promovido la búsqueda de nuevos socios comerciales para la creación de fuentes de empleo y expansión del comercio (Martínez 2019). Después del 2010 y hasta la actualidad el modelo de desarrollo se ha enfocado hacia una *integración profunda* implementando nuevas políticas industriales para promover la diversificación de la oferta exportable e incentivar la industria de servicios, desarrollo de cadenas regionales de valor, innovación e inclusive un compromiso regional con el desarrollo sostenible.

Una vez contextualizada los modelos de desarrollo y las dinámicas de integración en la región, se realiza un análisis sobre la evolución de las políticas comerciales implementadas desde 1990 hasta 2018 para integrarse como región en las dinámicas del comercio global.

### *IV.3. Síntesis de evolución de las políticas comerciales en el MCCA*

La base de este análisis fue la revisión de políticas comerciales por país, que permitió concatenar toda la información obtenida para realizar una evaluación general. Este abordaje se ha dividido en cuatro periodos con un margen de seis años entre cada uno. La razón principal es dar garantía de un análisis que contemple por igual las medidas de todos los países, ya que, los exámenes de políticas se realizaron en periodos distintos.

En la tabla 1 se observa cómo la región, en primera instancia, busca la inserción en el comercio internacional y se fortalece la propuesta de integración para que verdaderamente funja como un mercado común. Paulatinamente, comienza a buscar la inserción del comercio validándose de distintos instrumentos de política destacando los acuerdos comerciales y las políticas de atracción de IED, los cuales, entre ambos buscan promover la diversificación de exportaciones y generación de empleos -en la medida de lo posible de calidad-. Finalmente, se llega a un avance muy importante en materia de integración llevando la búsqueda de encadenamientos y mejorando el flujo comercial de medidas de facilitación del comercio e inclusive existen medidas para caminar rumbo a una unión aduanera.

**Tabla 1. Principales acciones de política comercial de la región, por etapas**

<b>Etapa</b>	<b>Principales características</b>
<i>Etapa 1: 1990-1996</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inician las políticas para promover una mayor inserción al mercado internacional.</li> <li>• Se busca mayor integración, pero a través de acuerdos multilaterales, especialmente de la OMC.</li> <li>• Visión de mayor integración regional y fortalecimiento del MCCA.</li> <li>• Promoción de productos no tradicionales.</li> <li>• Se crean programas de reducción de aranceles, barreras no arancelarias y otras prácticas que afectan el libre flujo del comercio, influenciado especialmente por los acuerdos tomados del GATT y la creación de la OMC.</li> </ul>

- 
- Predomina la búsqueda de acuerdos bilaterales preferenciales, de promoción, de protección recíproca y de alcance parcial.
  - Es casi nula la búsqueda de acuerdos de libre comercio (TLC).

---

*Etapa 2:  
1997-2003*

- Aún es tenue el proceso de integración a través de TLC.
- Mayor grado de reducción de los aranceles a la importación de mercancías y supresión de la mayoría de las barreras arancelarias.
- Ya se mencionan los regímenes de importación especiales como perfeccionamiento activo (para zonas francas) y el temporal.
- Se le da mayor importancia al rol de la OMC y se participa activamente.
- Comienza a ponerse atención a los procesos de atracción de IED.
- Hay un enfoque centrado en la promoción de las exportaciones y su diversificación.
- Se crean leyes para la regulación de la propiedad intelectual que responden a la suscripción de los países en el acuerdo de la OMC que regula este tema.

---

*Etapa 3:  
2004-2011*

- Creación de mejores programas de apoyo a productos exportables.
  - Fortalecimiento de las instituciones estatales que atienden temas de comercio exterior, entre ellas las promotoras.
  - Fortalecimiento de las leyes y normativas en materia de comercio exterior, ya sea para su fomento o para la protección de la industria nacional.
  - Es el auge del proceso de firma de acuerdos comerciales.
  - Perfeccionar el proceso de integración del MCCA. Algunos países toman la vía del fortalecimiento del comercio intrarregional y otros como CR y Panamá hacia un comercio interregional.
  - Creación de estrategias para la conformación de la Unión Aduanera Centroamericana.
-

---

*Etapa 4:  
2012-2018*

- Las políticas comerciales muestran un componente importante en la atracción de inversión extranjera directa.
  - Creación de reglamentos y normativas que facilitan la creación de zonas francas.
  - La negociación y firma de TLC sigue siendo un elemento clave en las políticas comerciales.
  - Se evidencia mayor participación de los países en el MCCA, lo que permitió alcanzar importantes acuerdos para este grupo.
  - Se toman medidas para promover la facilitación del comercio.
  - Importantes avances en la búsqueda de integración profunda en miras a conformar una unión aduanera.
- 

#### *IV.4. Cambio de la estructura productiva*

Las políticas comerciales implementadas incidieron en la transformación de la oferta exportable de los países, en el caso del sector agrícola se diversificó la gama de productos exportados mientras que el sector servicios -que creció significativamente- y el de manufactura experimentaron cambios importantes por influencia de la atracción de IED y los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Las zonas francas, así como el régimen de perfeccionamiento activo, forman parte de los denominados regímenes especiales, “los cuales son mecanismos legales que los Gobiernos implementan para incentivar la inversión extranjera directa, las exportaciones, el desarrollo y dinamización de la economía de los países” (PROCOMER 2021, 1). Las zonas francas son áreas geográficamente delimitada donde se realizan actividades industriales y comerciales bajo un régimen tributario, aduanero especial. En cuanto al perfeccionamiento activo, se trata de un régimen aduanero que permite recibir mercancías en el territorio aduanero nacional, con suspensión de toda clase de tributos y bajo rendición de garantía.

**Tabla 2. Cambio de la estructura productiva de los países de la región entre 1990 y 2017, en porcentajes**

Sector productivo*	Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica	
	1990	2017	1990	2017	1990	2017	1990	2017	1990	2017
<i>Servicios**</i>	17.68	19.30	<u>35.47</u>	29.61	11.75	<u>24.50</u>	16.25	<u>22.85</u>	22.39	<u>38.00</u>
<i>Alimentos y animales vivos</i>	45.72	34.50	<u>30.75</u>	11.82	<u>60.39</u>	21.48	<u>48.21</u>	28.55	<u>42.00</u>	24.75
<i>Bebidas y tabaco</i>	1.73	2.21	0.17	1.54	1.46	1.54	0.82	<u>3.84</u>	0.02	0.36
<i>Materias primas no comestibles, excepto combustibles</i>	8.12	6.14	1.73	0.95	5.65	2.38	<u>18.44</u>	2.89	<u>4.09</u>	1.57
<i>Combustibles minerales, lubricantes y materiales relacionados</i>	1.31	<u>2.43</u>	0.77	1.77	0.63	1.21	0.29	0.19	0.28	0.33
<i>Aceites animales, vegetales, grasas y ceras</i>	0.17	<u>3.47</u>	0.03	0.08	0.23	<u>3.68</u>	0.01	0.73	0.35	0.71
<i>Productos químicos y productos relacionados</i>	5.88	7.98	4.86	4.93	0.97	2.20	3.20	<u>0.66</u>	2.38	3.52
<i>Bienes manufacturados clasificados por material</i>	5.44	8.54	11.20	11.75	4.40	5.37	<u>4.79</u>	1.38	4.96	5.06

<i>Maquinaria y equipo de transporte</i>	0.75	1.79	5.32	5.45	1.28	<b><u>6.44</u></b>	0.87	<b><u>10.03</u></b>	3.69	<b><u>7.35</u></b>
<i>Artículos manufacturados diversos</i>	11.99	12.85	9.25	<b><u>30.87</u></b>	11.09	<b><u>28.77</u></b>	0.38	<b><u>24.17</u></b>	18.31	17.43
<i>Otros productos no especificados</i>	1.23	0.81	0.44	<b><u>1.24</u></b>	2.14	2.45	6.74	4.72	1.52	1.22

*Fuente: Adaptada del Atlas de la Complejidad Económica (2019)*

*\* Clasificación estándar de comercio internacional (SITC, por sus siglas en inglés).*

*\*\* Los servicios es una partida agregada al SITC.*

Guatemala fue uno de los países que menos cambios tuvo a nivel de sectores productivos, donde el sector de alimentos y animales vivos se mantuvo como el principal a través de los años; sin embargo, lo que sí cambió fue el tipo de productos exportados. En 1990 las exportaciones principalmente se concentraban en pocos productos tradicionales siendo el café el más importante, seguido de azúcar y banano. Ya para el 2017, seguían prevaleciendo los productos tradicionales pero su participación porcentual dentro del sector disminuyó y dio lugar al ingreso de productos no tradicionales con algún tipo de procesamiento.

Otros sectores con algún tipo de variación importante fueron el de combustibles y el de aceites. En el primer caso al principio solo se exportaba petróleo crudo y luego se comenzaron a exportar derivados y en el segundo, al inicio las exportaciones eran de soja en valores muy bajos y en el 2010 aparecen las exportaciones de aceite de palma en mayor medida. Ambos sectores tuvieron variación, pero su aporte con respecto a otros no fue significativo.

En el caso de El Salvador, los sectores que perdieron mayor participación entre 1990 y 2017 fueron el de servicios y el de alimentos y animales vivos; este último de forma drástica. Como resultado de la pérdida de participación

de ambos sectores, manufacturas repunta específicamente en lo referido a la industria de confección de vestimenta y accesorios. En servicios, la principal pérdida en participación fue en el tema logístico y transporte, mientras que el de turismo repuntó.

Es importante reflejar lo sucedido en el sector de alimentos y animales vivos, considerando que no solo perdió significativamente su participación, sino que además tuvo una transformación notoria, pues en 1990 la gran mayoría exportada correspondía a la partida de café, té y cocoa; no obstante, para el 2017 este rubro prácticamente desaparece y aparece el azúcar, los cereales y productos del mar.

Honduras mostró un avance importante en el cambio de su estructura productiva destinada a mercados externos. En primera instancia, el porcentaje de participación casi se duplica, aumentando mayoritariamente los servicios de tecnologías de la información y la comunicación (TICs) gracias a la IED. El cambio más notorio lo experimento en su sector de alimentos y bebidas, dominado por las frutas y vegetales y el café, el cual percibe una caída drástica en la participación del comercio. Por su parte, el sector de manufacturas de prendas de vestir y accesorios incrementó su participación en las exportaciones.

Gran parte de esta maquila para la exportación la efectúan empresas extranjeras, por tanto, en Honduras el sector nacional redujo su participación. En consecuencia, las empresas extranjeras crecían en buena parte por las facilidades otorgadas por el gobierno para la inversión. Otro sector con crecimiento notorio —no tanto en participación global— fue el de maquinaria con la exportación de cables eléctricos aislantes.

En el caso de Nicaragua es particular a razón de varios movimientos en la participación de sus sectores significativos, dilucidando un cambio del patrón de comercio con el mundo entre 1990 y 2017. En cuanto a servicios, el sector aumentó, especialmente en turismo; en el sector de bebidas y tabaco su crecimiento se dio por el desarrollo de la industria tabacalera local.

Los cambios más notorios se observan en el mercado de alimentos y bebidas, en este caso de forma negativa, pues a finales del periodo, el café, la carne bovina, el banano y el azúcar prácticamente habían perdido la mitad en su participación en el total. Caso contrario sucedió con los sectores de maquinaria y equipo de transportes y manufacturas diversas, que al inicio del periodo no representan ni el 1% de total exportado, y al final de este

representaban el 35%. Las actividades económicas que forman parte de estos sectores corresponden cables eléctricos aislantes y manufactura de prendas de vestir y accesorios.

## V. Discusión

La evolución de políticas comerciales pasa de una reestructuración interna con miras a la apertura comercial hasta el fortalecimiento de la región para competir en un contexto internacional que se enmarca a la conformación de nuevos bloques regionales. Durante el primer periodo acciones de política más notorios y que dieron lugar a la liberalización del comercio, fueron la incorporación de todos los países al sistema multilateral de comercio en el marco de la OMC, las reformas en las legislaciones internas para eliminar las trabas al comercio y el fortalecimiento del MCCA, redirigiendo su visión hacia la liberalización del comercio y mayor participación en mercados externos.

Para el segundo periodo, la dinámica regional se mueve hacia el denominado regionalismo abierto, ya que, se acuerda la búsqueda de acuerdos con socios comerciales importantes como bloque, pero no exime la posibilidad que cada país pueda negociar y firmar acuerdos por su propia cuenta. Asimismo, todos los países consideran que la atracción de IED es un mecanismo propicio para el desarrollo económico, con ello, el tema de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo comienza a tener importancia a nivel regional.

Durante el tercer periodo la región experimenta una transformación notoria en su inserción a los mercados internacionales. Se firma la mayor cantidad de acuerdos comerciales que han tenido los países tanto individualmente como regional promoviendo así la diversificación de productos exportables y de socios comerciales. El MCCA pasa por un momento clave, dado que los países se comprometieron a fortalecerlo a tal punto que se habla de una estrategia para alcanzar la unión aduanera.

En el último periodo, la IED se consolida y continúa creciendo en varios países de la región, provocando que estos deban implementar cambios normativos para manejar adecuadamente el tema de competencia y protección de la industria nacional. La apertura con el mundo continúa

siendo una prioridad para la región y se buscan socios comerciales no tradicionales con el fin no solo de diversificar la oferta exportable sino también de socios. Pero aquí lo más destacable es la búsqueda de la integración profunda del MCCA, abriendo espacios para alcanzar iniciativas a nivel aduanero, de facilitación del comercio, cooperación técnica y económica e inclusive de seguridad regionales.

Tras el análisis queda evidente que la región, a pesar de tener discrepancias en el pasado, a través de los años ha tomado dos líneas de trabajo que ha beneficiado a todos, estas han sido: 1) la apertura paulatina hacia el mundo con el fomento a la diversificación productiva y búsqueda de acuerdos comerciales que faciliten la colocación de los productos en el extranjero y, 2) dinámica de integración por acciones estratégicas que llevaron al MCCA de un modelo regional hermético -tradicional- a uno a pocos pasos de lograr la integración profunda.

## **VI. Conclusiones y recomendaciones de política**

Se concluye que la evolución de políticas comerciales implicó un proceso de restructuración interna desde un enfoque de apertura comercial hasta lograr el fortalecimiento de la región para competir en un contexto internacional; que se enmarca a la conformación de nuevos bloques regionales.

En cuanto a los instrumentos que han caracterizado las políticas comerciales, los resultados indican que, en la década de 1990, los acuerdos bilaterales de comercio e inversión proliferaron en todos los países de la región. Paralelo a ello, se promovieron incentivos en regímenes especiales, como los de zonas francas, que implicaron cambios en diversificación de la canasta exportadora. En la década posterior, surgen negociaciones “multilaterales”, tipo CAFTA-DR, así los primeros acercamientos con países asiáticos y europeos.

Con relación a los patrones derivados del análisis de políticas, un aspecto que resaltó fueron las iniciativas para reforzar el proceso de integración en Centroamérica mediante el MCCA, los cuáles han presentado un nuevo impulso desde la cooperación internacional. A su vez, considerando las medidas que distorsionan el comercio, según OMC, en la región aún se da

la presencia de regímenes de zonas francas como incentivos a la atracción de inversiones.

Se concluye que las políticas comerciales aplicados a lo largo del periodo ha permitido la participación internacional y en algunos países, como Costa Rica, el posicionamiento en cadenas de valor estratégica para el país, no obstante, como línea futura de investigación se debe llamar la atención en el tema de administración de tratados y generación de estadísticas y estudios nacionales, que sirva como línea base para nuevos procesos de negociación o renegociación de tratados pero sobre todo para repensar la vigencia del instrumental comercial aplicado.

A nivel de recomendaciones, destacamos la necesidad de evaluar constantemente el instrumental de política comercial, en especial los TLC, pero desde un enfoque de administración de acuerdos comercial y planificación. Además, es importante que los procesos de integración se fortalezcan de forma consecuente con los nuevos esquemas de integración global como: regionalismo abierto o regionalismo profundo.

Por otra parte, como recomendación, es necesario repensar las estrategias de atracción de IED en el marco del nuevo proteccionismo, evitando la salida de inversión y promoviendo la reinversión, pero desde un enfoque social, ambiental y humano; no sólo de empleabilidad.

## Referencias

- Balassa, Bela. 1964. *Teoría de la integración económica*. Ciudad de México: Uteha.
- Caballeros, Rómulo. 2019. “La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en la historia de la integración centroamericana”. En *Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la CEPAL*, editado por Jorge Mario Martínez, págs. 29-60. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.  
<http://hdl.handle.net/11362/44590>
- COMEX (Ministerio de Comercio Exterior). S.f. “Política de Comercio Exterior e Inversión de Costa Rica”.

<https://www.comex.go.cr/media/7653/anexo-1-dm-pol-cei-pol%C3%ADtica-de-comercio-exterior-e-inversi%C3%B3n-de-costarica.pdf>

De la Reza, Germán. 2003. “El regionalismo abierto en el hemisferio occidental”. *Análisis económico* 18 (37): 297-312.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41303714>

Devlin, Robert & Ricardo Ffrench-Davis. 1998. “Towards an evaluation of regional integration in Latin America in the 1990s”. *The World Economy*, 22(1), 261-290. <https://doi.org/10.1111/1467-9701.00203>

Dowrick, Steve y Jane Golley. 2004. “Trade openness and growth: who benefits?”. *Oxford review of economic policy* 20 (1): 38-56.

<http://dx.doi.org/10.1093/oxrep/grh003>

Gibbs, Murray. 2007. *Política comercial*. Nueva York: Naciones Unidas-DAES. [https://esa.un.org/techcoop/documents/Trade\\_Spanish.pdf](https://esa.un.org/techcoop/documents/Trade_Spanish.pdf)

Gobierno de Costa Rica. 1995. *Revisión de políticas comerciales de Costa Rica: Informe de Gobierno*.

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=74914,14066,11930,4666,18485&CurrentCatalogueIdIndex=3&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=74914,14066,11930,4666,18485&CurrentCatalogueIdIndex=3&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

———. 2001. *Revisión de políticas comerciales de Costa Rica: Informe de Gobierno*.

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=74914,14066,11930,4666,18485&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=74914,14066,11930,4666,18485&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

———. 2007. *Revisión de políticas comerciales de Costa Rica: Informe de Gobierno*.

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=258825,255854,255860,121057,118575,118574,76621,11970,80744,60053&CurrentCatalogueIdIndex=8&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=258825,255854,255860,121057,118575,118574,76621,11970,80744,60053&CurrentCatalogueIdIndex=8&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

———. 2013. *Revisión de políticas comerciales de Costa Rica: Informe de Gobierno*.

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=258825,255854,255860,121057,118575,118574,76621,11970,80744,60053&CurrentCatalogueIdIndex=8&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=258825,255854,255860,121057,118575,118574,76621,11970,80744,60053&CurrentCatalogueIdIndex=8&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

[x=4&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=258825,255854,255860,121057,118575,118574,76621,11970,80744,60053&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

———. 2018. *Revisión de políticas comerciales de Costa Rica: Informe de Gobierno*. [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=258825,255854,255860,121057,118575,118574,76621,11970,80744,60053&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=258825,255854,255860,121057,118575,118574,76621,11970,80744,60053&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

Gobierno de El Salvador. 1996. *Revisión de políticas comerciales de El Salvador: Informe de Gobierno*.

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=22562&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=22562&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

———. 2003. *Revisión de políticas comerciales de El Salvador: Informe de Gobierno*.

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=232878,230521,230520,70816,103057,84079,87169,71408,1750,40298&CurrentCatalogueIdIndex=7&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=232878,230521,230520,70816,103057,84079,87169,71408,1750,40298&CurrentCatalogueIdIndex=7&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

———. 2010. *Revisión de políticas comerciales de El Salvador: Informe de Gobierno*.

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=232878,230521,230520,70816,103057,84079,87169,71408,1750,40298&CurrentCatalogueIdIndex=5&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=232878,230521,230520,70816,103057,84079,87169,71408,1750,40298&CurrentCatalogueIdIndex=5&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

———. 2016. *Revisión de políticas comerciales de El Salvador: Informe de Gobierno*.

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=232878,230521,230520,70816,103057,84079,87169,71408,1750,40298&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=232878,230521,230520,70816,103057,84079,87169,71408,1750,40298&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

Gobierno de Guatemala. 2001. *Revisión de políticas comerciales de Guatemala: Informe de Gobierno.*

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=234834,231442,231444,72756,65407,84719,40783,17244&CurrentCatalogueIdIndex=6&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=234834,231442,231444,72756,65407,84719,40783,17244&CurrentCatalogueIdIndex=6&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

———. 2008. *Revisión de políticas comerciales de Guatemala: Informe de Gobierno.* [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=234834,231442,231444,72756,65407,84719,40783,17244&CurrentCatalogueIdIndex=4&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=234834,231442,231444,72756,65407,84719,40783,17244&CurrentCatalogueIdIndex=4&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

———. 2016. *Revisión de políticas comerciales de Guatemala: Informe de Gobierno.* [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=234834,231442,231444,72756,65407,84719,40783,17244&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=234834,231442,231444,72756,65407,84719,40783,17244&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

Gobierno de Honduras. 2003. *Revisión de políticas comerciales de Honduras: Informe de Gobierno.*

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=230315,227732,227723,96661,91489,96634,6762,3354,8727&CurrentCatalogueIdIndex=7&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=230315,227732,227723,96661,91489,96634,6762,3354,8727&CurrentCatalogueIdIndex=7&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

———. 2010. *Revisión de políticas comerciales de Honduras: Informe de Gobierno.* [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=230315,227732,227723,96661,91489,96634,6762,3354,8727&CurrentCatalogueIdIndex=4&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=230315,227732,227723,96661,91489,96634,6762,3354,8727&CurrentCatalogueIdIndex=4&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

———. 2016. *Revisión de políticas comerciales de Honduras: Informe de Gobierno.* [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=230315,227732,227723,96661,91489,96634,6762,3354,8727&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=230315,227732,227723,96661,91489,96634,6762,3354,8727&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

[Hash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](#)

Gobierno de Nicaragua. 1999. *Revisión de políticas comerciales de Nicaragua: Informe de Gobierno*.

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=31282,11314&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=31282,11314&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

———. 2006. *Revisión de políticas comerciales de Nicaragua: Informe de Gobierno*.

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=114982,114973,102245,95218,82184,78845,53579,78589,78204,75614&CurrentCatalogueIdIndex=4&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=114982,114973,102245,95218,82184,78845,53579,78589,78204,75614&CurrentCatalogueIdIndex=4&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

———. 2013. *Revisión de políticas comerciales de Nicaragua: Informe de Gobierno*.

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=114982,114973,102245,95218,82184,78845,53579,78589,78204,75614&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=114982,114973,102245,95218,82184,78845,53579,78589,78204,75614&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

IGI Global. 2022. *What is Trade Policy? Definition*. <https://www.igi-global.com/dictionary/trade-policy/52533>

Lawrence, Robert. 1996. *Regionalism, multilateralism, and deeper integration*. Nueva York: The Brookings Institution.

Martínez, Jorge Mario. 2019. “El modelo de desarrollo subyacente de la integración centroamericana”. En *Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la CEPAL*, editado por Jorge Mario Martínez, págs. 61-90. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44590>

Solano, Jorge y Suyen Alonso. 2020. *Evaluación de impacto ex post de acuerdos comerciales: síntesis de algunas aproximaciones teóricas y metodológicas*. <http://hdl.handle.net/11056/18286>

OMC (Organización Mundial del Comercio). 1995. *Revisión de políticas comerciales de Costa Rica: Informe de Secretaría General*. [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/MultiDDFDocuments/18485/S:/WT/TPR/S1-0.pdf;S:/WT/TPR/S1-1.pdf;S:/WT/TPR/S1-](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/MultiDDFDocuments/18485/S:/WT/TPR/S1-0.pdf;S:/WT/TPR/S1-1.pdf;S:/WT/TPR/S1-)

[2.pdf;S:/WT/TPR/S1-3.pdf;S:/WT/TPR/S1-4.pdf;S:/WT/TPR/S1-5.pdf;S:/WT/TPR/S1-6.pdf;S:/WT/TPR/S1-7.pdf/](#)

———. 1996. *Revisión de políticas comerciales de El Salvador: Informe de Secretaría General.*

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/MultiDDFDocuments/40298/S:/WT/TPR/S23-0.PDF;S:/WT/TPR/S23-1.pdf;S:/WT/TPR/S23-2.pdf;S:/WT/TPR/S23-3.pdf;S:/WT/TPR/S23-4.pdf;S:/WT/TPR/S23-5.pdf/](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/MultiDDFDocuments/40298/S:/WT/TPR/S23-0.PDF;S:/WT/TPR/S23-1.pdf;S:/WT/TPR/S23-2.pdf;S:/WT/TPR/S23-3.pdf;S:/WT/TPR/S23-4.pdf;S:/WT/TPR/S23-5.pdf/)

———. 1999. *Revisión de políticas comerciales de Nicaragua: Informe de Secretaría General.*

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=\(\(%40Title%3d+nicaragua\)+or+\(%40CountryConcerned%3d+nicaragua\)\)+and+\(+%40Symbol%3d+wt%2fpr%2fs%2f\\*+\)+or+\(+%40Symbol%3d+wt%2fpr%2fg%2f\\*+\)\)&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=((%40Title%3d+nicaragua)+or+(%40CountryConcerned%3d+nicaragua))+and+(+%40Symbol%3d+wt%2fpr%2fs%2f*+)+or+(+%40Symbol%3d+wt%2fpr%2fg%2f*+))&Language=SPANISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true)

———. 2001a. *Revisión de políticas comerciales de Guatemala: Informe de Secretaría General.*

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/MultiDDFDocuments/17244/S:/WT/TPR/S94-0.pdf;S:/WT/TPR/S94-1.pdf;S:/WT/TPR/S94-2.pdf;S:/WT/TPR/S94-3.pdf;S:/WT/TPR/S94-4.pdf;S:/WT/TPR/S94-5.pdf/](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/MultiDDFDocuments/17244/S:/WT/TPR/S94-0.pdf;S:/WT/TPR/S94-1.pdf;S:/WT/TPR/S94-2.pdf;S:/WT/TPR/S94-3.pdf;S:/WT/TPR/S94-4.pdf;S:/WT/TPR/S94-5.pdf/)

———. 2001b. *Revisión de políticas comerciales de Costa Rica: Informe de Secretaría General.*

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/MultiDDFDocuments/14066/S:/WT/TPR/S83-0.pdf;S:/WT/TPR/S83-1.pdf;S:/WT/TPR/S83-2.pdf;S:/WT/TPR/S83-3.pdf;S:/WT/TPR/S83-4.pdf;S:/WT/TPR/S83-5.pdf/](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/MultiDDFDocuments/14066/S:/WT/TPR/S83-0.pdf;S:/WT/TPR/S83-1.pdf;S:/WT/TPR/S83-2.pdf;S:/WT/TPR/S83-3.pdf;S:/WT/TPR/S83-4.pdf;S:/WT/TPR/S83-5.pdf/)

———. 2003a. *Revisión de políticas comerciales de El Salvador: Informe de Secretaría General.*

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/MultiDDFDocuments/1750/S:/WT/TPR/S111-0.pdf;S:/WT/TPR/S111-1.pdf;S:/WT/TPR/S111-2.pdf;S:/WT/TPR/S111-3.pdf;S:/WT/TPR/S111-4.pdf;S:/WT/TPR/S111-5.pdf/](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/MultiDDFDocuments/1750/S:/WT/TPR/S111-0.pdf;S:/WT/TPR/S111-1.pdf;S:/WT/TPR/S111-2.pdf;S:/WT/TPR/S111-3.pdf;S:/WT/TPR/S111-4.pdf;S:/WT/TPR/S111-5.pdf/)

———. 2003b. *Revisión de políticas comerciales de Honduras: Informe de Secretaría General.*

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/MultiDDFDocuments/8727/S:/WT/TPR/S120-0.pdf;S:/WT/TPR/S120-1.pdf;S:/WT/TPR/S120-2.pdf;S:/WT/TPR/S120-3.pdf;S:/WT/TPR/S120-4.pdf;S:/WT/TPR/S120-5.pdf/](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/MultiDDFDocuments/8727/S:/WT/TPR/S120-0.pdf;S:/WT/TPR/S120-1.pdf;S:/WT/TPR/S120-2.pdf;S:/WT/TPR/S120-3.pdf;S:/WT/TPR/S120-4.pdf;S:/WT/TPR/S120-5.pdf/)

———. 2006. *Revisión de políticas comerciales de Nicaragua: Informe de Secretaría General.*

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/MultiDDFDocuments/78845/S:/WT/TPR/S167R1-00.pdf;S:/WT/TPR/S167R1-01.pdf;S:/WT/TPR/S167R1-02.pdf;S:/WT/TPR/S167R1-03.pdf;S:/WT/TPR/S167R1-04.pdf;S:/WT/TPR/S167R1-05.pdf/](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/MultiDDFDocuments/78845/S:/WT/TPR/S167R1-00.pdf;S:/WT/TPR/S167R1-01.pdf;S:/WT/TPR/S167R1-02.pdf;S:/WT/TPR/S167R1-03.pdf;S:/WT/TPR/S167R1-04.pdf;S:/WT/TPR/S167R1-05.pdf/)

———. 2007. *Revisión de políticas comerciales de Costa Rica: Informe de Secretaría General.*

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/MultiDDFDocuments/76621/S:/WT/TPR/S180R1-00.pdf;S:/WT/TPR/S180R1-01.pdf;S:/WT/TPR/S180R1-02.pdf;S:/WT/TPR/S180R1-03.pdf;S:/WT/TPR/S180R1-04.pdf;S:/WT/TPR/S180R1-05.pdf/](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/MultiDDFDocuments/76621/S:/WT/TPR/S180R1-00.pdf;S:/WT/TPR/S180R1-01.pdf;S:/WT/TPR/S180R1-02.pdf;S:/WT/TPR/S180R1-03.pdf;S:/WT/TPR/S180R1-04.pdf;S:/WT/TPR/S180R1-05.pdf/)

———. 2009. *Revisión de políticas comerciales de Guatemala: Informe de Secretaría General.*

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/MultiDDFDocuments/72756/S:/WT/TPR/S210R1-00.pdf;S:/WT/TPR/S210R1-01.pdf;S:/WT/TPR/S210R1-02.pdf;S:/WT/TPR/S210R1-03.pdf;S:/WT/TPR/S210R1-04.pdf;S:/WT/TPR/S210R1-05.pdf/](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/MultiDDFDocuments/72756/S:/WT/TPR/S210R1-00.pdf;S:/WT/TPR/S210R1-01.pdf;S:/WT/TPR/S210R1-02.pdf;S:/WT/TPR/S210R1-03.pdf;S:/WT/TPR/S210R1-04.pdf;S:/WT/TPR/S210R1-05.pdf/)

———. 2010a. *Revisión de políticas comerciales de El Salvador: Informe de Secretaría General.*

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=232878,230521,230520,70816,103057,84079,87169,71408,1750,40298&CurrentCatalogueIdIndex=4&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=232878,230521,230520,70816,103057,84079,87169,71408,1750,40298&CurrentCatalogueIdIndex=4&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

———. 2010b. *Revisión de políticas comerciales de Honduras: Informe de Secretaría General.*

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/MultiDDFDocuments/96661/S:/WT/TPR/S234R1-01.pdf;S:/WT/TPR/S234R1-02.pdf;S:/WT/TPR/S234R1-03.pdf;S:/WT/TPR/S234R1-04.pdf;S:/WT/TPR/S234R1-05.pdf;S:/WT/TPR/S234R1-06.pdf/](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/MultiDDFDocuments/96661/S:/WT/TPR/S234R1-01.pdf;S:/WT/TPR/S234R1-02.pdf;S:/WT/TPR/S234R1-03.pdf;S:/WT/TPR/S234R1-04.pdf;S:/WT/TPR/S234R1-05.pdf;S:/WT/TPR/S234R1-06.pdf/)

———. 2012. *Revisión de políticas comerciales de Nicaragua: Informe de Secretaría General.*

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=114982,114973,102245,95218,82184,78845,53579,78589,78204,75614&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=114982,114973,102245,95218,82184,78845,53579,78589,78204,75614&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

———. 2013. *Revisión de políticas comerciales de Costa Rica: Informe de Secretaría General.*

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=258825,255854,255860,121057,118575,118574,76621,11970,80744,60053&CurrentCatalogueIdIndex=3&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=258825,255854,255860,121057,118575,118574,76621,11970,80744,60053&CurrentCatalogueIdIndex=3&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

———. 2016a. *Revisión de políticas comerciales de El Salvador: Informe de Secretaría General.*

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=232878,230521,230520,70816,103057,84079,87169,71408,1750,40298&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=232878,230521,230520,70816,103057,84079,87169,71408,1750,40298&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

———. 2016b. *Revisión de políticas comerciales de Honduras: Informe de Secretaría General.*

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=230315,227732,227723,96661,91489,96634,6762,3354,8727&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=230315,227732,227723,96661,91489,96634,6762,3354,8727&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

———. 2017. *Revisión de políticas comerciales de Guatemala: Informe de Secretaría General.*

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=234834,231442,231444,72756,65407,84719,40783,17244&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=234834,231442,231444,72756,65407,84719,40783,17244&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

- . 2018. *Revisión de políticas comerciales de Costa Rica: Informe de Secretaría General*.  
[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=258825,255854,255860,121057,118575,118574,76621,11970,80744,60053&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=258825,255854,255860,121057,118575,118574,76621,11970,80744,60053&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)
- . 2019. *Base de datos de acuerdos comerciales regionales*.  
<http://rtais.wto.org/UI/charts.aspx#>
- OAS (Organization of American States). S.f. Overview of trade.  
[http://ctrc.sice.oas.org/trc/CommonPages/TradePolicy\\_e.asp](http://ctrc.sice.oas.org/trc/CommonPages/TradePolicy_e.asp)
- PROCOMER (Promotora de Comercio Exterior). 2021. *Guía Régimen de Zona Franca, regímenes especiales*. San José: Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica.
- Requeijo, Jaime. 2002. *Economía mundial. Un análisis entre dos siglos*. Madrid: McGraw-Hill.
- Reynolds, Clark, Francisco Thoumi y Wetmann Reinhart. 1995. “A case for open regionalism in the Andes: policy implications of Andean Integration in a period of hemispheric liberalization and structural adjustment”. Washington, D.C: Agency for International Development (USID).
- Sánchez-Ancochea, Diego. 2006. “Fortalezas y debilidades de la política comercial y de desarrollo de EEUU: un análisis del caso centroamericano”. *Análisis del Real Instituto Elcano* 80: 7.  
<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/fortalezas-y-debilidades-de-la-politica-comercial-y-de-desarrollo-de-eeuu-un-analisis-del-caso-centroamericano-ari/>
- Shaffer, Gregory y Marc Fleurbaey. 2018. “Adapting trade policy to social, environmental, and development goals”. *T20 Policy Brief Draft*: 1-12.  
[https://www.g20-insights.org/policy\\_briefs/adapting-trade-policy-to-social-environmental-and-development-goals/](https://www.g20-insights.org/policy_briefs/adapting-trade-policy-to-social-environmental-and-development-goals/)
- Semančíková, Jozefína. 2016. “Trade, trade openness and macroeconomic performance”. *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 220: 407-416.  
<https://core.ac.uk/download/pdf/82830452.pdf>
- Woolcock, Stephen. 2005. “Trade policy”. *Policy-making in the European Union*, editado por H. Wallace, M. Pollack y A. Young, págs. 377-399.

## Anexo 1. Evolución de políticas comerciales por país y dimensión, serie 1990-2018

País	Serie	Interno	Tratados comerciales	Regional (MCCA)	Multilateral
Guatemala	1991 - 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambio del modelo de desarrollo <i>hacia adentro</i> al modelo de desarrollo <i>hacia afuera</i>.</li> <li>• Formulación de políticas comerciales para protección de industrias sensibles y control de la competencia, IED y promoción exportadora.</li> <li>• Adaptación de políticas conforme los compromisos asumidos en el GATT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicia negociaciones con México en 1996 y forma el TLC en el 2000.</li> <li>• Inicia negociaciones con República Dominicana en 1998.</li> <li>• Firma acuerdos de alcance parcial con Cuba.</li> <li>• En conjunto con la región CA negocia los TLCs de Chile y Panamá.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firma del Tratado General de Integración económica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firma del GATT en 1991 y adhesión de la OMC.</li> <li>• Se enfoca en los acuerdos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos al comercio.</li> </ul>
	2002 - 2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de reformas en temas aduaneros, subvenciones y concesiones fiscales a las exportaciones y zonas francas y propiedad intelectual.</li> <li>• Creación del Programa Nacional de Competitividad y la Oficina de Atracción de Inversiones.</li> <li>• Se dio la mayor reducción de aranceles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firmó el TLC con República Dominicana.</li> <li>• Con la región firmo los TLCs con Chile y Panamá y uno de los más importantes, el CAFTA-DR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Periodo de mayor avance en la consolidación del MCCA.</li> <li>• Firma acuerdos en temas aduaneros de clasificación de mercancías.</li> <li>• Armonización del 95.1% del arancel externo común.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participó en las negociaciones del GATS.</li> </ul>
	2009 - 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Replanteamiento de la política comercial para enfrentar la crisis y su</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firma el TLC entre CA y la Unión Europea.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de la integración del MCCA con</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negociación y firma del Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC).</li> </ul>

		<p>dependencia a pocos socios.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se enfoca en la atracción de IED y continúa subvencionando regímenes de Exportación.</li> <li>• Creación de la Ventanilla Única de para exportaciones y Ventanilla Ágil para importaciones.</li> <li>• Implementación de la Agenda Nacional de Competitividad.</li> </ul>		<p>miras a una unión aduanera.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio (ECFC), en 2014.</li> </ul>	
<b>El Salvador</b>	1989 - 1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transformación del modelo de desarrollo con miras a una mayor apertura comercial.</li> <li>• Eliminación de monopolios estatales, primeras medidas para atraer IED y modernización del sistema aduanero.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inició negociaciones para firmar el TLC con México y la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promovió esfuerzos para fortalecer el MCCA y el arancel externo común.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se adhirió al GATT en 1991 y a la OMC en 1995.</li> </ul>
	1997 - 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La política se centra en la promoción de exportaciones y atracción de IED.</li> <li>• Creación de la Oficina Nacional de Promoción de Inversiones y el programa Promoviendo El Salvador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El país cuenta con 16 acuerdos bilaterales de inversión.</li> <li>• Firma los acuerdos con México, República Dominicana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se devuelve el 6% a las exportaciones dentro de la región y eliminación de los derechos de importación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo prorroga del Esquema de Zonas Francas y Reactivación de Exportaciones.</li> </ul>

2004 - 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La política comercial se enfoca para promover la seguridad de la inversión, especialmente manufactura.</li> <li>• Creación de la Ventanilla Única y la Ventanilla Única de Servicios Integrales.</li> <li>• Promulgación de la Ley de Competencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firma del CAFTA-DR.</li> <li>• Negociación del TLC entre el MCCA y la Unión Europea.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firma del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera.</li> <li>• Firma del convenio de unión aduanera bilateral con Guatemala.</li> <li>• Armonización del 95.7% del arancel externo común.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hubo avances importantes a nivel multilateral.</li> </ul>
2011 - 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El 94.4% de las exportaciones y el 77.3% de las importaciones se realizan con países con algún acuerdo comercial.</li> <li>• Hay un nuevo enfoque hacia MiPymes, transferencia tecnológica, energías renovables y turismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política comercial centrada en buscar nuevos socios comerciales y mejoramiento de las relaciones con los socios más importantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los países del MCCA en su conjunto representan uno de los principales socios comerciales.</li> <li>• Los principales acuerdos comerciales los ha firmado en conjunto con el MCCA.</li> <li>• Firma de la Hoja de Ruta para la creación de la Unión Aduanera Centroamericana y la Estrategia Centroamericana de Facilitación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se da importancia al sistema multilateral por la incertidumbre global dada por las políticas comerciales de los países industrializados.</li> <li>• Firma del AFC.</li> <li>• Impulso del Grupo de Economías Pequeñas y Grupo de los 33 en materia agrícola.</li> </ul>

				del Comercio y Competitividad.	
<b>Honduras</b>	1990 - 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambio del modelo <i>hacia adentro</i> por el modelo <i>hacia afuera</i>, buscando la apertura comercial.</li> <li>• Se exonera el pago de impuestos a las importaciones de insumos para empresas exportadoras para promover el comercio internacional.</li> <li>• Se fomenta las exportaciones de zona franca y de importación temporal.</li> <li>• Instauración de la Comisión Nacional de Comercio en 2003.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firma acuerdos con México, República Dominicana, Chile, Panamá y Estados Unidos (CAFTA-DR).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firmó el Tratado Centroamericano sobre Inversiones y Comercio de Servicios y la Enmienda al Protocolo de Tegucigalpa</li> <li>• Eliminó la mayoría de los obstáculos al comercio, la totalidad de los aranceles a la exportación y completó el programa de desgravación con piso de 0% y un techo de 15%, para los países del MCCA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja el promedio del arancel NMF de 17% a 6%.</li> <li>• En el 2000 aplica el Acuerdo sobre Valoración Aduanera.</li> </ul>
	2004 - 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plantea en su política la prioridad de atraer IED especialmente en el sector servicios.</li> <li>• La política comercial busca aprovechar la ventaja competitiva en servicios profesionales, contabilidad, jurídicos, médicos y publicitarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firmó el acuerdo con al Unión Europea en conjunto con los países del MCCA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobó el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana y finalizó el acuerdo con la Unión Europea.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Búsqueda del reconocimiento de una flexibilidad adicional para los llamados <i>productos especiales</i> y creación de un mecanismo especial para países en desarrollo.</li> </ul>

					<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participó en la iniciativa de que la OMC tenga su propio comité de facilitación del comercio.</li> </ul>
	2011 - 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crean los planes de <i>Visión de País</i> y el <i>Plan de Nación</i> que buscan colocar los productos nacionales en el extranjero y atraer la IED.</li> <li>• Creación de la plataforma PROHONDURAS para atraer la IED y mejorar la confianza con los inversores.</li> <li>• Implementación de las <i>Zonas de Empleo y Desarrollo Económico</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque en la negociación de acuerdos preferenciales parciales.</li> <li>• Negociación del Acuerdo del Transpacífico de Cooperación Económica e ingreso en la Alianza Asia – Pacífico.</li> <li>• Firma del CAFTA-DR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca la integración profunda en la región en miras a la una unión aduanera.</li> <li>• Firma del Protocolo Habilitante para el Proceso de Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Mercancías y Personas Naturales entre las Repúblicas de Guatemala y Honduras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca iniciativas de protección a economías pequeñas y garantice el comercio justo.</li> <li>• Ha acogido el Acuerdo de Facilitación del Comercio y continúa siendo un miembro activo del Grupo de Economías Pequeñas y Vulnerables y el grupo de los G-33.</li> </ul>
Nicaragua	1990 - 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La política tiene como fin bajar la hiperinflación generada por el modelo de desarrollo <i>hacia adentro</i> y con ello también busca mayor liberación del comercio.</li> <li>• Inicio del proceso de desgravación arancelaria consolidando su arancel máximo en 40%,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firma el TLC con México y República Dominicana.</li> <li>• Inicia negociaciones de un TLC con Chile y Panamá.</li> <li>• Se integra a la iniciativa Cuenca del Caribe.</li> <li>• Suscribe 10 acuerdos bilaterales de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participa en el proceso de integración, aunque por cuestiones políticas no concuerda con algunas iniciativas, por tanto, no hay importantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adhesión a la OMC en 1995 y con ello accede al Sistema Generalizado de Preferencias.</li> <li>• En 1998 firma el Acuerdo sobre Protección de Derechos de Propiedad Intelectual.</li> </ul>

		<p>exceptuando algunos productos agrícolas e industriales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Firma la Ley de Inversiones.</li> <li>• Eliminación de la asistencia directa a exportaciones no tradicionales.</li> </ul>	<p>promoción y protección recíproca de inversiones.</p>	<p>avances de este país con el resto de la región.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elimina todos los obstáculos no arancelarios incompatibles con los acuerdos hecho en el marco de la OMC.</li> <li>• Elimina la prohibición de importaciones por motivos comerciales.</li> </ul>
<p>2000 - 2006</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas en temas tributarios, arancelarios y de fomento a las exportaciones.</li> <li>• Disminución los aranceles a la importación, la mayoría de sus prohibiciones y barreras no arancelarias.</li> <li>• Eliminación de la mayoría de las prohibiciones, subvenciones y trámites burocráticos a la exportación.</li> <li>• Firma el acuerdo para proteger el mercado de telecomunicaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ratifica el CAFTA-DR.</li> <li>• Continúan las negociaciones con Chile y Panamá y las inicia con el Taipéi Chino.</li> <li>• Inicia negociaciones para ingresar al ALCA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Da mayor importancia al proceso de integración del MCCA.</li> <li>• Armonización del 94,6% del arancel externo común.</li> <li>• Reduce al mínimo las revisiones físicas de mercancías.</li> <li>• Estandariza las medias de valoración aduanera con los países de la región.</li> <li>• Inicia negociaciones del TLC con la Unión Europea y el CARICOM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hace uso de restricciones a la importación para proteger la salud humana y la vida animal y vegetal; restringiendo la importación de cuatro tipos de arroz.</li> <li>• No ha recurrido a medidas antidumping o compensatorias.</li> </ul>

	2007 - 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay mayor apertura hacia el mundo e incorpora cambios normativos para la facilitación del comercio y crea la Oficina de Facilitación del Comercio.</li> <li>• Adopta el Sistema Aduanero Automatizado.</li> <li>• Entra en vigor la Ley de Promoción de la Competencia y la Firma Electrónica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firma el TLC con el Taipéi Chino.</li> <li>• Forma acuerdos de alcance parcial con Colombia y con Venezuela.</li> <li>• Ingreso al ALBA-TCP.</li> <li>• Alcanza 20 acuerdos bilaterales de inversión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firma el acuerdo con la Unión Europea.</li> <li>• Aplica arancel 0% a las importaciones de los países del MCCA, con excepciones.</li> <li>• Firma el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay aportes significativos a nivel multilateral.</li> </ul>
<b>Costa Rica</b>	1990 - 1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avanza con el proceso de apertura comercial y muestra avances importantes a nivel normativo.</li> <li>• Reducción de barreras a la importación.</li> <li>• Eliminación de la sobretasa de hasta el 10% a la importación que afectaba a un 50% de las partidas arancelarias.</li> <li>• Reducción y consolidación un impuesto sobre el valor aduanero del 3% aplicable a todas las importaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresa a la Zona Libre de las Américas y a la Asociación de los Estados del Caribe.</li> <li>• Firma el TLC con México.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerda tomar medidas de liberación del comercio, inversión y transporte para todos los países de CA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se adhirió al GATT en 1990 y es de los países fundadores de la OMC.</li> <li>• Consolidó los aranceles a un nivel general del 55%.</li> <li>• Firmó el Acuerdo Internacional de Productos Lácteos.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apertura de la ventanilla única para tramites de comercio exterior</li> <li>• Introducción del Plan 5000 de Exportación para la promoción de exportaciones.</li> <li>• Creó la Ley de Promoción de la Competencia.</li> </ul>			
1996 - 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El país se enfoca en promover la diversificación de exportaciones y atracción de IED.</li> <li>• Redujo el arancel promedio de 11.7% a 6.1% del universo arancelario.</li> <li>• Reformas al régimen de zonas francas.</li> <li>• Supresión de las subvenciones a la exportación.</li> <li>• Fomento a las Pymes - algo poco común en estos años- e incluye acceso preferencial a las importaciones de insumos de estas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firma TLC con República Dominicana, Chile México y Panamá.</li> <li>• Negociación del TLC con Canadá.</li> <li>• Incorporación al ALCA.</li> <li>• Al final del periodo contaba con 12 acuerdos de protección y promoción reciproca.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vuelve a firmar el TLC con República Dominicana y Chile, pero en el marco del MCCA.</li> <li>• En 1998 se incorpora al Plan de Acción Inmediata para avanzar en el proceso de integración de la región.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primer país en la Latinoamérica de adherirse y cumplir los compromisos del Acuerdo sobre la Tecnologías de la Información.</li> </ul>	
2002 - 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque total en diversificación de exportaciones hacia nuevos socios y atracción de IED pero de manufactura media-alta y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entra en vigor los TLC con Canadá, Chile, México, República Dominicana y CARICOM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se muestran avances</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso limitado a medidas de defensa comercial</li> </ul>	

		<p>servicios como: industria electrónica, dispositivos médicos y servicios enfocados en tecnología de la información y turismo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvenciones a las exportaciones de los regímenes de ZF y PA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Está en debate la ratificación del CAFTA-DR.</li> </ul>		
2008 - 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se toman acciones en política en tres ámbitos: IED, aduanas y promoción comercial.</li> <li>• La IED se centró en servicios, manufactura avanzada, ciencias de la vida y tecnologías limpias.</li> <li>• En aduanas se modernizo la infraestructura, simplificación de procedimientos, implementación del TICA y Ventanilla Única de Comercio Exterior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entra en vigor la mayor cantidad de acuerdos comerciales, destacando el CAFTA-DR, Unión Europea -en el marco del MCCA-, China, Perú, Singapur y AELC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptó medidas para alinearse a la iniciativa del fortalecimiento del MCCA, especialmente a nivel arancelario.</li> <li>• Firma el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana y el Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios de Centroamérica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Firmó el Acuerdo de Ginebra sobre el Comercio de Bananos.</li> <li>• Negociación del Acuerdo sobre Comercio de Servicios.</li> <li>• Modificó la ley de zonas francas para cumplir el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.</li> </ul>	
2014 - 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La política comercial se enmarca en facilitar el comercio y aumenta la competitividad.</li> <li>• Abordaje importante de nuevos temas relacionados al comercio como: ambiente y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresar a la OCDE ha sido prioritario y muestra un avance importante en el cumplimiento de condiciones.</li> <li>• Alta apertura comercial en el</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continúa activamente en el proceso de integración y firma la Estrategia Centroamericana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobó y entró en vigor el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC).</li> <li>• Participa en comisiones sobre temas como</li> </ul>	

	<p>cambio climático, reformas fiscales, apoyo Pymes de base tecnológica y alto nivel de innovación, incubación de Start Ups, equidad de género, fortalecimiento del sistema estadístico nacional, programas de aceleración para la internacionalización de empresas con capacidad exportadora y acciones focalizadas en promover el turismo sostenible, innovador e inclusivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Puesta en marcha del programa Women Export.</li> <li>• Creación del Consejo Nacional de Facilitación del Comercio (CONAFAC) y certificación de operadores económicos autorizados.</li> <li>• Promedio del arancel NMF al 1% para todas las importaciones.</li> </ul>	<p>marco de acuerdos comerciales, logrando que el 92.6% de las exportaciones y 82.9% de las importaciones se hagan con países con acuerdos.</p>	<p>de Facilitación del Comercio.</p>	<p>subsidios a la pesca, sector agrícola y otros temas relativos al comercio.</p>
--	--	---	--------------------------------------	---

*Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de Costa Rica, 1995, 2001, 2007, 2013, 2018; Gobierno de El Salvador, 1996, 2003, 2010, 2016; Gobierno de Guatemala, 2001, 2008, 2016; Gobierno de Honduras, 2003, 2010, 2016; Gobierno de Nicaragua, 1999, 2006, 2013; Organización Mundial del Comercio 1995, 1996, 1999, 2001a, 2001b, 2003a, 2003b, 2006, 2007, 2009, 2010a, 2010b, 2012, 2013, 2016a, 2016b, 2017, 2018.*



# GOBIERNOS LOCALES, RELACIONES INTERNACIONALES Y CUESTIÓN MIGRATORIA: UNA MIRADA SOBRE MERCOCIUDADES

---

**Julieta Nicolao\***

Comisión de Investigaciones Científicas  
de la Provincia de Buenos Aires

✉ [nicolao\\_j@yahoo.com.ar](mailto:nicolao_j@yahoo.com.ar)

Recibido: 8 de julio de 2022

Aceptado: 12 de septiembre de 2022

DOI: 10.46553/colec.33.2.2022.p123-155

**Resumen:** Este artículo se propone analizar el tratamiento que recibe la movilidad humana en una de las plataformas de diálogo y cooperación regional más importantes de los gobiernos locales sudamericanos, como es *Mercociudades*, poniendo en diálogo el campo interdisciplinar de los estudios migratorios con el de las relaciones internacionales de los gobiernos locales (o estudios paradiplomáticos). A través de una investigación de corte cualitativo, se demuestra que el reciente ingreso de la temática migratoria a la red, se caracteriza por su encuadre dentro de las políticas de derechos humanos, por una relativa

---

\* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) y Doctora en Ciencia Política por la Universidad de General San Martín (UNSAM). Se desempeña como Investigadora Adjunta de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, e integra el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL-UNICEN).

El presente artículo se desarrolló en el marco del proyecto de investigación (PICT) “Relaciones internacionales y gobiernos subnacionales. Estudio comparativo de municipios del interior de la República Argentina”, seleccionado y financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de la República Argentina según Res-2021-15-APN-DANPIDTYI#ANPIDTYI. Cod. PICT 2019-2019-01165, período de ejecución 2021-2023.

autonomía de los enfoques divulgados por organismos internacionales, y por su potencial para contribuir a la institucionalización del tema en los municipios partícipes. Sin embargo, factores como el escaso número de ciudades que integran la Unidad Temática especializada, y la ausencia de recursos financieros que sustenten la cooperación, limitan los avances en este campo, no logrando trascender el intercambio de buenas prácticas.

**Palabras clave:** movilidad humana, relaciones internacionales, gobiernos locales, Mercociudades.

## **LOCAL GOVERNMENTS, INTERNATIONAL RELATIONS AND IMMIGRATION ISSUE: A LOOK AT MERCOCIUDADES**

**Abstract:** This article aims to analyze the treatment that human mobility receives in one of the most important regional dialogue and cooperation platforms of South American local governments, such as Mercociudades. The analysis puts the interdisciplinary field of migration studies in dialogue with paradiplomatic studies. Through a qualitative research, it is shown that the recent entry of the migratory theme to the network is characterized by its framing within human rights policies, by a relative autonomy of the approaches disclosed by international organizations, and by its potential to contribute to the institutionalization of the issue in the participating municipalities. However, factors such as the small number of cities that make up the specialized Thematic Unit, and the absence of financial resources to support cooperation, limit progress in this field, which does not go beyond the exchange of good practices.

**Key words:** human mobility, international relations, local governments, Mercociudades

## I. Introducción

*“(...) la gestión local de situaciones planteadas por la migración y el desplazamiento se ha convertido en el principal reto de los entes locales en esta primera parte del Siglo XXI. Simplemente nos hemos convertido en el principal agente de gestión de los procesos de inclusión de la población.” (Galeote 2017, 168)*

En Latinoamérica los procesos de movilidad humana internacional, tanto a nivel intrarregional como extrarregional, constituyen parte fundamental de la historia de la región. Pero más allá de representar una constante histórica, durante los años previos al desencadenamiento de la pandemia por Covid-19 (2015-2019), la cantidad de migrantes internacionales (personas nacidas en un país distinto al que residen) creció en conjunto en todo los Estados de América Latina y el Caribe desde un valor estimado en 8,4 millones de personas a 12,8 millones respectivamente, significando ése un incremento que supera el 50% (Harris 2021).

Esto estuvo asociado a diversos factores, pero puntualmente, a la crisis venezolana y a la masiva expulsión de ciudadanos de este país que inició en 2015 y comenzó a adquirir, desde entonces, volúmenes sin precedentes. Para agosto de 2021, se habían superado los 5 millones y medio de migrantes venezolanos distribuidos en todo el mundo, en más de un 80% radicados en distintos países sudamericanos (Colombia, Perú, Chile, Ecuador, Brasil, Argentina, entre los más importantes) (R4V 2021).

Esta situación hizo que muchas ciudades de Sudamérica comenzaran a recibir una cantidad acelerada de población migrante, algunas de ellas sin contar con una tradición receptora, ni una cultura política en el abordaje público del tema. En rigor, es oportuno reconocer algo que generalmente se pierde de vista: las personas o grupos migrantes se movilizan de un país a otro, pero en concreto lo hacen de una ciudad específica en su país de origen a otro entorno urbano delimitado dentro del país de destino. Y allí los gobiernos locales representan el primer nivel del Estado en afrontar las demandas y desafíos que presenta no sólo el arribo, sino la progresiva incorporación social de esta población a la comunidad local. Como consecuencia, recientemente, el papel de los gobiernos locales, municipios,

alcaldías ha comenzado a adquirir progresiva relevancia en el campo migratorio, observándose también, su gradual traslado a la agenda de relaciones internacionales que éstos dinamizan (Galeote 2017; Nicolao 2017; 2020).

Este artículo busca comprender el lugar que ocupa la cuestión migratoria en uno de los espacios de diálogo y cooperación horizontal de gobiernos locales de mayor trayectoria en la subregión como es Mercociudades, en respuesta a los siguientes interrogantes orientadores *¿Cuáles factores han influido en la incorporación de la temática de la movilidad humana en esta plataforma? ¿Cuáles son las actividades, enfoques y lógicas de actuación predominantes en la circulación de buenas prácticas en torno al tema? ¿Se ha podido avanzar en el desarrollo de líneas de acción comunes? ¿Cuáles límites y obstáculos se encuentran en este terreno? ¿Qué elementos sustentan el liderazgo de determinadas ciudades y cuáles son los factores que alientan/desalientan la participación?*

Para el desarrollo del trabajo, se adopta un enfoque metodológico cualitativo, respondiendo también a un diseño general de investigación-acción que se propone aportar información que contribuya a la toma de decisiones para el diseño de programas, procesos, reformas o el mejoramiento de políticas; incluyendo la colaboración de los participantes (referentes municipales) en la detección de necesidades y confección de diagnósticos (Sandín 2003). Se emplea una estrategia de recolección de datos que triangula el empleo de técnicas no interactivas e interactivas (Reyes y Hernández 2008). En el primer caso, a través de la identificación, selección y análisis documental en sentido amplio, de documentos internos de la Unidad Temática Derechos Humanos y Migraciones de Mercociudades (en adelante, UT DDHH y Migraciones) y sus instancias predecesoras —entre otros, planes de trabajo bianuales, actas de reuniones de comisión, declaraciones, relatorías de conversatorios organizados desde este espacio—; junto a prensa oficial e informes técnicos de la red. En el segundo caso, se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes clave —funcionarios/as de gobiernos locales que participan de la Unidad

Temática analizada—<sup>1</sup>. El estudio se complementa con la revisión de informes de organismos internacionales y estudios de corte académico.

El artículo se estructura en dos grandes apartados. El primero, de carácter teórico, se ocupa de realizar un breve recorrido sobre el campo de las relaciones internacionales de los gobiernos locales, describiendo los canales por los cuales fluyen sus estrategias de diálogo y cooperación a nivel multilateral, y dentro de las mismas, las redes de ciudades. Entre otros aspectos, se ponen en discusión las tensiones y retos que afrontan en términos de la saturación derivada de la profusión actual de redes a escala global, y las limitaciones que encuentran para generar respuestas efectivas a los problemas de las ciudades, y trascender los planos discursivos y simbólicos que han distinguido convencionalmente su actividad. Posteriormente, se busca una convergencia entre dichos postulados y el campo interdisciplinar de los estudios migratorios, desde el cual se recuperan algunos lineamientos centrales en torno a las políticas migratorias de nivel subnacional, deteniéndose la reflexión en los desafíos políticos que impone la presencia migrante en los niveles locales de acción.

El segundo apartado presenta los resultados empíricos de la investigación en respuesta a las preguntas orientadoras expuestas precedentemente.

## **II. Marco teórico conceptual**

### *II.1. Gobiernos locales, relaciones internacionales y espacios multilaterales: las redes de ciudades y sus retos actuales*

Las investigaciones abocadas al ámbito de las relaciones internacionales de los gobiernos locales (Rodríguez Gelfenstein 2003; Calvento y Mutti 2020), tradicionalmente subsumidas en el más divulgado concepto de paradiplomacia (Duchacek 1986; Michelmann y Soldatos 1990; Fronzaglia

---

<sup>1</sup> Las entrevistas se realizaron a cuatro funcionarios de tres gobiernos locales, responsables de las áreas de Relaciones Internacionales y/o Migraciones, durante el mes de marzo de 2022, bajo modalidad virtual. Para preservar el anonimato de los informantes, se referencian sus cargos, consignándose Municipio 1, 2 y 3.

2005; Salomón 2007; Schiavon 2010; Álvarez Luna Pont y Oddone 2019; Oddone 2019 y muchos otros), se han ocupado de poner de relieve que desde los niveles estatales no centrales se despliegan capacidades de participación en el escenario internacional, y de establecimiento de relaciones multidimensionales con contrapartes externas, contribuyendo a diferentes objetivos de la gestión municipal integral.

Ya desde la segunda mitad del siglo XX, y particularmente en el último cuarto del mismo, los debates disciplinares en el campo teórico de las relaciones internacionales dieron espacio a un severo cuestionamiento de los postulados realistas clásicos y su mirada interestatal de la política mundial, iluminando la coexistencia de una creciente diversidad de actores con capacidad de acción y/o influencia en el escenario internacional, por el cual fluían canales de vinculación interestatales, transgubernamentales y transnacionales (Keohane y Nye 1977). Esta nueva perspectiva fue central para inaugurar una línea de interpretación que, primero abocada al estudio de la performance de lo que en su momento se denominaron “nuevos actores internacionales” (empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales transnacionales) posteriormente habilitaría el interés por el comportamiento de gobiernos no centrales en el campo de las relaciones internacionales (Luna Pont y Oddone 2021).

En este marco, comenzaron a priorizarse los atributos políticos por sobre los jurídicos al momento de definir o conceptualizar los actores que retienen capacidad de participar y/o conducir relaciones en la arena internacional, poniendo énfasis en la *“habilidad de una entidad para provocar consecuencias en la política internacional sin que su comportamiento sea predecible a partir de la referencia a otros actores”* (García Segura 1993, 18).

Distintas investigaciones han puesto de manifiesto que los municipios, pese a no ser considerados como sujetos de derecho internacional, fueron ganando espacio en este ámbito con diversas metodologías participativas, innovando las prácticas diplomáticas tradicionales (Rodríguez Cuadros 2003), a través de una amplia batería de herramientas como la suscripción de hermanamientos, acuerdos de cooperación e intercambio de buenas prácticas con distintas contrapartes del exterior; el desarrollo de políticas unilaterales de comercio exterior, misiones comerciales, marketing

territorial; su involucramiento en redes internacionales de ciudades, entre otras.

En este sentido, los procesos de globalización, regionalización, descentralización, han sido puntualizados como factores macro favorecedores de la internacionalización municipal en tanto tendencias genéricas, al tiempo que la capacidad intrínseca de las propias administraciones locales—en función de indicadores tales como sus escalas demográficas y geográficas, el tamaño de sus economías locales, el desarrollo de su infraestructura, el grado de modernización burocrática alcanzado, entre otras dimensiones que hacen a capacidades estatales administrativas, relacionales y territoriales— explicarían la variabilidad en el tipo e intensidad en el desarrollo de tales políticas (Calvento 2012; 2020)

Retomando el concepto de *política internacional subnacional*, Calvento (2015) define a estas prácticas como la herramienta pública con la que cuentan los gobiernos locales para promover su inserción internacional con miras a articular las oportunidades que brinda el contexto exterior con las necesidades del territorio, habilitando el acceso a contactos, recursos, experiencias y oportunidades que nutren la estrategia de desarrollo local definida (De Marsilio 2006) y la obtención de recursos tangibles e intangibles para la gobernabilidad local.

Ahora bien, en cuanto al universo de estrategias que sustentan las relaciones internacionales de los gobiernos locales, más allá de la creciente diversidad que las distingue, éstas pueden asumir modalidades unilaterales, bilaterales y multilaterales (Zubelzú 2008; Calvento y Mutti 2020). Este trabajo se concentra en la tercera tipología, que habitualmente adopta el formato de redes de ciudades, comprendida también como un espacio en el que se materializa la cooperación internacional descentralizada (Rolandi 2020)

Estas redes se distinguen por su funcionamiento horizontal; y pueden tener un alcance geográfico regional (incluso formar parte de un proceso de integración) o global (abierta a la participación de ciudades de todo el mundo); pueden responder a una vocación temática (desarrollo sostenible, educación, salud, etc.) o poseer una estructura amplia con grupos de trabajo especializados o unidades temáticas a su interior. Algunas actúan con agendas circunscriptas al intercambio directo de experiencias, buenas prácticas y transferencia de conocimientos y otras añaden el desarrollo de

actividades comunes o concertadas (Zapata Garesché 2007; Acuto y Rayner 2016), en tanto estadio evolutivo superior.

En la región sudamericana pueden citarse varios ejemplos de redes de ciudades: Mercociudades, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), la Red Andina de Ciudades, la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), la Red de Ciudades del BID, y muchas otras.

Sobre los retos centrales que atraviesan las redes en la actualidad, se han advertido señales de alarma que reparan, por un lado, en la confluencia de un importante número de redes con solapamiento de actividades en tiempo y espacio, que habrían generado cierta saturación a su público objetivo, sin evidenciar resultados claros sobre los beneficios de participación en las mismas (AL-LAs y OCD 2020; Nicolao, Calvento y Piersanti 2022). En este punto, Fernández de Losada ha diagnosticado que:

(...) las redes internacionales, que durante décadas han sido las plataformas a través de las cuales las ciudades han impulsado sus estrategias de incidencia política, han ganado reconocimiento y se han empezado a multiplicar en todas las regiones... Sin embargo, la profusión de redes a escala internacional está provocando tensiones en el ecosistema. Tensiones que tienen su origen en la dispersión de esfuerzos en un contexto de recursos escasos; en la saturación derivada de una oferta de servicios desbordante; y en la falta de respuestas efectivas a los problemas más acuciantes que enfrentan las ciudades. Existe el riesgo de entrar en un período de desmovilización, en especial de las grandes ciudades... Unas ciudades que disponen de los recursos necesarios para, aliándose de forma puntual, empezar a presentarse por su cuenta ante las instancias internacionales. (2019, 21-22)

Los canales bilaterales que pueden emprender las ciudades más importantes frente a temáticas centrales de la agenda global, representan entonces una amenaza siempre latente ante los problemas o debilidades de las redes para traccionar acciones o compromisos con relativa horizontalidad en temas estratégicos. Pero avanzando en el segundo orden de desafíos que reconoce el autor, menciona otros que aún no logran

superarse como: a) las capacidades y disponibilidad limitadas de las ciudades para involucrarse en estas plataformas, que explican que, muchas veces, sean siempre las mismas las que participan –generalmente, equipos de los secretariados de las redes, representantes de grandes ciudades y líderes locales fuertemente comprometidos con el municipalismo internacional–; b) a pesar de los avances que las redes registran en términos de intercambio, organización conjunta de eventos, posicionamientos compartidos, lo cierto es que las redes compiten por captar participantes, por intervenir en los grandes foros internacionales, y por obtener fondos internacionales para financiar sus proyectos y actividades; c) aún está en entredicho su capacidad para incidir de forma práctica en las agendas internacionales:

Las ciudades y sus redes deben buscar algo más que reconocimiento, ya lo han logrado. Deben trascender lo simbólico, los ejercicios retóricos (...), y marcar la agenda política internacional para que responda de forma efectiva a los retos y problemáticas locales y ofrezca soluciones capaces de provocar transformaciones. (Fernández de Losada 2019, 22)

Estos retos atraviesan, sin duda, el desarrollo de los objetivos de este artículo frente a una temática como la de la movilidad humana de abordaje reciente en las redes globales y regionales de ciudades.

## *II.2. Migraciones internacionales y gobiernos locales*

Las reflexiones hasta aquí presentadas deben indefectiblemente dialogar con las contribuciones generadas desde el campo interdisciplinar de los estudios migratorios, y específicamente, del de las políticas migratorias, para conocer cómo se piensa el rol de los gobiernos locales en el abordaje político de la movilidad humana.

En este punto, lo primero que se debe advertir es la (des)consideración histórica que han tenido las instancias de gobierno locales en el campo migratorio en América Latina (Nicolao, 2020), aspecto que vuelve a este tema relativamente poco conocido y analizado. Si bien pueden encontrarse estudios en la temática en Europa o los Estados Unidos desde principios del siglo XXI (Spiro 2001; Belil 2006; Özbabacan 2009; Filomeno 2017, entre

muchos otros), sólo en la última década han aparecido trabajos de investigación específicos en la región (Thayer 2013; Ortega 2013a y 2013b; 2021; Thayer y Durán 2015; Nicolao 2020; Thayer Stang y Rodríguez 2019; Nicolao y Carcedo 2020a y 2020b).

De la revisión de estas contribuciones e investigaciones complementarias, se sintetizan los siguientes postulados:

a) Existe consenso sobre el impacto en asenso que está teniendo la movilidad humana en las ciudades, particularmente en las grandes urbes y metrópolis de la región, y cómo esto se intersecta con problemáticas urbanas en sentido amplio. También se ha puesto de relieve que la presión migratoria sobre las grandes ciudades de la región responde a la reducción del volumen de migrantes que absorben los países desarrollados, fruto del endurecimiento de sus políticas migratorias (Ortega 2021). El carácter abrupto y masivo de la emigración venezolana no ha hecho más que acentuar esta tendencia, dejando a varias ciudades de América del Sur más expuestas que nunca en su falta de experiencia y recursos para el desarrollo de políticas públicas de acogida e integración de esta población.

b) Como consecuencia, cada vez es más frecuente escuchar sobre «políticas migratorias subnacionales» (Ortega 2013b) «municipalización del tema migratorio» (Espinosa 2009) o «políticas migratorias locales» (Filomeno 2017). Sintéticamente, se reconoce que si bien los gobiernos centrales son los que diseñan y ejecutan las políticas migratorias en materia de ingreso, admisión, residencia, naturalización, y/o expulsión, aspectos todos íntimamente ligados al ejercicio indelegable de su función soberana (expresada en su capacidad de regular y controlar sus fronteras); todo lo que sucede una vez que esta población se instala en la sociedad de acogida (su inclusión efectiva a los distintos servicios y espacios del territorio) constituyen una responsabilidad primaria de los gobiernos locales. Esto sucede como consecuencia de que en estas instancias administrativas recae lo referido a la administración de servicios y bienes públicos en sentido amplio, producto de procesos de descentralización política (Cravacuore 2007). Pero también, en algunos casos, responde a la acción colectiva de grupos migrantes que logran inscribir determinados temas en la agenda local, especialmente en distritos donde se reconoce su derecho político al sufragio en niveles municipales.

c) Ahora bien, en líneas generales, las ciudades de la región no cuentan con una tradición de abordaje público de la cuestión migratoria, mientras que, en los casos en que el tema es incorporado a la agenda local, lo hace con variable intensidad y sostenibilidad en el tiempo, bajo nivel de institucionalización en la estructura gubernamental; un comportamiento eminentemente reactivo a demandas o acontecimientos sociales; o producto del efecto traccionador sobre la agenda pública que alcanzan determinados “actores impulsores” (Müller 2006). Al no constituir una temática convencional de la agenda local, el intercambio de experiencias y buenas prácticas se erige como un terreno fértil para determinadas burocracias locales en el cual sustentar aprendizajes, visibilizar problemáticas, y nutrirse de recursos intangibles de gestión (Nicolao y Carcedo 2020b).

d) Desde una perspectiva crítica, Ortega (2021) advierte que la paradiplomacia en el campo migratorio tiende a reproducir acríticamente los conceptos y modelos de gestión promovidos por organismos internacionales que remiten al enfoque de la “gobernanza global de las migraciones” que atraviesa y da sustento a los más importantes instrumentos internacionales en materia de derechos de las personas migrantes, como es el caso del Pacto Mundial para una Migración, Segura, Ordenada y Regular (2018) y la Agenda 2030 de la ONU en materia de movilidad humana. Según la autora, esta perspectiva teórica es proclive a la despolitización, la difuminación de responsabilidades de los Estados centrales y la rendición de cuentas, y por añadidura, a través de la propuesta de la “gobernanza multinivel”, a trasladar la autoridad hacia los gobiernos locales, cuando éstos no tienen obligaciones formales en el marco del derecho internacional. Por esta razón, también es pertinente evaluar qué peso adquieren estas nociones y enfoques en la circulación de buenas prácticas de la gestión migratoria entre las ciudades sudamericanas.

### III. Resultados

#### *III.1. Del reciente proceso de institucionalización del tema migratorio en Mercociudades*

Mercociudades nació en 1995 en el seno del Mercosur, conformada originalmente por 12 ciudades, logrando en la actualidad la participación de 364 municipios, pertenecientes a 10 países, en los cuales habitan más de 120 millones de personas<sup>2</sup>. Este crecimiento se logró, entre otras razones, porque el espacio fue evolucionando desde una instancia original con presencia reducida a ciudades grandes, hacia la incorporación de aquellas de tamaño intermedio y de municipios pequeños, que se obtuvo mediante la flexibilización de los criterios de adhesión (Chasquett 2003).

Esta red busca esencialmente reforzar el rol de los gobiernos locales en acercar el Mercosur a la ciudadanía, y por añadidura, a construir una integración de abajo hacia arriba que acompañe y densifique la integración que promueven los estados centrales (Ghí 2010) a través del intercambio de experiencias y buenas prácticas en diversas materias, pero también del impulso de proyectos comunes en áreas de interés que los mismos actores locales van reconociendo y legitimando.

Esta red forma parte de un patrón tradicional de redes de ciudades, de filiación pública, cuya membresía se integra de forma exclusiva por gobiernos locales, orientando su actividad a la incidencia política, la generación de conocimiento, el aprendizaje, entre los aspectos más destacados. Su presupuesto se alimenta, fundamentalmente, de las cuotas que pagan sus miembros y eventualmente, de subvenciones que recibe, de miembros u organismos multilaterales (Losada y Abdullah 2019).

Funciona a través de una estructura encabezada por la Cumbre de Jefes de Gobierno y luego le siguen distintas instancias directivas y administrativas. Las Unidades Temáticas (UT), son las responsables de formular políticas públicas, acciones e indicadores comunes para abordar cada tema específico; promover investigación y divulgación de experiencias y políticas públicas desarrolladas en las distintas ciudades; organizar eventos de discusión acerca del tema de su responsabilidad; generar bases

---

<sup>2</sup> Ver sitio oficial de la Red: <https://mercociudades.org/>

de datos con las informaciones acerca del tema coordinado, entre otras. En rigor, cuando nació la red, lo hizo con 6 UT y actualmente este número asciende a 21.

El primer hallazgo de esta investigación es que la cuestión de la movilidad humana ha sido abordada de forma tangencial y no sistemática en Mercociudades por varios años hasta que progresivamente fue adoptando un lugar protagónico en la Comisión de Derechos Humanos (en adelante, Comisión DDHH).

A saber, dentro de la red, el abordaje de los derechos humanos se canalizó tradicionalmente en el ámbito de la UT de Desarrollo Social, a nivel de Comisión (las comisiones tienen una jerarquía inferior a las UT, y funcionan dentro de su órbita). En dicha Comisión, los ejes de trabajo han estado por mucho tiempo focalizados en las acciones de memoria, verdad y justicia; violencia institucional; promoción de derechos; entre otros. En los primeros planes e informes de trabajo bianuales, el diálogo sobre movilidad humana quedaba, cuando no omitido, subsumido en el tratamiento de problemáticas específicas como las de trata y tráfico de personas. Recién en 2011, en la planificación de la actividad bianual de la Comisión DDHH, se aproxima una mirada más amplia en el abordaje de la “movilidad ciudadana”, involucrando otros temas como migraciones y ciudades fronterizas. Sin embargo, aún en esa instancia no se observa un nivel de actividad que se corresponda con tal discurso.

Como punto de inflexión y figurando entre los proyectos más importantes gestados en el campo de los DDHH, se encuentra el denominado “Estado + Derechos” (E+D), subvencionado por la Unión Europea, que se implementó a lo largo de 30 meses entre 2010-2013, permitiendo la intervención directa en 19 ciudades de la región que actuaron como “ciudades testigo” para fortalecer las capacidades de agentes municipales y organizaciones sociales en la construcción de ciudadanía con cultura de Derechos Humanos, y promover la incidencia local en la agenda de DDHH del Mercosur (Ghi 2012). Durante su ejecución se buscó impulsar la institucionalización de espacios de gestión, debate, y participación sobre DDHH en el seno de cada gobierno y comunidad local, abarcando el desarrollo de diagnósticos, intercambios de buenas prácticas, análisis de dificultades de gestión sobre problemáticas de derechos a nivel local y regional, formación continua de funcionarios y población local, producción

de canales de comunicación para la promoción de derechos. Cada una de estas instancias, incluía distintos núcleos temáticos, incluyendo el de *derecho a la movilidad y migraciones*.

Esto significó un gran impulso en términos de la capacidad instalada obtenida ya que, cuando se echó a rodar la iniciativa, un alto porcentaje de ciudades de la red no tenía áreas de gobierno de DDHH y cuando terminó el proyecto, se habían incorporado. Además, permitió el fortalecimiento de una red de trabajo de ciudades en la articulación inédita de temáticas de DDHH y en la planificación de acciones a mediano y largo plazo, incluyendo el trabajo con instituciones socias como el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR y otra red de ciudades temática como la Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia (Coalición LAC).

Siguiendo con este recorrido, desde el año 2016 la movilidad humana comenzó a ganar mayor espacio en la Comisión de DDHH: en el plan de trabajo elaborado por la coordinación de San Pablo y Montevideo, por primera vez, la migración junto al derecho a la ciudad, a la memoria y la verdad, y a las políticas de no-discriminación para población LGBT, fueron identificadas como los cuatro ejes de trabajo de la Comisión 2016-2017. En la misma tesitura, la reunión de Comisión del 29 de octubre de 2018 volvió a tener la cuestión migratoria como eje de trabajo protagónico, algo que se replicará de allí en más en las subsiguientes planificaciones bianuales.

Así, progresivamente, y sopesando la diversidad de situaciones que las ciudades partícipes exhibían en cuanto a la situación de la población migrante recibida, y a las distintas velocidades con que estos temas ganaban lugar en cada agenda local, comenzó a instalarse la idea de acercar posicionamientos y líneas de acción en el tema. El impulso mayor, lo desarrollaron aquellas ciudades que venían institucionalizando áreas dedicadas al desarrollo de políticas locales de DDHH, y bajo ese paraguas, la lenta inclusión de la movilidad humana. Acompañaban, por su parte, ciudades que, aún sin acreditar tales avances, reconocían su relevancia en tanto emergente social en sus territorios.

Finalmente, en su postulación para la coordinación de la Comisión (ya denominada Comisión de DDHH y Migraciones) para el período 2022-2023, la ciudad de Córdoba propuso la recategorización de la misma en

carácter de Unidad Temática, siendo aprobada el 3 de diciembre de 2021 en el marco de la XXVI Cumbre de Mercociudades.

### *III.2. De las posibilidades y limitaciones en el intercambio de buenas prácticas*

En el marco del lento proceso de institucionalización descrito deben comprenderse los circuitos, estrategias, actividades y metodologías (aún incipientes) que se vienen adoptando para consolidar el tema migratorio en la agenda de Mercociudades, y vehicular el intercambio de experiencias a través de las siguientes líneas de acción:

#### *Diagnóstico de buenas prácticas*

Es un esfuerzo que se venía realizando para evaluar el nivel de institucionalización de los DDHH alcanzado en cada gobierno local, al que se le añade ahora la dimensión de la movilidad humana. La confección de estos diagnósticos constituye una práctica constante en las restantes UT de la red, y se materializa a partir de la circulación de un instrumento de recolección de datos que busca identificar para cada ciudad (no sólo aquellas que forman parte de la UT específica, sino todas las Mercociudades) si cuentan con un área de DDHH y de atención a las personas migrantes; cuáles son las líneas de gestión que desarrollan; cuáles de ellas pueden ser trabajadas de manera asociativa en la red; la disponibilidad local de datos estadísticos que midan la presencia de este grupo social; entre otros.

La utilidad de esta herramienta, según los documentos de la Comisión, deviene de la posibilidad de hacer un registro y un banco de buenas prácticas, y a partir de ello, optimizar su visibilización y eventual reproducción, e incluso enriquecimiento en el ámbito intermunicipal, en función de las distintas velocidades de incorporación de la movilidad humana a las agendas locales.

Este esfuerzo, sin embargo, se sostiene como iniciativa en distintos planes de trabajo bianuales, aspecto que da cuenta de avances insuficientes, pues no existe ni una respuesta rápida ni efectiva a tal demanda de información. Según el testimonio de los funcionarios entrevistados, no siempre se adjudica la razón de esta respuesta limitada a una falta de

voluntad política, sino a que, habitualmente, las burocracias municipales cuentan con recursos humanos escasos para atender estas demandas o lo suficientemente formados para darle valor a la generación de datos que de sustento al mejoramiento de la gestión pública.

### *Calendario común de conmemoraciones y festividades*

Esta línea de acción consiste en trabajar sobre un calendario regional que contenga y visibilice las fechas conmemorativas de eventos asociados a los DDHH y las Migraciones, a nivel internacional, pero particularmente, a nivel de cada Mercociudad. Este tipo de acciones simbólicas y diseñadas para instalar, ampliar o fortalecer la sostenibilidad del tema en las agendas (regional y locales), generan posturas contrapuestas de las propias ciudades parte. Por un lado, diagnósticos optimistas que sostienen que contribuye a “*darle visibilidad a la causa migrante*” en los territorios, sobre todo si se apela a fechas representativas de los propios países y la región, y no solo conmemoraciones internacionales “importadas” desde afuera. También son puntualizadas como acciones que otorgan la posibilidad de posicionar a la propia ciudad como “*municipio amigable al migrante*” (Agente público municipal, Municipio 1, comunicación personal, 7.3.22). Por otra parte, se identifican miradas que no comparten el interés por dedicar esfuerzos a estas acciones desestimando su impacto sobre la población objetivo: “*Nos reunimos, debatimos, y volvemos al año siguiente y da la sensación que todo lo que hicimos fue conmemoración de efemérides ¿Y a quién le solucionamos el problema con esto?*” (Responsable de Área de Migrantes, Municipio 2, comunicación personal, 17.3.22). Esto da cuenta de la existencia de una mirada crítica al interior del conglomerado de ciudades miembro, y de la UT específica respecto de las estrategias empleadas, extensibles al espíritu mismo de funcionamiento de la red.

### *Impulso de acciones concertadas o posiciones comunes*

Esta es identificada como la actividad más compleja dentro de este espacio, y en general, como reto que se impone a todas las redes de ciudades. Entre las acciones más importantes que se han alcanzado en esta esfera, se identifica la campaña “*La diversidad que hay en ti*”, iniciativa inaugurada

en el año 2018, que responde al objetivo prioritario de “*sensibilizar, informar y generar nuevas prácticas en gobiernos locales respecto al tema migratorio desde un enfoque de Derechos Humanos*”. Según relata la responsable de la Secretaría Técnica de Mercociudades, la campaña se ideó en un contexto de aumento significativo de la migración intrarregional, que representó un reto de gestión pública para muchas ciudades, ya que, si bien algunas contaban con una recepción histórica de población extranjera, muchas otras se han enfrentado por primera a la necesidad de brindar acogida a población migrante con un grado importante de vulnerabilidad. Además, la campaña se gestó a partir de la preocupación generada por el posicionamiento de algunos gobiernos locales que, en el marco descripto, entendían que este tema no ingresaba en su competencia, sino que era privativo de las instancias gubernamentales nacionales (Representante de la Secretaría Técnica de Mercociudades, Conversatorio sobre Migración y DDHH, 10.8.21).

Es por esta razón que la campaña se concibió como una herramienta para favorecer un abordaje integral de la cuestión migratoria en las ciudades, “*(...) sensibilizar a quienes no tienen políticas públicas y mostrar aquellos que sí las tienen, porque ese es el rol de Mercociudades*”... en alusión a la necesaria divulgación de las capacidades que determinados municipios venían desarrollado en materia de acompañamiento, asesoramiento jurídico, generación de redes para atender las necesidades de los grupos migrantes (Acta de la Comisión de DDHH Mercociudades, 29.10.18).

Desde su nacimiento, esta campaña ha contemplado diversas acciones: declaraciones traducidas en diferente idiomas nacionales y de pueblos originarios a cargo de las primeras ciudades que se adhirieron; creación de sitio web propio para dar soporte a toda la actividad comunicacional y de divulgación; diseño e instrumentación de campañas específicas (o subcampañas) en ocasión de fechas conmemorativas; divulgación de normativa internacional de interés; difusión de historias de vida de personas migrantes como herramienta de sensibilización, entre otras.

En cuanto a cómo derrama esta labor a escala territorial de cada municipio, las ciudades firmantes asumen el compromiso de difundir su adhesión en sus territorios por diversos medios, contribuyendo con productos y contenidos que alimenten la campaña, fomentando el intercambio de experiencias y desarrollo de políticas en la materia. En la

actualidad, ya existen 36 Mercociudades adheridas (número que sobrepasa el de municipios partícipes de la UT) que exhiben distintos niveles de intensidad en el acople a las estrategias establecidas.

Como resultado de esta labor, a fines de 2019, los/as intendentes/as reunidos/as en la Asamblea General de la Red, en el marco de la XXIV Cumbre de Mercociudades, firmaron el Acuerdo “Mercociudades, por una migración inclusiva que respete los derechos humanos”, el primer y único documento que sintetiza consensos mínimos de las Mercociudades en materia migratoria. Este acuerdo parte del reconocimiento de que “*Los gobiernos locales se encuentran en la primera línea, respondiendo a las necesidades de la población migrante en los territorios y en muchos casos desarrollando y/o adaptando políticas locales, ofreciendo servicios esenciales y soluciones innovadoras...*”, por tal motivo, asumen como relevante y necesario en aquellas ciudades del alta recepción migratoria, avanzar en la implementación de acciones que garanticen derechos y asistencia en diez ámbitos bien delimitados: 1. recibimiento, información y asistencia; 2. acceso a la educación; 3. a la vivienda; 4. a la sanidad; 5. al empleo, emprendimiento y formación profesional; 6. diálogo intercultural; 7. protección y amparo – trata de personas; 8. migración e igualdad de género; 9. migración y refugio; 10. intercambio de buenas prácticas y gobernanza.

Además, el documento asume que las ciudades firmantes se comprometen a reportar avances a Mercociudades sobre las políticas públicas y acciones implementadas en sus localidades, en consonancia con este documento. Ahora bien, el acuerdo no prevé un mecanismo de monitoreo, recayendo el nivel de acción, una vez más, en el voluntarismo político y compromiso con la temática exhibido por los responsables de turno. Sin embargo, no deja de representar un avance en cuanto a primer lineamiento de acción consensuado en esta plataforma en el campo de las políticas migratorias de los gobiernos locales.

### *Encuentros y debates sobre la temática*

La organización de estas instancias es una función central que tienen a su cargo las UT, tal cual se describieron sus funciones formales precedentemente. Estos encuentros representan un vehículo para visibilizar

experiencias, acercar posiciones y generar consensos. También se las puede evaluar en función de los enfoques adoptados para trabajar el tema, y dilucidar el grado de autonomía con que las ciudades reconocen sus propios problemas y generan sus propias soluciones.

Veamos dos ejemplos. En 2017, en el marco de la reunión de Comisión DDHH, se organizó un debate que estuvo en gran medida centrado en la presentación del documento elaborado por el CIPDH-UNESCO, a instancias de la Coalición LAC, denominado “*Abordando la movilidad humana internacional hacia los ODS. Guía Práctica para los gobiernos locales de América Latina y el Caribe*”. Este producto, sistematiza experiencias heterogéneas que se despliegan en distintas ciudades del mundo en materia de atención, acogida e integración de migrantes y refugiados/as en espacios locales, con el propósito de constituirse en una herramienta de apoyo al diseño e implementación de políticas locales de movilidad humana desde un enfoque de derechos y en línea con la Agenda 2030.

En la reunión de presentación, además de las ciudades integrantes de la UT, participó la OIM, la UNESCO, la Coalición LAC, y la cartera nacional de Derechos Humanos de la República Argentina. El documento se puso a disposición para la recepción de comentarios y aportes, resultando que los gobiernos locales participantes puntualizaron aspectos específicos para atender que daban cuenta de la diversidad de problemáticas que afrontaban en sus territorios y de la heterogeneidad de situaciones que consideraban debía reflejar el informe: por ejemplo, que la exclusión y segregación de la población migrante en las ciudades está ligada a la falta de reconocimiento de sus derechos políticos —acceso al voto— (Puerto Montt, Chile); que urge trabajar en la facilitación del acceso a la regularización migratoria de los colectivos extranjeros como clave para evitar marginalidades y vulneraciones de derechos (Quilmes, Argentina), entre otros (Acta de la Comisión de DDHH Mercociudades, 29.11.17). Así, más allá del bajo nivel de institucionalidad con que contaba la temática en los gobiernos locales para aquella fecha, ello no les impidió realizar intervenciones que en algún punto denotaban la intención —más o menos deliberada— de exponer las causas estructurales de la desigualdad que sufren las poblaciones migrantes en cada territorio, así como una mirada crítica y no despolitizada de los

factores subyacentes en todo proceso migratorio internacional y el rol de los Estados centrales en ese terreno.

El segundo ejemplo es el del conversatorio “Derechos Humanos y Migraciones en las Mercociudades”, organizado cuatro años más tarde (2021). En esta ocasión, y como indicador de la evolución en el tratamiento del tema, ya no tuvieron protagonismo excluyente organismos internacionales, sino que las ciudades de Córdoba, Quilmes y Lima encabezaron la difusión de experiencias de abordaje de políticas hacia la población migrante, compartiendo los principales recorridos en su institucionalización.

Quilmes relató la experiencia de creación de la Dirección de Migrantes dentro de la Secretaría de Derechos Humanos municipal, primera área específica dedicada al tema en la historia del distrito que trabaja en torno a tres ejes de gestión: acceso a derechos, fortalecimiento institucional e interculturalidad. La labor de esta Dirección se nutre de la suscripción de acuerdos con organismos internacionales, como ACNUR, nacionales, como la Dirección Nacional de Migraciones, entre otras carteras en las cuales asientan el proceso de articulación que da soporte a la acción local específica.

Córdoba hizo lo propio al describir el proceso de creación de la Dirección de Acompañamiento y Apoyo al Inmigrante en 2019, que desdobra sus líneas de acción y su población objetivo en: el trabajo con colectividades (enfoque clásico centrado en el campo cultural) y el que realiza con personas migrantes y refugiadas (en el campo de la promoción de derechos, el acompañamiento jurídico y la capacitación -fortalecimiento institucional-). Sin embargo, quizás el elemento más importante de la presentación cordobesa haya sido el anuncio de la inminente apertura de los Centros de Atención a las Personas Migrantes que ofrecerán asistencia integral hacia la población objetivo.

Por su parte, la presentación de Lima dio cuenta de una acción más reactiva, en tanto se reconoció la situación de desborde atravesada por el arribo abrupto de población venezolana, en un espacio geográfico tradicionalmente emisor de migraciones. En ese marco, la creación de la Oficina de Atención Municipal al Vecino Migrante Nacional y Extranjero, ha representado, según su vocero, un hito de la gestión pública local, destacando especialmente las fuentes de financiamiento que facilitaron su

funcionamiento (fondos aportados por el *Mayor Migration Council*), así como la articulación bilateral con otros organismos internacionales como OIM, PNUD, Unión de Ciudades y Capitales Iberoamericanas, con quienes se trabaja en la recolección de datos y la planificación de política pública.

Así, el desarrollo de este espacio dio cuenta de una tendencia que evoluciona desde la presencia más protagónica de la voz y agenda impuesta por organismos internacionales, a una mesa más eficaz en cuanto a la posibilidad de visibilizar acciones locales por parte de las propias ciudades, así como problemas concretos, avances institucionales y experiencias de cercanía. Aun así, debido al protagonismo bastante exclusivo de los municipios líderes de la Unidad Temática (de quienes ejercen la coordinación/subcoordinación), no se logra captar el nivel de progreso en la incorporación del tema migratorio en las agendas de otras ciudades que se encuentran en un escalón inferior en el abordaje público del tema.

### *III.3. De los liderazgos, las ciudades ausentes y los retos de la cooperación horizontal*

Más allá de una clara tendencia ascendente, los documentos oficiales consultados todavía dan cuenta de una reducida participación efectiva de ciudades sudamericanas en la UT bajo análisis que, según el Acta de la Reunión de Comisión de julio de 2021, registraba 14 municipios partícipes: Morón, Santa Fe, Córdoba, Quilmes, General Alvear, Villa María (de Argentina), Montevideo (Uruguay); Lima (Perú); Puerto Montt (Chile); Prefeitura de Canoas, São Leopoldo y Brasilia (Brasil); Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) y La Libertad (Ecuador). Son varias las reflexiones que amerita este bajo número en ligazón con lo que las propias ciudades encuentran en términos de incentivos u obstáculos para la cooperación horizontal en este terreno.

Por un lado, los funcionarios entrevistados destacan la posibilidad que otorga la red para nutrirse de experiencias que puedan ser replicadas a escala local, pero también como espacio de enriquecimiento para la gestión municipal en sentido amplio:

(...) a veces, la falta de recursos y las propias limitaciones que tienen los gobiernos locales en cuanto a su alcance, su potencia, sus posibilidades,

hace que estos espacios de diálogo y articulación con otros gobiernos locales se vuelvan fundamentales para poder fortalecer la tarea que cada uno hace. Encontramos en otros gobiernos experiencias de gestión, modelos o ideas de políticas, consejos, recomendaciones, y la verdad es que cuando se logra un diálogo fluido, encontrás un verdadero espacio para fortalecer tu propio trabajo. (Responsable del Área de Relaciones Internacionales, Municipio 3, comunicación personal 23.3.22)

A nosotros nos ha beneficiado mucho estar en Mercociudades... (...) tuvimos la posibilidad de acceder a diferentes ciudades desde México hasta Medellín, San Pablo, Quito, para hacer un relevamiento de buenas prácticas en materia de asistencia directa a migrantes, y a raíz de ello pudimos hacer la planificación de las prestaciones que brindarán nuestros Centros de Asistencia al Migrante que vamos a inaugurar... (Responsable de Área de Migrantes, Municipio 1, Comunicación Personal, 7.3.22)

Ahora bien, para que estos alicientes sean efectivamente reconocidos por cada ciudad, la participación debe formar parte de un proyecto de internacionalización municipal integral, e idealmente, de largo plazo:

Un desafío que tenemos gran parte de las ciudades es poder hacer que la participación sea sostenible en el tiempo más allá de quien ocupe el cargo o el espacio, para que sea tomado como una labor importante por organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad en general en nuestro territorio, pero cuesta mucho. (Responsable de Área de Relaciones Internacionales, Municipio 3, comunicación personal 23.3.22)

También queda en evidencia que cada ciudad o distrito que forma parte de Mercociudades —en función de sus recursos humanos, presupuestarios y capacidades estatales disponibles (Calvento, 2012)— decide en dónde colocarlos y en cuáles Unidades Temáticas involucrarse, en relación a su plan de internacionalización. Por ello, la ausencia de importantes ciudades receptoras de migración o con amplia trayectoria en materia de políticas municipales de derechos humanos en la Unidad Temática específica, debe ser entendida, en función de la decisión política de concentrar los esfuerzos en aquellas áreas de gestión cuyas capacidades desean difundir en pos del

posicionamiento regional de la ciudad; o, como ya se advirtió, dónde perciben intereses para nutrirse de recursos de gobernabilidad local. Debido a la disponibilidad limitada de estas capacidades, este objetivo no se puede lograr en varios grupos de trabajo en simultáneo y es por ello que las mercociudades suelen seleccionar una o dos UT para participar y resignar otras:

(...) generalmente lo que hace cada ciudad es decidir a cuál UT le va a poner energía digamos porque es muy difícil estar en todos lados. (Agente Municipal, Municipio 1, Comunicación Personal, 7.3.22)

(...) Nosotros estamos en tres UT, y la verdad que ya es un montón. Los recursos propios son tan escasos y uno está tan focalizado en su territorio que a veces es como que no tenés en la prioridad de gestión del día a día, la cuestión del trabajo en Mercociudades. Entonces está la voluntad política y la decisión de avanzar, sí, pero cuesta mucho estar a la altura de las metas regionales con nuestros escasos recursos materiales y humanos. (Responsable de Área de Relaciones Internacionales, Municipio 3, comunicación personal 23.3.22)

En la misma lógica debe comprenderse cómo se gestan los liderazgos de determinadas ciudades sobre este tema, a través del ejercicio de roles de coordinación. El municipio que actualmente coordina la UT DDHH y Migraciones, Córdoba, forma parte del grupo de ciudades fundadoras de Mercociudades, que incluso presidió esta red durante dos períodos. Es la segunda ciudad demográficamente más importante de Argentina, receptora histórica de migraciones internacionales, y cuenta con una progresiva institucionalización de su política de derechos humanos a escala local. Desde 2004 posee un Dirección de DDHH, en cuya órbita se inauguró, en 2019, la Dirección de Acompañamiento y Apoyo al Inmigrante. Quilmes, por su parte, ciudad subcoordinadora, posee un perfil similar: si bien ingresó a la red en 2008, forma parte de las ocho ciudades argentinas que han ejercido la presidencia de la red, tiene un peso demográfico que la ubica en 13° lugar dentro del ranking de las ciudades más pobladas del país, resultando que prácticamente el 8% de su población es nacida en el

extranjero (INDEC 2010) y posee una trayectoria de internacionalización municipal extensa.

Volviendo a los obstáculos en la sistematicidad de la cooperación, se añade la consideración de la distancia física que ha sido ponderada por los representantes de las ciudades como un límite a la posibilidad de encuentro y participación. Si bien reconoce que la coyuntura pandémica tuvo un efecto positivo en la accesibilidad, asegurando también el sostenimiento de los niveles de diálogo de forma virtual, se reconoce que la reunión presencial entre las ciudades sigue siendo crucial para la concertación de acciones comunes y su materialización.

Por otro lado, no puede obviarse la existencia del componente político ideológico como condicionante de los niveles de participación y construcción de agenda común:

(...) somos ciudades con distintos colores políticos en lo que hace a las gestiones a nivel nacional y de los distintos países de la región, entonces eso hace que algunos tengan unas prioridades y otros, otras, y hay que hacer un trabajo más fuerte de consenso y diálogo para llegar a iniciativas, sobre todo en el campo de los DDHH y las migraciones, donde lo político-ideológico es crucial. (Responsable de Área de Relaciones Internacionales, Municipio 3, comunicación personal 23.3.22)

Respecto del involucramiento de la sociedad civil o actores territoriales con los que se articula a escala local, es un aspecto puntualizado por los propios actores como deuda pendiente:

Todavía no entiendo... si tenemos una UT de migrantes, por qué no participan las personas migrantes. (Responsable de Área de Migrantes, Municipio 2, comunicación personal 17.3.22)

Nosotros en las actividades que organizamos el año pasado invitamos al Consejo de Colectividades, y algunas participan, pero muy poco porque también al interior de esas organizaciones los recursos son escasos, entonces dedicar una mañana a un encuentro con ciudades de la región, también se les hace muy difícil... (Responsable de Área de Relaciones Internacionales, Municipio 3, comunicación personal 23.3.22)

Finalmente, considerado de forma unánime por los informantes como aspecto que desalienta la participación, es la ausencia de recursos materiales para la cooperación. La única línea de financiamiento propia y disponible desde 2017 es el “Programa de Cooperación Sur-Sur de Mercociudades” (PCSSM), desde la cual se destinan fondos propios mediante los cuales se lanzan anualmente dos convocatorias: una de financiación de proyectos y otra de capacitación para la formulación de proyectos regionales. Su ejecución prevé la asociación de las ciudades con las universidades públicas y ONGs que trabajan junto a los gobiernos locales, para que se apoyen y transfieran conocimientos en una serie de temáticas prioritarias para las ciudades, incluyendo explícitamente las migraciones.

Al revisar la nómina de proyectos aprobados desde su puesta en vigencia, se encuentra que sólo en 2018 figura uno ligado indirectamente al tema migratorio<sup>3</sup>. Desde allí en adelante, no existen entre los proyectos seleccionados iniciativas vinculadas a la movilidad humana, lo cual revela un impacto actualmente nulo de esta fuente de financiamiento interna en el campo temático bajo análisis. En contrapartida, algunos gobiernos locales reconocen que, es en la articulación bilateral con organismos internacionales donde encuentran mayores posibilidades de acceso a recursos:

(...) En nuestra experiencia de relaciones internacionales, el recurso lo hemos logrado más en la vinculación bilateral con agencias de Naciones Unidas, OIM y ACNUR, pero no desde Mercociudades. A través de un convenio con ACNUR p.e., pudimos obtener recursos para el equipamiento del Área de Migrantes que era nueva para nosotros, antes no había absolutamente nada. (Responsable de Área de Relaciones Internacionales, Municipio 3, comunicación personal 23.3.22)

---

<sup>3</sup> Proyecto denominado “Hacia un Municipio Intercultural”, coordinado por Montevideo, en asociación con las ciudades de Peñalolén y Santiago de Chile, el Departamento de Extranjería y Migración de Chile y la Universidad de la República-Uruguay.

De esta manera, si de recursos se trata, la vía bilateral sigue representando una opción más factible para los gobiernos locales, que la apuesta multilateral.

#### **IV. Conclusiones**

En este trabajo se ha puesto de relieve que la progresiva institucionalización del abordaje de la temática de la movilidad humana en Mercociudades, se ha desarrollado en el marco del avance de la consolidación de las políticas de derechos humanos en el ámbito de la red y de los propios gobiernos locales, y en un contexto de explosión de la movilidad intrarregional en Sudamérica, en gran medida asociado al éxodo venezolano, que ha colocado a muchas ciudades —con mayor o menor tradición receptora— ante el desafío de atender la presencia de colectivos extranjeros y sus acceso a distintos espacios y servicios del territorio.

Las fuentes consultadas permiten advertir que determinados gobiernos municipales encuentran en este espacio herramientas de gobernabilidad local que fortalecen el trabajo territorial en materia de movilidad humana, que no se obtienen en otras instancias. Además, las líneas de gestión que nutren la agenda de la Unidad Temática específica revelan un enfoque relativamente autónomo en la definición de temas y ejes de trabajo, no cooptados aún por las agendas de los organismos internacionales, lo cual auspicia un terreno fértil para la construcción de soluciones concertadas y específicas ante los retos migratorios propios.

Sin embargo, encuentran como limitaciones cruciales para el avance en este campo la ausencia de líneas de financiamiento para el desarrollo de proyectos de cooperación horizontal, mientras que, el número aún reducido de ciudades partícipes, junto a las dificultades para hacer sostenible en el tiempo dicha participación, operan como obstáculos de cara una mayor consolidación de este espacio, y a la imposibilidad de trascender las dinámicas simbólicas y retóricas que aún monopolizan el funcionamiento del grupo de trabajo, e impiden evolucionar hacia un estadio signado por el desarrollo de acciones concertadas y la adopción de compromisos de acción.

En rigor, esta limitación también responde a que, al bajo nivel de participación de ciudades se le debe sumar el carácter heterogéneo de los

municipios involucrados en la unidad temática de migraciones, ya sea en cuanto al perfil político-ideológico de sus administraciones, el nivel de receptividad migratoria, o la tradición de acogida y de abordaje público del tema. Es clara, por ejemplo, la ausencia de las principales ciudades-metrópolis de la región, o de ciudades fronterizas, las cuales absorben dinámicas y realidades de mayor complejidad y singularidad. Podría interpretarse que éstas no encuentran en la red —al menos por el momento— interlocuciones válidas para enriquecer la gobernabilidad migratoria en sus territorios.

Finalmente, otra línea interpretativa que emerge de la investigación se relaciona con el escaso o prácticamente nulo nivel de articulación de los gobiernos locales con sus respectivos niveles centrales en el desarrollo de la agenda de trabajo de Mercociudades. Si bien los funcionarios entrevistados, reconocen que en el desarrollo de sus políticas locales hacia la población migrante, establecen canales de diálogo con agencias federales vinculadas al tema, en lo que concierne a su actividad en la red, ésta se administra de manera autónoma, sin diálogos intraestatales ni construcción de sinergias.

## Referencias

- Acuto, Michele y Steve Rayner. 2016. "City networks: breaking gridlocks or forging (new) lock-ins?" *International Affairs* 92 (5): 1147-1166.
- Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades y Observatorio de Cooperación Descentralizada (AL-LAS y OCD). 2020. *Relatoría del 2º Webinar de Cooperación Descentralizada y Covid-19. El papel de la acción internacional de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada ante la crisis activada por el covid-19.*
- Álvarez, Mariano, Mariana Luna Pont y Nahuel Oddone. 2019. *América Latina Global. Estudios regionales sobre paradiplomacia.* Sáenz Peña: UNTREF.
- Belil, Mireia. 2006. "La gestión local de la inmigración: la perspectiva política". En *Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos*, editado por AA. VV., págs. 55-63. Barcelona: Cidob.
- Calvento, Mariana. 2012. *La participación internacional de los estados subnacionales: el caso de los gobiernos municipales de tamaño*

- intermedio de la provincia de Buenos Aires*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política presentada ante la Universidad Nacional de General San Martín, Argentina.
- . 2015. *Procesos y actores en la Gestión de la Política internacional Subnacional*. Tandil: CEIPIL-UNICEN.
- . 2020. “Análisis multiescalar del contexto y su influencia sobre el desempeño internacional de los actores locales”. En *Relaciones Internacionales y Actores Locales: Dinámicas, Estrategias y Políticas en el interior de la Provincia de Buenos Aires*, compilado por Mariana Calvento, págs. 43-66. Tandil: CEIPIL-UNICEN.
- Calvento, Mariana y Ana Mutti. 2020. “Las relaciones internacionales de los gobiernos locales: enfoques, estrategias y tendencias en los municipios de la Provincia de Buenos Aires”. En *Relaciones Internacionales y Actores Locales: Dinámicas, Estrategias y Políticas en el interior de la Provincia de Buenos Aires*, compilado por Mariana Calvento, págs. 111-132. Tandil: CEIPIL-UNICEN.
- Chasquetti, Daniel. 2003. “Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La emergencia de un nuevo actor de la integración regional”. *Serie Análisis y Propuestas*. Montevideo: Friedrich Ebert Foundation, Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos [CIPDH].
2018. *ODS y ciudades. Movilidad Humana Internacional. Guía Práctica para gobiernos locales de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CIPDH-UNESCO.
- Cravacuore Daniel e Israel Ricardo. 2007. *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Editorial de la UNQ-Universidad Autónoma de Chile.
- De Marsilio, Ernesto G. 2006. “Aportes Teórico-Methodológicos para el estudio de las Relaciones Paradiplomáticas. Qué, Quiénes, y Cómo. Análisis del caso argentino”. *Serie Breviario en Relaciones Internacionales* 5: 1-17.
- Duchacek, Ivo. 1986. *The territorial dimension of politics: within, among and across nations*. New York: Greenwood Press.
- Espinosa Martínez, Salvador. 2009. “Propuesta municipal de atención a migrantes internacionales”. En *Migración, Democracia y Desarrollo: la experiencia mexicana*, coordinado por Norma Baca Tavira; Francisco

- Herrera y Rocío González, págs. 139-156. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México.
- Fernández de Losada, Agustí. 2019. “Hacia un ecosistema cooperativo de redes de ciudades”. En *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades*, coordinado por Agustí Fernández de Losada y Hannah Abdullah, págs. 21-32. Barcelona: Cidob.
- Filomeno, Felipe. 2017. *Theories of Local Immigration Policy*. Cham: Springer.
- Fronzaglia, Mauricio L. 2005. *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004*. Tesis de Maestría en Ciencia Política presentada ante la Universidad Estadual de Campinas. Brasil.
- Galeote, Isabel. 2017. “La participación de los municipios en las políticas migratorias. Migraciones, gestión sin competencias”. En *Derechos Humanos, migraciones y comunidad local*, compilado por Sami Naïr et al., págs. 164-175. Málaga: FAMSI.
- García Segura, C. 1993. “La evolución del concepto de actor internacional en la teoría de las relaciones internacionales”. *Papers: Revista de Sociología* 41: 13-31.
- Ghí, Lucas. 2010. “Ciudadanía Regional: el desafío de un Mercosur con impacto local”. En *15 de años de Mercociudades*, editado por la Municipalidad de Rosario y la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades 2009-2010, págs. 70-72. Rosario.
- . 2012. “Derechos Humanos en las Mercociudades”. En *Ciudadanía regional, libre circulación de personas, un derecho fundamental*, editado por Mercociudades y Fundación Friedrich Ebert en Uruguay, págs. 63-66. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- Harris, Jeremy, 2021. *Flujos migratorios en América Latina y el Caribe: estadísticas de permisos para migrantes*. Washington: BID-OCDE. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Flujos-migratorios-en-America-Latina-y-el-Caribe-estadisticas-de-permisos-para-los-migrantes.pdf> [accedido el 5 de febrero de 2022].
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC]. 2010. *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010*. Disponible en:

- <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135> [accedido el 5 de febrero de 2022].
- Juste, Stella. 2020. “COVID-19: Paradiplomacia y gestión de crisis”, *Equilibrium Global*, 10 de junio. Disponible en: <https://equilibriumglobal.com/covid-19-paradiplomacia-y-gestion-de-crisis/> [accedido el 5 de febrero de 2022].
- Keohane, Robert y Joseph Nye. 1977. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Luna Pont, Mariana y Nahuel Oddone. 2021. “Relaciones internacionales y desempeño internacional subnacional: una oportunidad para revisar el concepto de *actorness*”. *Oasis* 33: 223-245. Disponible en <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/6870> [Consulta: 05 de mayo de 2022].
- Michelmann, Hans y Panayotis Soldatos. 1990. *Federalismo y Relaciones Internacionales: El rol de las unidades subnacionales*. Oxford, Clarendon Press.
- Nicolao, Julieta. 2017. “Migraciones regionales y derechos a escala local. Reflexiones en torno al Municipio de General Pueyrredón”. *Revista de Integración Regional Densidades* 22: 113-147.
- . 2020. “El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratorias en Argentina”. *Si Somos Americanos* 20 (1): 152-175.
- Nicolao, Julieta y Juan Facundo Carcedo. 2020a. “Migraciones y políticas subnacionales. El caso del Municipio de Tandil, Argentina”. *Odisea* 7: 81-108.
- . 2020b. “«Los problemas de integración no los solucionamos con fiestas, música y bailes...». La cuestión migratoria en las agendas de los gobiernos locales”. En *Migración regional, política migratoria y derechos sociales en el Interior de la Provincia de Buenos Aires*, compilado por Julieta Nicolao, págs. 43-76. Tandil: CEIPIL-UNICEN.
- Nicolao, Julieta; Mariana Calvento y Analuz Piersanti. 2022. “Pandemia y gobiernos locales en el interior de la Provincia de Buenos Aires: el reimpulso internacionalizador”. *Revista Integración y Cooperación Internacional* 34: 24-48.
- Oddone, Nahuel. 2019. “Estudios sobre paradiplomacia: su encuadre teórico desde cinco perspectivas”. En *Paradiplomacia y desarrollo territorial*,

- coordinado por Francisco Bermeo, págs. 67-104. Quito: CONGOPE - Ediciones Abya-Yala - Incidencia Pública Ecuador.
- Ortega, Adriana. 2013a. "Federalismo migratorio en México: Las oficinas estatales de atención a migrantes en un modelo comparativo nacional". *Migraciones Internacionales* 7 (1): 101-130.
- . 2013b. *Políticas migratorias sub-nacionales en México. Evaluación de las oficinas estatales de atención a migrantes*. México DF: Plaza y Valdes.
- . 2021. "Ciudades y migrantes, tensiones entre gobernanza, derecho internacional y gestión". *Odisea* 8: 6-101.
- Özbabacan, Ayşe. 2009. *Immigrant Integration at the Local Level: Comparison between Stuttgart and Selected U.S. Cities*. Washington: Transatlantic Academy
- Reyes, Pedro y Aymara Hernández. 2008: "El estudio de caso en el contexto de la crisis de la modernidad". *Cinta de Moebio* 32: 70-89.
- Rodríguez Cuadros, Manuel. 2003. "Diplomacia y Cooperación Descentralizada: un instrumento para el desarrollo y gobernabilidad de las regiones". *Iladir*, 1-31. Disponible en <https://paradiplomacia.org/trabajo-academico/2082020150544> [accedido el 21 de septiembre de 2021]
- Rodríguez Gelfenstein, Sergio. 2003. "Las relaciones internacionales de los gobiernos locales: el caso de Chiapas". *LiminaR* 1 (1): 99-108.
- Rolandi, María L. 2020. "La cooperación sur-sur y la cooperación descentralizada en el marco de la Red Mercociudades". En *Relaciones Internacionales y Actores Locales: Dinámicas, Estrategias y Políticas en el interior de la Provincia de Buenos Aires*, compilado por Mariana Calvento, págs. 89-110. Tandil: CEIPIL-UNICEN.
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Migrantes y Refugiados de Venezuela [R4V]. 2021. *Cifras Clave*. Disponible en <https://www.r4v.info/es/home> [accedido el 21 de septiembre de 2021]
- Salomón, Mônica. 2007. "La Acción Exterior de Los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores". Ponencia presentada en el 1º Encuentro Nacional da ABRI Política Externa, Brasília.
- Sandín, M. Paz. 2003. *Investigación cualitativa en Educación: fundamentos y tradiciones*. Madrid: Mc-Graw-Hill/Interamericana.

- Schiavon, Jorge. 2010. "Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México". En *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, editado por Luis Maira, págs. 135-176. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Spiro, Peter. 2001. "Federalism and Immigration: Models and Trends". *International Social Science Journal* 53 (167): 67-73.
- Thayer, Luis. 2013. "Expectativas de reconocimiento y estrategias de incorporación: la construcción de trayectorias degradadas en migrantes latinoamericanos residentes en la Región Metropolitana de Santiago". *Polis* 12 (35): 259-285.
- Thayer, Luis y Carlos Durán. 2015. "Gobierno local y migrantes frente a frente: nudos críticos y políticas para el reconocimiento". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (63): 27-162.
- Thayer, Luis, Fernanda Stang, y Charlene Rodríguez. 2019. "La política del estado de ánimo. La debilidad de las políticas migratorias locales en Santiago de Chile". *Perfiles Latinoamericanos* 28 (55): 171-201.
- Zapata Garesché. 2007. *Manual práctico para internacionalizar la ciudad*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Zubelzú, Graciela. 2008. "El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas". En *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, compilado por Eduardo Iglesias, Valeria Iglesias y Graciela Zubelzú, págs. 83-106. Buenos Aires: PNUD-CARI.

### *Entrevistas*

- Responsable de Área de Migrantes, Municipio 1, Comunicación Personal, 7.3.22
- Agente público municipal, Municipio 1, comunicación personal, 7.3.22
- Responsable de Área de Migrantes, Municipio 2, comunicación personal 17.3.22
- Responsable del Área de Relaciones Internacionales, Municipio 3, comunicación personal 23.3.22

*Documentos*

Acuerdo “Mercociudades, por una migración inclusiva que respete los derechos humanos”. Disponible en [https://mercociudades.org/wp-content/uploads/2019/11/Acuerdo-Mercociudades\\_migracio%CC%81nDDHH-1-1.pdf](https://mercociudades.org/wp-content/uploads/2019/11/Acuerdo-Mercociudades_migracio%CC%81nDDHH-1-1.pdf)

Conversatorio sobre Migración y Derechos Humanos en las Mercociudades, 10 de agosto de 2021. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=hUPklhgpUeQ>

MERCOCIUDADES. Acta de la Comisión de DDHH, 29.10.18

MERCOCIUDADES. Acta de la Comisión de DDHH, 29.11.17

MERCOCIUDADES. Acta Asamblea XXVI, 3.12.2021. Disponible en <https://mercociudades.org/descarga/acta-de-la-asamblea-de-mercociudades-3/>



# AMÉRICA A TRAVÉS DE LA REVISTA *UNIVERSIDAD*: UN PANAMERICANISMO DESDE EL LITORAL ARGENTINO

---

**Luis A. Escobar\***

Centro de Investigaciones Sociales y Políticas

– Universidad Nacional de Entre Ríos

✉ [l.al.escobar@gmail.com](mailto:l.al.escobar@gmail.com)

Recibido: 29 de julio de 2022

Aceptado: 13 de septiembre de 2022

DOI: 10.46553/colec.33.2.2022.p157-194

**Resumen:** Este artículo centra su interés en mostrar las formas en que las revistas son espacios de construcción y visibilización de posicionamientos y, al mismo tiempo, en medios de difusión por parte de grupos específicos. En este caso, se indaga la interpretación de América desde la revista *Universidad*, publicación de la Universidad Nacional del Litoral creada y editada por un grupo profesoral-dirigente. Dicho grupo logró cristalizar y difundir una agenda de temas y discusiones a través del marco de circulación del extensionismo universitario litoraleño en contextos signados por la “tormenta del mundo”. Tras un recorrido por los números publicados que abarcan el periodo de 1935 a 1943, se exploran las bases que sostienen miradas y argumentaciones del movimiento panamericano y la Unión Panamericana, sus reuniones y las redes institucionales e intelectuales que fueron conformando en vínculo con un orden jurídico interamericano.

---

\* Profesor de historia (UNL) y doctor en Estudios Sociales en América Latina (UNC). Becario posdoctoral 2021 CONICET (CISPO-FCEDU, UNER). Investigador del CAI+D 2020 Política y Cultura. Estudios interdisciplinarios en perspectiva multiescalar (Siglos XX y XXI), (UNL) y en el grupo Universidad y Sociedad (UdeSA).

Entre sus publicaciones se cuenta, *Francisco Ayala y la Universidad Nacional del Litoral* (Granada, Universidad de Granada-Fundación Francisco Ayala, 2011), en calidad de coordinador, *Figuraciones estéticas de la experiencia argentina reciente*, junto a Juan P. Giordano y Roberto Pittaluga (Santa Fe, María Muratore Ediciones, 2016), entre otras, así como ha publicado diversos artículos en revistas académicas locales y americanas.

**Palabras clave:** América; Revista *Universidad*; Universidad Nacional del Litoral; Grupo Profesorado-Dirigente; Panamericanismo; Unión Panamericana

## **AMERICA THROUGH THE *UNIVERSIDAD* MAGAZINE: A PANAMERICANISM FROM THE ARGENTINIAN LITORAL**

**Abstract:** This article focuses on showing the ways in which magazines are spaces for the construction and visibility of positions and, at the same time, in the media by specific groups. In this case, the interpretation of America is investigated from the magazine *Universidad*, a publication of the Universidad Nacional del Litoral created and edited by a professorial-leader group. This group managed to crystallize and disseminate an agenda of issues and discussions through the framework of circulation of littoral university extensionism in contexts marked by the "storm of the world". After a tour of the published issues that cover the period from 1935 to 1943, the bases that support the views and arguments of the Pan-American movement and the Pan-American Union, their meetings and the institutional and intellectual networks that were formed in link with an inter-American legal order are explored.

**Keywords:** America; Magazine *Universidad*; Universidad Nacional del Litoral; Teacher-Leader Group; Pan-Americanism; Pan-American Union

### **I. Introducción general**

Este trabajo se vincula con un proyecto más amplio sobre los espacios de renovación de la sociología a través de las redes intelectuales y el campo editorial en la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y su zona de influencia. En tanto indagación relacionada busca observar, a partir de la revista *Universidad*, editada en la UNL desde 1935 a 1992, cómo un grupo

profesoral dirigente universitario<sup>1</sup> interpreta América, desde qué perspectivas se leen los contextos presentes y qué discusiones sobre este territorio operan a través de los escritos seleccionados.

Como postula Horacio Tarcus, las revistas son “los vehículos privilegiados de los colectivos intelectuales para llevar a cabo sus estrategias de disputa hegemónica”, en estos espacios de vehiculización se cristalizan -o pueden leerse- “alianzas, agrupamientos y redes”, así como establecimientos o búsquedas de delimitaciones, confrontaciones e impugnaciones (Tarcus 2020, 21). El caso a presentar reviste interés desde esta perspectiva, dado que se trata de una publicación que surge con la llegada de una nueva gestión institucional (Bertero, Escobar y Salomon 2006; Salomon 2007; 2019). La revista *Universidad* es uno de los medios fundamentales a través del cual el grupo profesoral-dirigente litoraleño traduce y sostiene una hegemonía institucional que demarca una agenda de temas y debates propios, a la par que los difunde.

El grupo dirigente profesoral se afianza bajo la designación de Josué Gollán como Rector de la UNL en 1934, cargo en el que será reelegido y permanecerá hasta 1943, cuando una interrupción externa, debido a la intervención decretada por el Poder Ejecutivo Nacional en manos de los militares golpistas, lo depone junto a todo el grupo profesoral dirigente. El grupo más amplio estuvo constituido por profesores/as que ocuparon cargos de gestión, tanto en el Rectorado, el Consejo Superior y órganos dependientes -tales como el Instituto Social y la revista- como en las unidades académicas. Las trayectorias de los/las profesores/as son diversas y las vinculaciones fueron a veces permanentes o eventuales en relación al

---

<sup>1</sup> Con *grupo dirigente profesoral* nos referimos a una fracción del cuerpo profesoral total de la universidad que, mediante determinadas condiciones de otorgamiento, asciende según un orden constituido y estatuido interno -en tanto pacto libre garantizado por la autonomía-, debido a que dicho orden está estipulado por los propios miembros “y en virtud de la cualidad de tales”, en tanto “asociación”, “y no (...) por alguien externo a ella” (Weber 2012, 40-41). La construcción de un orden universitario autónomo en el litoral tiene un punto crucial cuando, luego de un período signado por intervenciones externas y conflictividades internas, culmina el dictado y sanción de sus propios estatutos de funcionamiento. Una fracción profesoral es la que lleva adelante esta etapa y se legitima en tales reglas de juego que garantizan, reproducen y, a la vez, son las propias condiciones de otorgamiento.

periodo y al grupo, pero las mismas se entraman en el armado académico, político, cultural, profesional y científico de la Universidad, en su zona de influencia y en variadas redes nacionales y transnacionales.

A modo de organizar el texto, la mirada se orienta en función de un doble recorte. Por un lado, se relevan los artículos y las crónicas informativas vinculadas a los intereses formulados. Mientras que, por otro lado, se hace un recorte temporal que corresponde al primer período de la revista: desde 1935 —año de creación y primera edición— hasta 1943, año en que la Universidad es intervenida, por lo cual la publicación presenta su primera interrupción por un lapsus de casi dos años.

## II. Presentación de la revista

*Universidad* fue creada mediante una ordenanza del Consejo Superior de la UNL, quedando bajo la órbita directa del Rectorado. Tal es así que el director de la publicación en la primera etapa (1935-1943), es el propio rector Josué Gollán, mientras que el secretario general de redacción es un miembro del Consejo Superior universitario, Ángel Caballero Martín —reemplazado desde el número 5 de 1939, luego de su fallecimiento, por Domingo Buonocuore— y el consejo consultivo está compuesto por José Lo Valvo (decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales [FCJS]), Horacio Damianovich (decano de la Facultad de Química Industrial y Agrícola -FQIyA-), Carlos Weskamp (decano de la Facultad de Ciencias Médicas -FCM-), Cortés Pla (decano de la Facultad de Ciencias Matemáticas, Físico-química y Naturales aplicadas a la Industria [FCMFyN]) y Ricardo Foster (decano de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas [FCECyP]). El consejo consultivo muestra algunas modificaciones en el periodo a trabajar, ya que hay cambios por la rotación de algunos decanos entre 1936 y 1938 (números de publicación 2, 3 y 4);<sup>2</sup> aunque desde el número de publicación 5 (1939) hasta el número 15 (editado en agosto de 1943), se establece de manera

---

<sup>2</sup> En el número 2 (1936) y 3 (1937) asumen Isaac Francioni (decano de la FCJS) y Rafael Bielsa (decano de la FCECyP). En el número 3 (1938) se suma a esta lista Francisco Javier Pérez (decano de la FCM).

permanente el consejo consultivo de 1935 y se deja de nombrar con los cargos de gestión a sus integrantes.

Por la composición expuesta, desde su origen la revista se muestra como el órgano oficial de publicación de la UNL y, en particular, de un grupo profesoral-dirigente, tratándose de un colectivo intelectual-profesional que gestiona, edita y, como veremos, participa de manera activa en sus páginas.

En el primer número de *Universidad* se encuentra la ordenanza de creación, que expresa la aspiración editorial de “una amplia orientación humanista [...] prescindiendo de los estudios especializados en las distintas ramas del conocimiento”, dado que estos estudios “encuentran su natural cabida en las publicaciones que editan las diversas facultades e institutos que constituyen la universidad” y agrega que, “la información oficial que produce la universidad, se reserva exclusivamente para el Boletín de la Universidad Nacional del Litoral” (*Universidad* 1935, 7).

Asimismo, se saluda a las demás “publicaciones universitarias del país” proponiendo “acrecentar el capital cultural bajo la égida de un *sano nacionalismo*,<sup>3</sup> que halla su satisfacción más amplia, en la expresión espiritual que busca su perfeccionamiento por el camino de la verdad, el progreso, y la pasión desinteresada y generosa” (*Universidad* 1935, 8).

A la par que hace extensiva la salutación a publicaciones semejantes del exterior y, en particular,

[...] a las de habla castellana tanto en Hispanoamérica como en España, con las que quiere trocar sus inquietudes, como único medio cierto de crear una amistad fraterna que haga posible el acercamiento de las universidades y de los pueblos, por el conocimiento recíproco de la producción intelectual. (*Universidad* 1935, 7-8)

La peculiaridad de la presentación radica en que, por un lado, tanto en esta última cita como en la acción misma de editar y difundir, es

---

<sup>3</sup> El resaltado nos pertenece. El español exiliado Francisco Ayala, quien trabajó en la UNL (1941-1943), en un contexto posperonista, realiza una crítica a esta noción empleada por la intelectualidad de corte reformista, a quien interpela en un examen de conciencia para que asuma parte de la responsabilidad de sus propias ideas y prácticas en relación a la emergencia del peronismo (Escobar 2022).

identificable una clara prolongación del impulso reformista de 1918, en particular en relación a lo que Martín Bergel (2018, 12) identifica como los viajes que expandieron y conectaron sus orientaciones más allá de los grupos universitarios, tanto a escala social como geográfica.

Por otro lado, pueden analizarse los postulados de la ordenanza de creación, en tanto aspiraciones, comparándolos con lo que la revista termina siendo a través de sus voluminosos números. Allí se constata que los estudios especializados tuvieron algún lugar en los diversos números, primando, aunque no de manera exclusiva, las áreas del derecho, las ciencias sociales y humanísticas. Así como, si se chequean los índices, en ningún número falta la toma de posición oficial mediante comunicados del rector y decanos, los discursos de apertura de año académico y una sección dedicada de forma exclusiva a *Crónicas Universitarias (Crónicas)*, en la que se informa la vida académica, desde elecciones de autoridades, congresos, homenajes, conmemoraciones, convenios, becas, incorporación de profesores, exposiciones, visitas de personajes destacados/consagrados, inauguración de cursos, viajes con fines universitarios del rector y del grupo dirigente, entre otros. Además, en la última página de cada número, desde el primero al decimoquinto, puede leerse en un recuadro: “Universidad comenta la labor especulativa de la Universidad Nacional del Litoral en materia de humanidades y ciencias y refleja su pensamiento sobre el movimiento cultural, científico y universitario”.

### **III. América en la revista: hacia una construcción descriptiva del objeto de estudio**

Presentada la problemática de abordaje y realizada una introducción general de la revista, comenzamos a abreviar en lo específico: qué se publica sobre América en la revista *Universidad*. Con esta pregunta hacemos una operación de recorte, acotándonos a los números 1, 2, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 14 y 15 de la publicación. Seguidamente, detallamos qué relevamos en base a la pregunta inicial.

En el número inaugural de 1935, en la sección *Crónicas* se publica “La Paz entre Bolivia y Paraguay”, allí se informa y se adhiere al logro de las mediaciones que cerraron el conflicto.

En el número 2 (1936) encontramos un artículo del reconocido arquitecto Ángel Guido (Rosario 1896-1960) titulado “América frente a Europa en el arte”. El mismo recoge la conferencia de cierre pronunciada en el acto de inauguración de los cursos universitarios en la FQIyA de la ciudad de Santa Fe, el 21 de marzo de 1936.<sup>4</sup> Asimismo, en *Crónicas* se publica: “El 14 de abril Día de las Américas. Su celebración por la Universidad Nacional del Litoral”.

El número 4 (1938) aborda la *Conferencia Interamericana de consolidación de la Paz*, realizada en Buenos Aires en diciembre de 1936. La sección de artículos se abre con un Prólogo y continúa con un escrito institucional sin firma denominado “Conferencia interamericana de la Paz y afianzamiento de los ideales de Paz en América”, en el que se expone una “encuesta” de dos puntos: “a) Importancia de los resultados obtenidos por la Conferencia Interamericana de la Paz, reunida en Buenos Aires en 1936; y b) Sugerencias de la hora actual respecto a la paz futura del continente americano” (*Universidad* 1938, 9). Dicha “encuesta” fue enviada a los gobiernos partícipes en la *Conferencia*. Las respuestas publicadas son de Germán Busch (Bolivia), Getulio Vargas (Brasil), Eleazar López Contreras y Esteban Gil Borges (Venezuela), Stenio Vincent (Haití), Eduardo T. Hay (México), José Espalter (Uruguay) y José M. Cantilo (Argentina).

Luego, la sección central de la revista contiene artículos de profesores de la casa: “Hacia la afirmación de la paz” del abogado Augusto Morisot (Villa Mercedes [San Luis], 1894 - Santa Fe, 1944); “América y la cultura” del matemático e ingeniero José Babini (Buenos Aires 1897 – 1984); “La Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz y los problemas de la nacionalidad” del abogado Salvador Dana Montañó (Santa Fe 1906 – 1992); “Intercambio intelectual entre los países de América” del abogado Alcides Greca (San Javier [Santa Fe] 1889 – Rosario 1956); “El nivel de vida, su relación con el salario en América” del abogado Mariano Tissebaum (San Cristóbal [Santa Fe] 1898 – Santa Fe 1986); “La

---

<sup>4</sup> Con dicha actividad, que se reitera en otros casos, se cerró el acto que fue precedido por el discurso del rector de la UNL, el químico Josué Gollán (Santa Fe 1891-1975). El artículo de Guido versa sobre la temática propuesta en el título a partir de un recorrido temporal amplio, que abarca desde el siglo XVI al presente, cuya lectura se ordena a través de alternancias de conquistas europeas y reconquistas americanas, en busca de encontrar una “autenticidad limpiamente americana” frente a Europa.

Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz en su contemplación de las cuestiones marítimas y fluviales” del abogado Isaac Francioni (Concepción del Uruguay [Entre Ríos] 1883 – Santa Fe 1947), y “Faro a Colón en la República Dominicana” del médico Ángel Caballero Martín (Rafaela 1895 – Santa Fe 1939). También figura “La Universidad Nacional del Litoral y la paz entre Paraguay y Bolivia”.<sup>5</sup>

En el número 5 de la revista (1939) aparecen, en la sección principal, dos artículos: “Problemas de América”, discurso a cargo del rector Josué Gollán pronunciado en el acto inaugural de un ciclo de conferencias organizado por el Instituto Social en mayo de 1939, sobre *Problemas de América*. Y otro, firmado por el médico y filósofo dominicano Fabio A. Mota (Santo Domingo 1893 – 1975), “Sarmiento, ciudadano de América”, que se trata también de un discurso pronunciado en un acto de homenaje a Sarmiento en la Universidad de Santo Domingo y publicado en los Anales de dicha institución.<sup>6</sup>

El número 6 se edita en tres tomos a lo largo de distintos meses del año 1940. En la tercera revista correspondiente a esta edición, en la sección central, se encuentra un artículo del abogado Mario Antelo (Rosario 1898 -

---

<sup>5</sup> Escrito en el cual, desde la institución, se celebra y saluda la firma del armisticio entre Bolivia y Paraguay de 1935, que se termina de cerrar con la paz definitiva en 1938. En este texto se imprimen todas las comunicaciones al respecto de las distintas unidades académicas firmadas por sus decanos y, asimismo, el telegrama enviado por el rector Josué Gollán al presidente de la República Roberto Ortiz y al ministro de Relaciones Exteriores José M. Cantilo, felicitando las gestiones mediadoras del gobierno argentino.

<sup>6</sup> Por otra parte, hay una sección especial en este número -editada por única vez- denominada *Notas sobre algunos aspectos de la vida cultural en América*, donde se anotan de forma escueta (entre las páginas 233 a 253): “Un libro continental sobre Sarmiento”, “Congreso Internacional de Profesores de Literatura Iberoamericana”, “El proletariado intelectual americano”, “Un nuevo vehículo de intercambio cultural en América. La ‘Revista de las Indias’ de Bogotá y la Asociación de Escritores Americanos y Españoles”, “Primera Conferencia Americana de Comisiones Nacionales de Cooperación Intelectual”, “Celebración del cincuentenario de Sarmiento en América”, “Día de la cultura americana en Cuba”, “Valor y función del intelectual en América”, “Convenio entre la República Argentina y el Paraguay sobre intercambio de profesores, publicistas, cultores del arte, de las ciencias y las técnicas, periodistas y estudiantes universitarios”, “El centenario de Eugenio María de Hostos”, “Asamblea nacional pro-bibliotecas de Cuba”, “La exposición del libro norteamericano en Buenos Aires” y “Octavo Congreso Panamericano del Niño”.

1941), “El día de América: día de la libertad”. Se trata de otra conferencia de cierre pronunciada en el acto de inauguración de los cursos universitarios de 1940, el mismo en el que el rector Josué Gollán presenta “Solidaridad Americana” —el segundo artículo de este número—, y un último escrito, bajo la firma de Carlos María Onetti (Melo [Uruguay] 1894 – Paraná 1940), titulado “Rubén Darío y América”. Igualmente, en la sección *Crónicas*, se informa sobre el “Cincuentenario de la Unión Panamericana”, la “Embajada universitaria de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas pro-fraternidad americana”, el “Quinto Congreso Panamericano de Arquitectos”, la “Conferencia Internacional Americana de Panamá” y la “Visita a la universidad del director de la Fundación Hispánica [de la Biblioteca del Congreso de Washington], Dr. Lewis Hanke”.

En el número 8 (1941), en *Crónicas*, se comunica sobre la “Visita del Rector de la Universidad, doctor Josué Gollán (h.), a los Estados Unidos de Norte América”.

Ya en la edición 10, también del año 1941, en la sección de artículos, se publica “Estados Unidos de Norte América visto con ojos argentinos” de autoría del rector.

Mientras que en el número 11 (1942) aparece un escrito de Salvador Dana Montañó titulado “El ‘Día de las Américas’”, que es una disertación pronunciada en el Rotary Club de Santa Fe en abril de ese año, con motivo de dicha conmemoración.

En el número 12 (1942) se incluyen tres artículos, uno del rector, “España y América”, alocución hecha en el Paraninfo de la Universidad, el 12 de octubre en el marco de la celebración de los 450 años del “descubrimiento de América”, en el que se entregó “una distinción universitaria a Ricardo Rojas, en reconocimiento de su labor literaria y patriótica” (Gollán 1942, 9). Además, se publica la conferencia pronunciada por Ricardo Rojas en el evento, titulada “Americanidad”. Y, por último, un escrito de Pedro Oscar Murúa, “América en las tres mayores aventuras de la humanidad”.

En el número 14 (1943) se encuentra un artículo del abogado Rodolfo Barraco Mármol (Rosario 1900 – 1954), “Vigil, mentor americano”. Finalmente, en el número 15 (1943) se halla un texto del abogado Antonio Sagarna (Nogoyá [Entre Ríos] 1874 – Buenos Aires 1949), “La América Latina frente a sí misma”.

#### IV. Avances sobre la problemática: América y el panamericanismo

Si tomamos como postulado que “[l]as revistas son, por definición, programáticas. Su propósito es de *intervención* en los debates culturales del presente, ya sea fijando posición sobre tópicos establecidos, ya sea aspirando a establecer su propia agenda cultural” (Tarcus 2020, 24), cabe preguntarse cuál es la intervención que hizo *Universidad* en su presente y en particular sobre el recorte relevado, es decir, sobre América.

La primera observación a exponer es que, a excepción de tres casos (Mota, Rojas y Barraco Mármol),<sup>7</sup> todos los artículos firmados son del cuerpo profesoral de la universidad. En su mayoría, vinculados al derecho. Si bien esto es apenas un dato inicial, en la selección hay ocho abogados, un arquitecto, un literato, dos médicos y tres profesionales emparentados al ámbito de la ingeniería química.<sup>8</sup> Cuando se compara la cantidad de escritos por cada profesional, ese dato empieza a equipararse un poco.<sup>9</sup>

A modo de adentrarnos de forma más específica y ordenar el trabajo separamos los escritos en dos grupos, las noticias de la sección *Crónicas*, por un lado y, por otro, los artículos. A estos últimos los dividimos, al mismo tiempo, en tres conjuntos: el panamericanismo, las intervenciones rectorales<sup>10</sup> —ambos dialogan y se atraviesan a partir de ejes semejantes,

---

<sup>7</sup> Aunque en el caso de Barraco Mármol era graduado de la UNL.

<sup>8</sup> El tercero, además de Babini y Gollán, se trataría de Pedro Oscar Murúa de quien no tenemos datos concretos, pero en una fotografía de 1929, en el despacho del decanato de la Facultad de Química, aparece el “Prof. Pedro Oscar Murúa” como secretario del entonces decano Josué Gollán, por lo que se deduce su profesión en relación a dicho ámbito. Extraído de <https://fiq.unl.edu.ar/museo/archivo/project/el-decano-dr-josue-gollan/> (último ingreso: 22/02/2022). También, en relación a este desglose, en el grupo de no-abogados se encuentran dos personalidades que no pertenecen al cuerpo profesoral universitario: Fabio A. Mota y Ricardo Rojas.

<sup>9</sup> Cabe aclarar que esa “equiparación” se debe en parte a la cantidad de textos transcritos de los discursos del rector Josué Gollán, ya que en la selección se encuentran cuatro publicaciones con su firma.

<sup>10</sup> Decidimos separar los discursos transcritos y presentados en formato de artículos del rector en la revista debido a la centralidad y formalidad institucional que comporta el cargo, habida cuenta de que es una voz autorizada y oficial, tanto de la Universidad como de la dirección de la revista, lo que pone a este conjunto de escritos en una posición diferente del resto, a pesar de cruzarse temáticamente.

como lo son a grandes rasgos el propio panamericanismo, la solidaridad, la paz y la crisis de occidente— y un tercer conjunto de trabajos que, debido a sus variados temas en relación a América, resulta difícil ubicarlos de manera unísona.<sup>11</sup>

En función del primer grupo de las *Crónicas*, en el número inaugural de 1935 se publicó “La Paz entre Bolivia y Paraguay”, donde se rescata “la hermandad humana y una tradición honrosa, la de la confraternidad americana” (*Universidad* 1935, 189) frente a la guerra desatada. Esa tradición se sostuvo en el esfuerzo diplomático combinado de las naciones sudamericanas quienes, a través de sus gobiernos, oficiaron como mediadores arribando a un acuerdo para frenar el conflicto. La UNL, a través del rector Gollán, envía saluciones a las presidencias de Paraguay, Argentina y Bolivia y al ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Carlos Saavedra Lamas; también se anuncia que la FCJS y la FCECyP intercambiaron adhesiones a través de telegramas de congratulaciones — que se detallan completos en la publicación— con instituciones semejantes de Asunción, Chuquisaca y La Paz.

Ya en el segundo número de la revista se subraya que la Universidad, “en mérito al espíritu de solidaridad americana y a los principios jurídicos que evoca el día de las Américas”, además de suscribirse al festejo, editó un folleto a través del Instituto Social de un “trabajo alusivo a dicha fecha del Doctor en diplomacia, don Ricardo J. Siri”,<sup>12</sup> a distribuirse en “establecimientos de educación, bibliotecas y centros culturales de nuestro país y de América” (*Universidad* 1936, 169-170).

Por último, en la nota de adhesión, hay una copia de la carta enviada por el rector al ministro de Justicia e Instrucción Pública de la Nación, Ramón Castillo, en la que pone al tanto de lo realizado por la UNL para el “Día de

---

<sup>11</sup> Este conjunto agrupa seis trabajos: Ángel Guido “América frente a Europa en el arte” (Nº2, 1936), Fabio A. Mota “Sarmiento, ciudadano de América” (Nº5, 1939), Carlos María Onetti “Rubén Darío y América” (Nº6, 1940), Ricardo Rojas “Americanidad” (Nº12, 1942), Pedro Oscar Murúa “América en las tres mayores aventuras de la humanidad” (Nº12, 1942), Rodolfo Barraco Mármol “Vigil, mentor americano” (Nº14, 1943) y Antonio Sagarna “La América Latina frente a sí misma” (Nº15, 1943).

<sup>12</sup> El folleto se publicó bajo el título *El día de las Américas. 14 de abril* (1936), originalmente se trató de una conferencia realizada el año anterior por Siri en la FCECyP con motivo de la efeméride.

las Américas” y, en particular, del folleto —el cual acompaña la misiva, y sobre el que sugiere se lea en la fecha conmemorativa “ante los alumnos de los establecimientos secundarios dependientes de ese Ministerio”—, y se informa que en la distribución educativa se tendrá en preferencia a “los colegios y escuelas directamente dependientes de ese Ministerio” (*Universidad* 1936, 170).

Siguiendo con los registros de *Crónicas*, en el número 6 de 1939, se conmemora el cincuentenario de la Unión Panamericana. En el discurso de apertura del año académico, el rector Gollán destaca que el motivo de la unión “ha sido la solidaridad continental como necesidad que imponen las azarosas circunstancias por que atraviesa el mundo y como medio indispensable para que América pueda cumplir su misión trascendental” (*Universidad* 1939, 259). Tanto la alocución rectoral, como la conferencia que le continuó, a cargo de Mario Antelo, son publicadas en la sección de artículos de dicho número.

Además, se informa que el gobierno argentino acordó la adhesión al festejo. En ese marco, la UNL organizó diversos actos en la semana del 14 al 21 de abril, entre los que se contaron los organizados por el Instituto de Derecho de Gentes (FCECyP) y el Instituto de Investigaciones Jurídico-Políticas (FCJS), así como una carta de salutación que el rector hizo llegar al director general de la Unión Panamericana, Leo Rowe.

También se notifica la visita del director de la Fundación Hispánica de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos, Lewis Hanke, a la UNL. El visitante se interesó por conocer las publicaciones de la Universidad, a los fines de “establecer intercambios con las similares que aparecen en Estados Unidos y estrechar [...] los vínculos culturales que nos unen con la gran República del Norte” (*Universidad* 1939, 270).

En *Crónicas* de la revista número 8 de 1941 se da a conocer que el rector Gollán viajó a Estados Unidos, invitado por el gobierno de dicho país, “respondiendo así a una iniciativa de un importante núcleo de universidades e instituciones culturales norteamericanas” (*Universidad* 1941, 276). De esta manera, se comunica que el rector expondrá a su regreso el resultado de sus observaciones y gestiones para “el mayor acercamiento intelectual y la posibilidad de establecer un intercambio de profesores y estudiantes entre ambos países” (*Universidad* 1941, 277).

En el número 12 de 1942 las *Crónicas* informan sobre la celebración de los 450 años del “descubrimiento de América”. En tal evento se distingue a Ricardo Rojas con el título de doctor *honoris causa*. Su disertación, junto a la del rector, son publicadas en el mismo número.

También se da a conocer que hubo dos visitas: por un lado, la del doctor Archer N. Christensen, su viaje estuvo auspiciado por la “iniciativa del rector de esta casa, doctor Josué Gollan (h), la ‘John Simón Guggenheim Memorial Foundation’ y el ‘Committee For Inter-American Artistic and Intellectual Relations’” (*Universidad* 1942, 333). El profesor norteamericano dictó un curso sobre derecho constitucional estadounidense comparado con el argentino en la FCJS. Por otro lado, también se presentó el doctor John Thomas Vanee, jefe del Departamento jurídico de la Biblioteca del Congreso de Washington, en una misión de intercambio y acercamiento cultural.

## V. El primer conjunto de artículos

Comenzando con los artículos, el número 4 de la revista está dedicado a la conferencia y al afianzamiento de la Paz en América. Esta edición se publicó en julio de 1938, año en que se llevaría a cabo la *VIII Conferencia Panamericana* en Lima (Perú).<sup>13</sup> En ese mes, además, se cumplían tres años de la firma del Protocolo en Buenos Aires, gestionado por la diplomacia de Argentina, que puso fin a la denominada Guerra del Chaco, iniciada en 1932 y que enfrentó a Paraguay y Bolivia —si bien, como adelantábamos, el conflicto se terminó de cerrar con la firma de la paz definitiva en 1938, mediante el establecimiento de nuevos límites territoriales (Morgenfeld 2007; Zuccarino 2019)—. Por otro lado, el contexto global, atravesado por la Guerra Civil española y una inminente guerra mundial, vertebran tácita o explícitamente los argumentos y análisis vertidos sobre la paz, en los que América es propuesta como un modelo desde el mismo Prólogo:

---

<sup>13</sup> En la Conferencia, el profesor de la Universidad litoraleña Mario Antelo, sería un destacado miembro de la delegación argentina.

La significación que, sobre todo en estos tiempos azarosos, tiene la conducta de América, por lo que implica de ejemplo y temperancia, es digna de señalarse, e influirá sin duda en los destinos humanos [...]

Los esfuerzos hechos para la consolidación de la Paz en América son numerosos y meritísimos, y en ese sentido la contribución de los estados americanos al ideal pacifista y para la instauración de un sistema de justicia internacional es ponderable. (*Universidad* 1938, 7-8)

En esta cita se articula un punto que aparecerá como eje de la mayoría de las discusiones y presentaciones de los universitarios litoraleños: un “orden jurídico interamericano” (Scarfi 2014).

Considerando lo expuesto, la revista número 4 comporta una densidad temática que la torna importante dentro de la selección. Pareciera que la *Conferencia Interamericana de consolidación de la Paz*, realizada en Buenos Aires en diciembre de 1936, fue una buena oportunidad para que el colectivo editorial fijara o, en todo caso, ahondara posiciones dentro de la agenda universitaria.

Augusto Morisot, titular de Derecho Penal, Derecho Procesal y Ética Profesional en la FCJS, se ocupa de compilar los instrumentos legales de las convenciones, resoluciones y recomendaciones, surgidas de la *Conferencia*, a los fines de “mantener la paz entre los pueblos, procurando alejar la posibilidad de conflictos armados”, en el “caso de verse amenazada la paz de las Repúblicas americanas, y con el objeto de coordinar los esfuerzos para prevenir la guerra” (Morisot 1938, 31). Sin dudas estamos frente a un trabajo de corte netamente jurídico de quien había sido decano de la FCJS (1930-1932), así como rector de la UNL (1932-1934) y en ese momento delegado titular del Consejo Superior de la Universidad (1936-1940).

Isaac Francioni, profesor titular de Derecho marítimo y decano de la FCJS,<sup>14</sup> aborda en consonancia con su área de conocimiento las relaciones marítimas planteadas en la *Conferencia*. Sosteniéndose en el argumento de que la “prosperidad de los pueblos”, el favorecimiento de las

---

<sup>14</sup> Francioni fue, además, catedrático de Derecho comercial (1920-1935), de Economía política (1923) y diputado provincial (1920-1926) por la Unión Cívica Radical, representando al sector liberal del partido (Macor y Piazzesi 2011; archivos del Programa Historia y Memoria de la UNL).

comunicaciones, la cooperación mutua y la “intensificación del comercio internacional” son fundamentales para “la estabilidad y el afianzamiento de la paz”. Expone los proyectos presentados sobre el tema y retoma las recomendaciones de celebrar convenios bilaterales o multilaterales entre los Estados para organizar una “promoción de comunicaciones marítimas directas, frecuentes y regulares de los países americanos entre sí” (Francioni 1938, 100).

En el caso de Salvador Dana Montaña,<sup>15</sup> inicia su artículo comentando el proyecto presentado por la delegación de Perú a la Comisión de Problemas Jurídicos de la *Conferencia*, un proyecto de Convención Interamericana de Nacionalidad para unificar criterios en América sobre leyes en dicha materia. Dana Montaña discrepa de forma rotunda con la propuesta. En particular, destaca la confusión que se plantea entre nacionalidad y ciudadanía política, “referida aquélla a la sociedad civil, o Nación; ésta, a la sociedad política, o Estado; que suponen en sus respectivos titulares condiciones personales y legales diferentes, y que entrañan, u originan, deberes y derechos distintos” (Dana Montaña 1938, 68). Esa distinción “desde el punto de vista técnico, jurídico o legal”, habilita al planteo de la importancia de “organismos, instituciones o academias, oficiales o particulares, públicas o privadas, especializadas” en tales cuestiones (Dana Montaña 1938, 68). A partir de esto, propone la creación de un Instituto Panamericano de Derecho Público, una “institución académica continental” cuyo objetivo sería “el acercamiento e intercambio intelectual panamericano y el estudio científico, individual y colectivo en reuniones o congresos continentales periódicos, de las cuestiones institucionales de interés común para los países de América” (Dana Montaña 1938, 71-72).<sup>16</sup> Para el autor, esta institución permitiría

---

<sup>15</sup> Para 1938 era titular de Derecho público (Constitucional y Administrativo) y de Elementos de derecho público de la carrera de Notariado de la FCJS. Tenía una amplia trayectoria en el poder judicial provincial (agente fiscal, juez de instrucción y camarista) y era miembro *ad honorem* del Instituto de Investigaciones Jurídico-Políticas de la FCJS, del *Institut Internationale des Sciences Administratives* de Bruselas y de la *Academie Internationale d'Historie Politique e Constitutionelle* de La Sorbona (Salomon 2007; archivos del Programa Historia y Memoria de la UNL).

<sup>16</sup> Proyecto que ya tenía el visto bueno de “círculos universitarios de varios países americanos y cuenta, entre otras valiosas adhesiones, con la de Mr. Leo S. Rowe,

“uniformar el criterio de América y de la legislación respectiva acerca de problemas tan delicados como el de la nacionalidad” (Dana Montaña 1938, 72).

El artículo de Mariano Tissembaum<sup>17</sup> se posiciona en el terreno del derecho social y laboral, aunque con una perspectiva que imbrica lo jurídico y lo sociológico. El nivel de vida es, para este abogado, un problema fundamental de los Estados debido a las múltiples repercusiones que tiene en la vida colectiva, desde ahí rescata la importancia de una encuesta aprobada a tales fines en la *Conferencia*. Lo que Tissembaum busca fundamentar es la importancia social y política del problema, proponiéndolo como un derecho a la existencia. La promoción de la encuesta es la base, siguiendo al autor, para relevar información acerca del nivel de vida y los índices económicos de las diversas regiones, en función de “precisar en una justa equivalencia, los principios o normas que deben regir las obligaciones y derechos de los habitantes” (Tissembaum 1938, 79). Luego de un extenso repaso del estado de la cuestión, citando conferencias, asambleas, tratados, estatutos, legislaciones, ordenanzas, críticas y proyectos de orden internacional, regional y local, Tissembaum concluye que:

[...] si [la encuesta] se lleva a cabo con un riguroso método uniforme en todos países, [será] un medio básico y fundamental que registrará en los mismos la verdadera situación de la población, especialmente la obrera, y servirá como elemento objetivo de un crudo realismo, para hacer práctico, no solo los principios legales pertinentes, sino para consagrar en la vida

---

Director de la Unión Panamericana de Washington; y la de los Profesores Juan Clemente Zamora, Decano del Instituto Panamericano de La Habana y Jefe del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Miami (E. E. U. U. de A.); Aparicio Méndez y Juan Carlos Gómez Haedo, del Uruguay; José María Cifuentes, Oscar Guzmán Escobar, Rafael Raveau y Alex Varela Caballero, de Chile; Haroldo Valladao y Themistocles Brandao Cavalcanti, del Brasil; Rodolfo Rivarola, Faustino J. Legón, Segundo V. Linares Quintana y Benjamín Villegas Basavilbaso, de la Argentina” (Dana Montaña 1938, 72).

<sup>17</sup> Profesor titular de Derecho industrial y obrero (luego denominada Legislación del trabajo) en la FCJS y de Economía y legislación en la FIQyA, además, secretario general de la UNL (1923-1933) y director del Instituto de Derecho del Trabajo de la FCJS (1938-1956) (Haidar 2016; archivos del Programa Historia y Memoria de la UNL).

real el postulado más esencial de la vida humana: el derecho a la existencia.  
(Tissembaum 1938, 96)

Alcides Greca<sup>18</sup> apunta más que nada al mundo cultural, en particular a las intensas relaciones Europa-América y a la escasez de vinculaciones a nivel intrarregional. Uno de los puntos trabajados es la limitada —y a veces nula— circulación de obras científicas y literarias que se producen dentro de América. Desde allí incorpora y resalta las convenciones y recomendaciones aprobadas en la *Conferencia*: el intercambio de publicaciones y creación de secciones de cada Estado americano en bibliotecas nacionales u oficiales, apoyo a la organización y desarrollo de la “Asociación de Escritores y Artistas de América”, constituida en La Habana, mayor difusión a través de las prensas locales y la concertación de un tratado definitivo sobre derechos de autor, traductores y ejecutantes desde la Unión Panamericana. Todo ello a los fines de terminar con “el aislamiento entre los pueblos americanos” dado que, para Greca, “[l]a paz y la cultura de América dependen, en gran parte, de este mutuo intercambio cultural” (Greca 1938, 76).

En semejanza con Greca, el escrito de José Babini<sup>19</sup> se escapa de la lógica exclusiva del imperio del derecho hacia el campo cultural, agregando dos

---

<sup>18</sup> Abogado recibido en La Plata, Profesor de Derecho administrativo y Derecho municipal comparado en la FCJS, delegado titular del Consejo Superior de la UNL (1923-1927), director de la revista de FCJS (1935-1946) y vicedecano de la FCECyP (1937-1940). Asimismo, fue diputado provincial (1912-1916), senador provincial (1920-1923) y diputado nacional (1926-1930) por la Unión Cívica Radical. También, se lo reconoce como escritor, periodista y cineasta (Levrant 2016; archivos del Programa Historia y Memoria de la UNL).

<sup>19</sup> Profesor de Matemáticas (Instituto Nacional del Profesorado) e Ingeniero Civil (Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, UBA). Fue profesor catedrático de Matemáticas de la Facultad de Ciencias Educativas de la UNL (1920-1923) y también de Matemáticas e Historia de la ciencia en la FQIyA (1922-S/D). Decano de la Facultad de Ciencias Educativas (1923-1927 y de la FQIyA (1921-1922 y 1932-1934), director del Departamento de Extensión Universitaria del Instituto Social de la UNL (1930-1933 y 1935-1943) y, además en el periodo, colaborador de la revista *Archeion* y organizador del Instituto de Historia y Filosofía de la Ciencia de la UNL (Bertero y Salomon 2019; Rubinzal 2022; archivos del Programa Historia y Memoria de la UNL).

reuniones internacionales celebradas en el año 1936 desde la vinculación de “la cultura y estas regiones de América”. La *Entretien* (VII Conversación de la Organización de Cooperación Intelectual de las Sociedades de Naciones) organizado por el Instituto Internacional de la Cooperación Intelectual en Buenos Aires casi al mismo tiempo que el XIV Congreso de la Federación Internacional de los P.E.N. Clubs (Poetas, Ensayistas y Novelistas),<sup>20</sup> ambos encuentros en septiembre de 1936 (Lida 2019; Altamirano 2021). En estas reuniones una veintena de intelectuales de ambas orillas del Atlántico discutieron sobre “[I]as relaciones actuales de las culturas de Europa y América Latina” (Babini 1938, 39). El autor, que engloba la *Entretien* y los P.E.N Clubs por un lado y la *Conferencia* por otro, destaca que los encuentros se realizaron bajo el signo de la paz en tiempos de evidente desborde que exigía la “cooperación humana”, aunque aclara que en una y otra “los problemas que plantea la cultura” se encararon de manera diferente. En la *Conferencia* “primó un criterio práctico, tendiente a facilitar [...] el intercambio cultural entre los países americanos como contribución al conocimiento mutuo y como estímulo al aporte cultural de esta región del mundo a la cultura universal” (Babini 1938, 40-41), por lo que la principal necesidad planteada fue la de una “unidad legislativa”. En cambio, en la *Entretien*, se armaron dos grupos, “el de los americanos que proclamaban su mayoría de edad cultural y el de los europeos que, escudriñaban, con curiosidad y un tanto escépticos, las razones históricas y étnicas alegadas para justificar tal autonomía” (Babini 1938, 41). Debido quizás al mayor debate, el matemático indaga más en la *Entretien* para argumentar, desde los autores y planteos allí surgidos, que, una vez superado el “nacionalismo cultural”, se puede observar una “cultura americana” que se encuentra presente en “manifestaciones culturales y valores personales”, que tienen una proyección universal, que “han alcanzado ese grado de objetividad que caracteriza la cultura. Tal, por ejemplo, el pragmatismo, y las figuras de Gabriela Mistral, Diego Rivera,

---

<sup>20</sup> La *Entretien* seccionó sin público y con pocos periodistas, aprovechando la presencia de escritores europeos y americanos en Buenos Aires por el Congreso -que fue público-. Aunque el Congreso tuvo una serie de reuniones privadas en las que “se discutieron aspectos específicos de política literaria, editorial y cultural”, inclusive varias conclusiones “se llevaron a la Sociedad de las Naciones” (Lida 2019, 15-16).

Héctor Villa-Lobos...” (Babini 1938, 45). La discusión de lo americano frente a lo europeo de la *Entretien* toma, en este artículo, varios caminos - uno es la especialización versus la generalización del conocimiento (exponiendo lo planteado por Alfonso Reyes)-;<sup>21</sup> sin embargo, se resalta un punto en lo relativo al contexto actual que todo lo atraviesa: el “espíritu pacifista e internacionalista que preside las relaciones entre los países americanos y que le confiere un sentido de universalidad, que contrasta hoy singularmente con la diversidad espiritual que los pueblos europeos parecen acentuar cada vez más” (Babini 1938, 46-47). En relación a este tema, Babini rescata la decepción de los americanos frente a los europeos, creciente desde la Primera Guerra, y la capacidad de resolución de conflictos pacíficos locales, para lo que cita el caso de la Guerra del Chaco, en contraposición a la otra orilla del Atlántico.<sup>22</sup> La aparente coincidencia de ambos bandos sobre este punto, lleva a Babini a cerrar su presentación de este encuentro con la controversia sobre el imperativo de un nuevo “humanismo en Europa y América como salvación de la cultura” (Babini 1938, 49).

El artículo de Ángel Caballero Martín<sup>23</sup> es el más breve, apenas una carilla y media, e incluye una resolución de la *Conferencia*. Trata el proyecto del emplazamiento de un Faro conmemorativo a Colón en la

---

<sup>21</sup> Reconsiderando la “menor especialización” de la inteligencia americana frente a la europea, citando a Reyes, Babini propone que, entre ambos polos, hay que mediar, ya que frente al “especialismo puro que es auto-mutilación, y mariposeo superficial, que deja al hombre vacío e insatisfecho” y el afán de comprensión total, hay que buscar, “ayudado por la educación, una posición de equilibrio. Alguna vez he pensado que una solución podría resumirse en esta fórmula: especialista en una cosa, aficionado en todas las demás” (Babini 1938, 46).

<sup>22</sup> Aquí la cita de autoridad de Babini en la *Entretien* es Henríquez Ureña, a través de quien retoma el planteo de cierta superioridad de América ante Europa, por la solución del conflicto y “el desprestigio de la Liga de las Naciones por su ineficacia política” (Babini 1938, 48).

<sup>23</sup> Recibido en 1923 de doctor en medicina en la UBA, vicepresidente del Círculo Médico Argentino y Centro de estudiantes de Medicina, miembro de las federaciones universitarias de Buenos Aires y de Santa Fe (1918-1921). Profesor de Medicina legal de la FCJS (1924-1939), director del Instituto Social (1930-1933), miembro titular del Consejo Superior de la UNL y secretario general de la revista *Universidad* (1934-1939). Además, fue escritor y periodista (extraído de *Universidad* 1939, 193-197).

capital de República Dominicana, una cruz gigante semejante a la “que el inmortal navegante hiciera señorear sobre Indoamérica el 12 de octubre de 1492”. Este madero sería el resumen de una civilización occidental de la que las repúblicas “de estirpe hispana” son herederas, “que en un contraste admirable, parecen elaborar su grandeza y más alta dignidad, en los precisos instantes en que el continente civilizador se debate entre el odio y el recelo recíproco” (Caballero Martín 1938, 103). Este proyecto de construcción del Faro fue una resolución de la *Conferencia* como símbolo de “la fraternidad y la Unión de América”, así como la importancia que tiene “para la unión y solidaridad de los pueblos de América la consolidación de la paz” (Resolución del 21/07/1936, citada en Caballero Martín 1938, 104).

Ya en el tercer tomo del número 6 de la revista, el artículo de Mario Antelo<sup>24</sup> conmemora, como su título lo expresa, el Día de América, en homenaje al cincuentenario de la Unión Panamericana. La apuesta del autor es abordar “la solidaridad americana como realidad histórica y como concepción ideal, a través de su fuerza animadora: el panamericanismo y de su expresión institucional: la Unión Panamericana”, para evaluar “el fundamento y destino de la solidaridad continental” (Antelo 1939, 7).

En su opinión, para explicar esa solidaridad no alcanzan los factores geográficos, étnicos, culturales o económicos, sino que lo que le otorga unidad, en perspectiva histórica, es la búsqueda y construcción de la libertad como destino común.

En esta propuesta Estados Unidos tiene un rol importante porque, al conseguir su libertad con antelación a las colonias del sur, pone un sello solidario cuando, en 1822, el presidente James Monroe plantea el reconocimiento de la independencia de las nuevas repúblicas y, en 1823, “proclama su famosa doctrina, que en su expresión originaria, libre aún de

---

<sup>24</sup> Graduado de la UBA, fue profesor catedrático de Derecho internacional público y Legislación consular en la FCECyP y, también, de Derecho municipal comparado (1921-1923) en la FCJS. Acompañó las gestiones de Rafael Bielsa en la FCECyP, como consejero directivo y como vicedecano (1935-1937), e incluso, fue delegado en el Consejo superior de la UNL. En el campo político fue uno de los fundadores del Partido Demócrata Progresista, ingresó en la gestión pública en el municipio de Rosario, luego fue constituyente en la reforma constitucional provincial de 1921, diputado provincial (1922-1926) y dos veces diputado nacional (1930 y 1932-1934, en ambos casos con mandato inconcluso por golpe de Estado el primero y, el segundo, por renuncia).

deformaciones imperialistas es una doctrina de libertad” (Antelo 1939, 12-13).

En el resto de América las distintas fragmentaciones se agrupan, en temprana colaboración, para defender las independencias y la integridad territorial frente a peligros externos, lo que demuestra “las expresiones más inequívocas de una conciencia solidaria”. Pero durante todo este primer periodo independiente ningún proyecto de los “movimientos de solidaridad hispanoamericana llega a concretarse en una organización estable”. Y, por otra parte, en Estados Unidos, el “desvarío mesiánico del ‘destino manifiesto’ provoca cruentas rupturas de la solidaridad continental” (Antelo 1939, 13-14).

Solo hacia fines del siglo XIX, con la convocatoria en Washington a la Primera Conferencia Internacional Americana, a la que concurren dieciocho representantes plenipotenciarios de distintos Estados americanos, comienzan a delinearse los primeros pasos del panamericanismo, a través de reuniones periódicas y de un gradual sistema común de normas e instituciones.

Si bien la política exterior de Estados Unidos, entre la que se menciona el “rpto” de Panamá, el intervencionismo y la “diplomacia del dollar” fueron trabas en el avance de la solidaridad, comienza a vislumbrarse un progresivo cambio con la presidencia de Woodrow Wilson, luego con Herbert Hoover y, finalmente, con la gestión Franklin Roosevelt, quien “con la doctrina y la práctica de la política de ‘buena vecindad’” terminó de girar la política exterior estadounidense.<sup>25</sup>

Antelo sintetiza que, si la unión surgió para custodiar y garantizar las soberanías de “peligros y amenazas de dominación”, en la actualidad, “que la razón ha salido de quicio y anda dando tumbos en un mundo

---

<sup>25</sup> Esto se concreta con el “retiro de las fuerzas de Nicaragua y Haití, la supresión de la enmienda Platt, la [...] abstención en los asuntos internos de las demás repúblicas, la colaboración paritaria en el arreglo de Leticia y en la pacificación del Chaco, los acuerdos de no intervención, los compromisos de Buenos Aires, la declaración de Lima, la coincidencia de Panamá, la defensa de la democracia internacional y de los derechos del hombre y la certidumbre de que la augusta bandera de las estrellas no estará más al servicio del dollar americano” todo ello constituyó “pruebas inequívocas de que esta vez ambas Américas han encontrado el único eje irrompible de su solidaridad: el principio de la libertad” (Antelo 1939, 15).

enloquecido”, la voluntad solidaria de defenderla se refuerza contra cualquier amenaza (Antelo 1939, 18).

Siguiendo el argumento del autor, la libertad empuja el cambio de los imperios por una federación y la propia Unión Panamericana es una forma incipiente de federalismo, que conduce a los Estados parte a una libre asociación, en un sistema de colaboración bajo intereses y necesidades comunes, tendiente al reconocimiento y respeto de sus independencias.

[U]n tipo de sociedad paritaria en que todos sus integrantes participan por igual en la composición de los órganos comunes y en la elaboración de las declaraciones de voluntad continental. No hay decisiones jurídicamente obligatorias sin el consentimiento de cada interesado. Su función específica actual es de coordinación y su técnica más adecuada: la consulta. (Antelo 1939, 20)

En este sentido, Antelo presupone que América habría iniciado un camino de unidad signada por la libertad, que se convertirá en el destino común de estos pueblos.

El artículo de la conferencia de Dana Montaña, publicada en el número 11 de 1942, sigue una línea semejante, en cuanto al contexto conmemorativo. El autor, declarándose "un soldado del panamericanismo" (1942, 137), plantea que este es un movimiento cuyo origen no fue "acaudillado" o programático, sino que partió del esfuerzo en conjunto de emancipación, nació de la unión y ayuda mutua de las naciones americanas. En un repaso histórico desde Francisco de Miranda a Roque Sáenz Peña, "que con su fórmula 'América para la humanidad' definió la tendencia profundamente humana, universal, sin dejar de ser por ello eminentemente americana, del panamericanismo" (Dana Montaña 1942, 140), informa de la trayectoria y continentalidad del movimiento.

El panamericanismo, siguiendo al autor, tiene su institucionalidad en la Unión Panamericana, su morada en Washington y su expresión concreta en las conferencias internacionales reunidas de manera periódica, en las que se formula con gradualidad un programa y principios que fortalecen la armonía entre las naciones americanas. Motivo por lo que Dana Montaña puede afirmar que el panamericanismo forjó el signo de la solidaridad en el continente.

Pero en la actualidad el programa se amplía porque, para la unión, citando al director general Leo Rowe, la paz es la fuerza dinámica de colaboración y ayuda mutua, por lo que su mantenimiento en el hemisferio occidental se transforma en una cuestión continental. Si en su origen la libertad de los pueblos de América era la misión de conjunto, en la actualidad, el panamericanismo se convierte “en paladín de la libertad del mundo”. Porque lo “que inspira al panamericanismo [...] es una extensión hacia el campo del Derecho internacional de los principios fundamentales del sistema americano de gobierno: representativo, republicano, [...] democrático en el más alto sentido de la palabra (Dana Montaña 1942, 142-143). El programa presente del panamericanismo, según Dana Montaña, está signado por el lema "América para la humanidad".

## VI. El segundo conjunto: los artículos a cargo del Rector

Mediante las intervenciones rectorales arribamos al segundo conjunto de artículos, que, a excepción del escrito sobre el viaje a Estados Unidos, son alocuciones en eventos de la UNL en los que interviene el rector Josué Gollán,<sup>26</sup> que *a posteriori* fueron transcritas y sumadas al cuerpo de artículos de la revista.

En el número 5 de 1939 aparece el texto con el que abrió un ciclo de conferencias, en mayo de ese año, sobre problemas americanos, “destinado a despertar y vigorizar una conciencia americana, argentina en particular

---

<sup>26</sup> El santafesino se recibió de licenciado y doctor en Química en la UBA y, luego, realizó cursos de perfeccionamiento en Europa. Fue catedrático de Química Analítica Cuantitativa en la Facultad de Farmacia y Obstetricia de la Universidad Provincial de Santa Fe y de Química General e Inorgánica y Microbiología en la FQIyA. Estuvo dentro de los fundadores de la FQIyA, de la que sería decano entre 1923-1928, luego fue rector de la UNL desde 1934 a 1943 (cargo que continuaría en etapas posteriores). Además, fue un agente clave en la relación química-Estado santafesino, ya en la década de 1920 logró crear el Laboratorio de Química Agrícola, dependiente de la reciente Dirección de Fomento Agrícola Ganadero de la provincia, que en la siguiente década se transformaría en el Departamento de Química Agrícola y Edafología del Instituto Experimental de Investigación y Fomento Agrícola Ganadero (Marichal y Matharan 2019; archivos del Programa Historia y Memoria de la UNL).

que, libre de toda jactancia, coadyuve eficazmente en la tarea de salvar la cultura occidental de la que somos usufructuarios y, quizás ¡inmensa responsabilidad! herederos testamentarios” (Gollán 1939, 153).<sup>27</sup> El autor resalta la conciencia de atravesar una época difícil, en un contexto en el que la “civilización occidental después de llegar a un alto grado de perfeccionamiento, en actitud suicida atenta contra sus propias conquistas espirituales” (Gollán 1939, 155). Ante tal situación Gollán declara que la universidad no puede quedar indiferente frente a regímenes que atacan los principios constitucionales en la “segunda época del liberalismo” —que, mientras que en su primera época fue “revolucionario y crítico”, en la actual debe ser “conservador y constructivo”—.

El principal foco del rector apunta a “la salvación de las conquistas de la Cultura occidental, tarea ésta en la que a los argentinos les corresponde una participación importante” (Gollán 1939, 157). Esta cuestión lo lleva a preguntarse si América tiene una cultura propia, en relación a lo cual retoma las discusiones de la *Entretien* en Buenos Aires de 1936 -presentadas a través del escrito de José Babini-. Luego de un repaso de declaraciones de varios autores, cierra con las citas de Georges Duhamel y Paul Valéry, en las que la idea de “legado” de la cultura occidental está muy presente y, en el caso de Valéry, América es la depositaria. Por lo que el rector manifiesta el rol “principalísimo” de América en la “salvación de la cultura” (Gollán 1939, 159).

En el número 6 de 1940, se trata del discurso de apertura del año académico denominado “Solidaridad Americana”. En el que retoma el texto anterior agregando que no basta tener y formar conciencia de una misión, sino que “hay que realizarla y esto demanda exacto concepto de responsabilidad, clara orientación y continuidad de conducta” (Gollán 1940, 134). La misión de América puede cumplirse, siguiendo al autor, si continúa en unidad continental para evitar las consecuencias de la situación europea porque, aunque la separa un océano, no está exenta de intereses y “lazos

---

<sup>27</sup> El ciclo era abierto por Francisco Romero y luego, quienes ya habían confirmado su presencia eran: Carlos Vaz Ferreira, Carlos Alberto Erro, Ezequiel Martínez Estrada, Amado Alonso, Pedro Henríquez Ureña, Bernardo Canal Feijóo, Julio Rinaldini, Eduardo Mallea, Luis Emilio Soto, Antonio Cunill Cabanellas, Félix Aguilar y el expresidente del Ecuador José M. Velazco (Gollán 1939, 154).

más fuertes que los que hoy unen entre sí a las naciones americanas” (Gollán 1940, 135).

Las relaciones interamericanas se han desplegado en el campo jurídico y diplomático y son un ejemplo para el derecho internacional, aunque las declaraciones, pactos y tratados -y aún la propaganda- no alcanzan si no se respaldan “por la opinión y el sentimiento de pueblos soberanos de su vida y destino [...], falta el ambiente acogedor creado por el prestigio de una causa hecha carne en la conciencia colectiva” (Gollán 1940, 135). Aún sucede que al espíritu público hay que “librarlo de la excesiva suspicacia criolla y defenderlo del sutil y organizado derrotismo que mueven intereses extranjeros y equivocados o inadaptables ideas extremistas” (Gollán 1940, 136).

Frente a todo esto, la “Unión Panamericana” es alentadora de los factores de cooperativismo constructivo entre las naciones americanas y apuesta al futuro en fraternidad. Por lo que “la raíz natural y robusta del panamericanismo” está constituida por el “sentimiento de fraternidad, el temperamento democrático que se traduce en aversión por la fuerza y adhesión al derecho, y el común ideal de libertad, paz, justicia y progreso” (Gollán 1940, 137). Aunque hay tendencias contrarias al panamericanismo, si llegasen a primar en las relaciones interamericanas, solo dividirían al continente en fracciones. Para el rector, América es una tierra de síntesis y “todo lo que resista a su asimilación, aborigen o extranjero, es lastre perjudicial” en el camino (Gollán 1940, 141).

Ante los conflictos, el imperialismo capitalista que prioriza el interés de los negocios frente al interés público, las ideas extremistas, entre otras, la empresa americana es: “[d]emocracia progresiva, elevación moral, intelectual y económica del pueblo adoctrinado con ideas constructivas y generosas que se opongan a las teorías preñadas de odio, inadaptables a nuestro medio y que, dirigidas desde afuera con torpeza, difunden ciegos propagandistas” (Gollán 1940, 141).

Mientras, en el artículo sobre el viaje a Estados Unidos de 1941,<sup>28</sup> publicado en el número 10 de la revista (1941), el rector cuenta su entusiasta

---

<sup>28</sup> Este artículo es publicado dentro del catálogo del Instituto Social de la UNL en 1942 bajo el mismo nombre. Varios de los escritos de Gollán son impresos en dichas colecciones de extensión universitaria, tal es el caso de *Solidaridad Americana* junto al

impresión, devenida de la vida colectiva y de una “democracia pujante” de aquel país, apreciadas en su propio ambiente. Si bien Gollán es consciente de que la potencia de Estados Unidos y su imperialismo había desatado temores y desconfianzas que limitaron el conocimiento e interés por su pueblo, esa situación ha cambiado en los últimos tiempos —cuestión que ya remarcaba en el anterior artículo, en la misma línea que Antelo—.

Luego de una breve presentación, el autor utiliza como estrategia para hablar de su experiencia los dos viajes de Sarmiento a Estados Unidos. Comenta los viajes sarmientinos, sus condiciones de observador profundo y acertado intérprete de los fenómenos sociales y políticos, y los pone en diálogo con su propia apreciación de Estados Unidos, siempre coincidentes con las del reivindicado sanjuanino. Los puntos centrales están atravesados por “el espíritu de progreso” innato del pueblo norteamericano, entre los que rescata como factores destacados, la educación elemental, técnica y superior y el espíritu de asociación. A este último factor lo pone como ejemplo comparativo con Argentina, en tanto solución contemporánea de los problemas locales, “todos pongamos algún empeño en pro de una purificación democrática nacional, purificación que todo honrado ciudadano anhela cada día con más fervor, pero que propagandas extremistas retardan” (Gollán 1941, 18).

La situación internacional, en la lectura del autor, requiere una precisa comprensión y total apoyo a la causa de las democracias —de las cuales, la de Estados Unidos es un modelo— “esta hora de reafirmación de principios y de rectificación de conducta, ha de ser profunda y animada de un anhelo reformador que establezca el imperio de la moral y de la legalidad y el sentido de responsabilidad” (Gollán 1941, 25).

El caso de “España y América” publicado en el número 12 de 1942, como lo adelantamos, es la apertura de la conmemoración de los 450 años del “descubrimiento de América”, evento en el cual participa Ricardo Rojas, por lo que se asocia la fecha histórica con la entrega del título doctor *honoris causa* “en reconocimiento de su labor literaria y patriótica” (Gollán 1942, 9).

---

texto de Mario Antelo, *El día de América. Día de la libertad*, editado en 1940 y *Americanidad. 1942 - 12 de octubre - 1942*, aparecido en 1943, que contiene las conferencias de Gollán y Ricardo Rojas.

La noción de crisis está presente en el discurso del rector, que enhebra el “descubrimiento” con la actualidad, “[a] nadie escapa que en el fondo la crisis actual es de orden social, aunque aparezcan evidentes intereses económicos y territoriales” (Gollán 1942, 10). Por lo que, si al finalizar la “guerra total” las necesidades materiales del hombre se complementan con las espirituales, puede dar lugar a una nueva era en la que “la Historia la registrará [...] como de ajuste social” (Gollán 1942, 11).

En la alocución, Gollán sostiene que la crisis actual tiene dos etapas, una preparatoria de acciones disolventes y una segunda organizadora, en base a la adhesión a ideales de libertad o tutela. En esta lógica, Argentina comenzó a transitar la primera etapa de disgregación y disolución, debido a que se ataca la Constitución Nacional y se desprestigia la política, en función de hacer perder la fe a los ciudadanos en la democracia, sus derechos y deberes, se agrade a los próceres nacionales y se niega el carácter emancipador de la Revolución de Mayo. Todo esto apunta a asociar las revoluciones de independencia de las naciones de “Hispano América” como “simple extensión de una guerra civil española y de considerar a sus habitantes como ‘españoles americanos’” agitándose todo ello “en una doctrina”, la de la “Hispanidad” (Gollán 1942, 12). Esto implica una absurda concepción mística funcional de restauración del imperio español de parte de la política totalitaria, que hace desandar la historia a los tiempos coloniales. Por lo que, “[u]na cosa es afirmar que el espíritu hispánico tuvo feliz realización en América y otra desnaturalizar las causas que originaron la formación de las naciones americanas” (Gollán 1942, 13).

Por eso la conmemoración de los 450 años se engarza con el homenaje a Rojas, dado que “América es América”, el continente de la “raza americana”, en el sentido que Rojas le otorgó con acierto, a quien cita Gollán para aclarar que “raza no en un sentido antropológico, sino en un sentido histórico” (Gollán 1942, 13).

## **VII. El tercer conjunto de artículos**

Finalmente, sobre el último grupo de artículos, cuya diversidad lo torna difícil de unificar, podemos encontrar algunas cuestiones elementales entre

algunos de ellos que permiten cierto diálogo de familia. Tal es el caso de los escritos de Murúa, Mota, Ricardo Rojas y Sagarna.

En el caso de la alocución del dominicano Mota, sobre el cincuentenario del deceso de Domingo F. Sarmiento, se trata de un importante homenaje americano, junto con el realizado en la sede de la Unión Panamericana en Washington. En la transcripción, el autor destaca que Sarmiento, “hoy es un símbolo [...] de esta gran anficiónia de la confederación natural indo-hispánica, [...] que discutirá en la próxima conferencia de Lima, la creación de la Liga de las Naciones Americanas que inspira el americanismo del Presidente Trujillo” (Mota 1938, 79).

Mientras que Murúa (Nº 12, 1942) propone un repaso de tipo histórico por lo que considera tres grandes etapas de la humanidad, el “descubrimiento” de América, “la emancipación a través de “la conquista de la libertad como derecho indiscutible e inagenable (*sic*)” (Murúa 1942, 103) y, una tercera etapa donde “la Humanidad se encuentra encaminada, contra todas las fuerzas negativas, a la definitiva conquista de su maravillosa historia: el imperio de la justicia universal”. (Murúa 1942, 108). Allí, el rol que le toca a América -y en particular a la “juventud”- es el “de ser mente y espíritu en esta última y definitiva aventura de la Humanidad, que pretende instaurar el imperio sin césares de la justicia universal” (Murúa, 1942, 112).

La presentación de Ricardo Rojas propone considerar la idea de “Americanidad”. Para el autor, si bien América es una realidad geográfica, todavía no alcanzó “la jerarquía de una persona histórica”, por lo que “lo humano aparece [...] socialmente dislocado y sometido a influencias extracontinentales” (Rojas 1942, 33). Como reacción a ello surgió la defensa de “América para los americanos” y se creó el “panamericanismo”, un “plan que en el último medio siglo ha querido congregar nuestras naciones en un consorcio político” (Rojas 1942, 34).

El panamericanismo buscó “reunir a nuestros pueblos por vínculos exteriores”, si bien es útil, pero, siguiendo al distinguido literato, conlleva peligros debido al desequilibrio de los desarrollos económicos y culturales de las distintas zonas del continente. Los “pueblos menos capaces, al juntarse con los más capaces, quedan sometidos a la superioridad de estos últimos”; mientras que la americanidad es la intuición de unidad de América, “[c]onciencia de nuestra tierra, de nuestra gente y de nuestro destino” (Rojas 1942, 38).

En tanto que, el texto de Antonio Sagarna<sup>29</sup> (1943) es una reversión de una charla que brindó en Uruguay en 1933 para “un grupo de universitarios para meditar sobre problemas actuales y futuros de los pueblos habitantes del Mundo de Colón” (Sagarna, 1943, 7) en un momento de temor por la Paz americana. Una de las cuestiones centrales que plantea el autor es que, frente a las dudas y recelos de “la hermana mayor que nos dio lecciones constantes de libertad” (Estados Unidos), “Latino-América o Hispano-América o Ibero-América puede ser un ideal y un programa de auto-superación, [...] para gravitar con eficacia en la gran conjunción fraternal de Pan-América” (Sagarna, 1943, 21).

De los tres artículos restantes, el del arquitecto Guido<sup>30</sup> (1936) fue presentado de forma breve. El texto de Carlos María Onetti<sup>31</sup> (número 6, 1940) plantea desde un punto de vista biográfico-literario la trayectoria de Rubén Darío en relación con América.

Por último, el texto de Barraco Mármol<sup>32</sup> (1943) podría modularse a partir de una posible historia de las ideas en relación al rescate del clérigo,

---

<sup>29</sup> Graduado de abogacía en la UBA, fue profesor de Derecho ferroviario comparado en la FCJS. En 1912 comenzó su militancia en la Unión Cívica Radical en Entre Ríos, provincia en la que fue diputado entre 1913-1914, renunciando para asumir como ministro del primer gobernador radical, Miguel Laurencena (1914-1918). Ejerció como ministro de Justicia e Instrucción Pública durante la presidencia de Alvear (1923-1928) y fue juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1928-1947), como representante de este órgano fue uno de los autores de la doctrina sobre los gobiernos de facto, que justificó los golpes militares de 1930 y de 1943 (Zuccarino 2016, Motura 2021).

<sup>30</sup> Recibido de ingeniero y arquitecto en la Universidad Nacional de Córdoba, fue catedrático de Arquitectura II (1921) e Historia de la arquitectura I y II (1924), en la FCMFyN de la UNL, de la cual también fue vicedecano (1934-1937). En 1934 fue designado profesor titular de Urbanismo en la FIQyA. Entre sus obras más reconocidas se encuentra el Monumento a la Bandera de la ciudad de Rosario, proyecto presentado en 1939 (De Gregorio 2019).

<sup>31</sup> La escasa información que pudimos encontrar acerca de este uruguayo es que se formó en la Universidad de La Plata, se vinculó a los movimientos literarios de vanguardia, vivió en Paraná, enseñó en la Facultad de Ciencias Educativas de la UNL y, también, en la Universidad Nacional de Tucumán.

<sup>32</sup> Abogado recibido en la FCJS de la UNL, ejerció como profesor de Derecho comercial en la Escuela Superior de Comercio Jerónimo Luis de Cabrera (Córdoba) y en la Escuela de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba (1935-1946).

político e intelectual peruano Francisco de Paula González Vigil. De igual manera, no deja de ser interesante el rastillaje de vínculos con las tradiciones liberales que realiza a partir de la obra de Vigil, tanto a nivel nacional como provincial, tal es el ejemplo aludido de la gobernación de Nicasio Oroño (1865-1868).

### VIII. De las Américas a la América

Como se proponía al inicio, siguiendo a Tarcus (2020), la revista es un vehículo privilegiado de un colectivo de intelectuales universitarios, un grupo profesoral-dirigente litoraleño, a través de la cual intervienen en los debates tomando posiciones y, asimismo, fijando agendas de discusiones.<sup>33</sup>

A grandes rasgos podemos observar que, tanto en los artículos como en las prácticas referenciadas en las *Crónicas*, hay una apuesta más o menos unísona que interpreta y postula a América como un modelo efectivo y ejemplar de paz, frente a una Europa leída en debacle e incapacitada de resolver los conflictos que la atraviesan. La solidaridad continental, a veces entroncada con la libertad<sup>34</sup>—bien presente en los escritos del rector Gollán y también de Antelo y Dana Montaña, así como en los más periféricos de Murúa y Sagarna—, arma relatos en vínculo con un movimiento que cruza

---

Además, se desempeñó como Procurador federal en Río Cuarto (1936-1939) y Juez federal en Bell Ville (1939-1942) y en Córdoba (1942-1946) (archivos del Programa Historia y Memoria de la UNL).

<sup>33</sup> Por otra parte, las prácticas del extensionismo litoraleño, como lo plantea Mariela Rubinzal (2022), apostaron a democratizar los saberes desde una amplia difusión. Esta se materializó en un grueso catálogo de distribución gratuita del Instituto Social, remitido a través de una red regional, nacional e incluso transnacional, que conformó un fichero de envío en forma regular de lectores e instituciones (Rubinzal 2022, p. 72 a 76). Las acciones de difusión, siguiendo a la autora, delinean un supuesto lector inclinado por problemáticas sociales y temas científicos, en tanto alternativo a los identificados con las industrias culturales predominantes del momento. Desde esta lectura se ubica y comprende a la revista *Universidad*, una publicación de carácter académico-cultural, en la línea extensionista de la UNL.

<sup>34</sup> No por casualidad, la defensa de la democracia se vuelve más manifiesta en los números de 1939 en adelante, cuando la guerra estalla y la “tormenta del mundo” pareciera alinear por momentos la crisis mundial con la local (Halperin Donghi 2003).

casi todos los escritos presentados, el panamericanismo —que se torna el gran articulador de una América, que incluso en los propios textos casi diluye la propuesta de “las Américas”—.

Los festejos del “Día de las Américas”, que se registran de manera bastante continua, en referencia a la creación de la Unión Internacional Americana en 1890 —que “con el andar de los años sufrió un cambio saludable en sus orientaciones, y [...] trocó su denominación por la de Unión Panamericana” (*Universidad* 1936, 169)— son una fecha bien significativa para la UNL. Podría decirse que a través de la efeméride hay una posición traducida en la agenda universitaria que es sostenida y acrecentada por el grupo profesoral-dirigente. Este interés relacional a la constitución de una “solidaridad americana” opera mediante homenajes, adhesiones, misivas, conferencias, encuestas, publicaciones, entre otras actividades. Las intervenciones, en su grueso, pivotean desde espacios de diálogos y consensos en donde se piensa a América desde un orden jurídico interamericano, creado y ampliado desde la Unión Panamericana. Tanto el movimiento como su institucionalización hacen ingresar en los registros a Estados Unidos (“la gran República del Norte”) que se vuelve relevante para la comprensión de la solidaridad continental en los relatos, cuyo lugar posibilita, una vez aclaradas ciertas distancias y desconfianzas respecto al accionar como una gran potencia regional (y mundial) de clara tendencia imperialista, la concreción de un proyecto en común.

Aquí no solo los escritos de Antelo, Dana Montaña, alguna mención de Sagarna y, de manera destacada, Gollán, muestran una relación, sino que la misma se materializa en un viaje en carácter de invitado por el gobierno estadounidense del propio rector, meses antes de que Estados Unidos entrase oficialmente en el conflicto mundial. Además, se suma las visitas a la UNL, registradas en las *Crónicas*, del director de la Fundación Hispánica de la Biblioteca del Congreso, Lewis Hanke y de John Thomas Vane, jefe del Departamento jurídico de la Biblioteca del Congreso, que buscan estrechar vínculos culturales. Asimismo, el profesor Archer N. Christensen asiste para brindar un curso a la FCJS, cuyo viaje es gestionado por la UNL —mediante el propio rector—, la Fundación Guggenheim y el Comité de Relaciones Artísticas e Intelectuales Interamericanas.

Por otra parte, las reuniones periódicas enmarcadas dentro de las conferencias panamericanas iban consumando, gradual y

consensuadamente, instituciones y normativas interamericanas. Entre la *VII Conferencia Panamericana* reunida en Montevideo en 1933 y la *VIII* de Lima en 1938, el evento más importante fue la *Conferencia Interamericana de consolidación de la Paz* realizada en Buenos Aires en 1936 (Morgenfeld 2007), cuya importancia para el grupo profesoral-dirigente queda plasmada en el número 4 de *Universidad* dedicado a ella.

La resolución de la Guerra del Chaco fue una alusión directa o indirecta presente, como el gran ejemplo que hilvanó la *Conferencia*, para mostrar la diferencia con Europa. Esta cuestión es recuperada en varios escritos del número 4 para fundamentar el “espíritu” pacifista, maduro e internacionalista de América. En los artículos se busca posicionar a América como un “faro” de continuidad de una cultura occidental (tema sobre el que volverá también el rector Gollán en 1939 y 1940), una heredera legítima que se muestra competente en los ejemplos concretos de resolución de conflictos a través de medios legales y acordados entre los Estados soberanos que la integran. No es casual que el breve escrito de Caballero Martín rescate el “Faro a Colón” como símbolo de unidad americana y homenaje a la cultura heredada, pero también como muestra de fortaleza y en contraste “en el preciso instante” que Europa —“el continente civilizador”— está dividida y cada vez más enfrentada.

Sin embargo, más allá de esta distancia y maduración en la resolución de conflictos que se plantea en torno a América, el gran debate de fondo que está cruzando los textos y que no deja indiferentes al grupo universitario es la preocupación de la situación actual, dominada por “la tormenta del mundo”, que alinea y resalta las nociones de pacifismo, solidaridad, democracia, libertad, unión, consenso, cooperación, internacionalismo.<sup>35</sup>

La ordenación jurídica que se delinea a través del panamericanismo, sus reuniones e instituciones es el centro a partir del que se arman casi todos los escritos. En vínculo se pueden ver cuestiones bastante específicas como en

---

<sup>35</sup> Aquí podría problematizarse, a partir Juan Pablo Scarfi, si las conferencias panamericanas y las redes institucionales e intelectuales que iban conformando no fueron “maneras de construir hegemonía, seguridad y paz en el hemisferio americano y, a la vez, de extender el dominio de los conocimientos de Estados Unidos en América Latina”, dado que podría tratarse de “un imperialismo de instituciones y saberes que promovió una transferencia cultural por medio del lenguaje y la práctica del derecho internacional” (Scarfi 2014, 212).

el artículo de Francioni, que retoma de la *Conferencia* las recomendaciones de llevar a cabo convenios bilaterales o multilaterales entre los Estados para la liberalización marítima, como argumento de fortalecimiento de las relaciones comerciales y políticas interamericanas, desde una lectura de marcado rasgo liberal. También, desde otro enfoque el texto de Morisot, que compila los instrumentos legales que garantizan la paz de las naciones americanas. En la misma línea se encuentra el trabajo de Dana Montaña, sobre la importancia de un instituto académico continental para uniformar criterios científicos y profesionales de América acerca de problemáticas jurídicas. Inclusive los trabajos de Tissebaum, Greca y Babini se mueven en diálogo desde el orden jurídico.

Los escritos de Tissebaum y Greca tienen cierta correspondencia, en el marco de los temas abordados, con una continuidad quizás más evidente del “reformismo universitario”, la mirada sobre América va en tándem con la célebre frase del Manifiesto Liminar de 1918, “[l]os dolores que nos quedan son las libertades que nos faltan”. Para Tissebaum el derecho a la existencia en América es el postulado esencial de la vida humana. Una encuesta en la región sobre el nivel de vida —aprobada en la *Conferencia*— podría ser la herramienta que informe y fundamente la necesidad de una legislación de un salario real y familiar, en tanto ingreso universal, que contribuya a eliminar un dolor en materia social y laboral persistente en América a saldar para consolidar la paz en términos sociales. En semejanza, pero en compromiso con el mundo cultural, se ordena el texto de Greca, quien marca la necesidad de sistematizar una mayor vinculación y circulación intrarregional de las producciones culturales locales, utilizando y profundizando para ello las herramientas, instituciones y acuerdos que se fueron constituyendo en las conferencias panamericanas.

El artículo de Greca introduce otro aglutinante mayormente desarrollado por Babini, retomado por el rector Gollán y que también puede vincularse a la disertación del arquitecto Guido: la discusión sobre las relaciones culturales de América y Europa. Allí la *Entretien* tienen un lugar destacable para fundamentar la maduración de una cultura americana, que traspasa los nacionalismos culturales y tiene una proyección universal, basada en un “espíritu pacifista e internacionalista” que, una vez más, contrasta con el momento europeo. El argumento Babini en esto no deja de tender puentes entre América y Europa, rescatando de las discusiones reseñadas la

necesidad de un nuevo humanismo para salvar la cultura occidental, aunque América en ese esquema no tiene un lugar secundario, sino que se presenta en pie de igualdad, incluso con cierta superioridad, frente a Europa. Mientras que para Gollán el rol de América es primordial, en tanto depositaria y salvadora de la cultura occidental, por lo que hay que tener una clara conciencia de tal misión para realizarla con responsabilidad, orientación y continuidad, sosteniendo la unidad continental para evitar las consecuencias europeas.<sup>36</sup>

En el conjunto total de artículos solo dos plantean propuestas interpretativas alternativas acerca de América, ambos autores no pertenecen al cuerpo profesoral de la Universidad, se trata del médico dominicano Fabio Mota y del consagrado escritor Ricardo Rojas. En el caso del primero menciona una propuesta de Rafael Trujillo de una confederación indo-hispánica, que circuló meses previos a la *VIII Conferencia Panamericana* convocada en Lima en 1938 y que fue rechazada en la misma (Morgenfeld 2007, 210). Mientras que Rojas, si bien reconoce el movimiento panamericano, pero apuesta a la idea de “americanidad”, en tanto vínculo cultural e identitario de unidad desde la intuición y la conciencia común continental.

A partir de lo expuesto es notorio que la revista *Universidad* se convirtió en un importante espacio de transmisión en el que se cristalizó el agrupamiento profesoral-dirigente, bajo la gestión y dirección del rector Josué Gollán en el periodo abordado. Desde la misma se circunscribió y difundió una agenda de temas y debates. La propuesta interpretativa de América se realizó, de forma predominante, a partir del movimiento panamericano, sus reuniones y las redes institucionales e intelectuales en vínculo con un orden jurídico interamericano. Se buscó mostrar así las formas en que las revistas son espacios de construcción y visibilización de posicionamientos, al mismo tiempo que medios de difusión por parte de grupos específicos.

---

<sup>36</sup> La unidad es fundamentada en el panamericanismo, aunque deja entrever que la solidaridad de los estados americanos enfrenta embates y dilemas frente a la guerra desatada. Uno de los problemas que identifica Gollán es que el panamericanismo que relacionó a América en el campo jurídico y diplomático, aún no termina de calar en la opinión pública, lo que, si se logra, según el rector, evitaría las ideas y políticas extremistas o equivocadas que responden a intereses foráneos a la región.

## Referencias

- Altamirano, Carlos. 2021. *La invención de Nuestra América*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Antelo, Mario. 1940. "El día de América: día de la libertad." *Universidad* 6 (3): 7-20.
- Babini, José. 1938. "América y la cultura." *Revista Universidad* 4: 39-64.
- Barraco Mármol, Rodolfo. 1943. "Vigil, mentor americano." *Universidad* 14: 17-52.
- Bergel, Martín. 2018. "Introducción". En *Los viajes latinoamericanos de la reforma universitaria*, coordinado por Martín Bergel, págs. 7-14. Rosario: HyA ediciones.
- Bertero, Eliana y Pablo Salomon. 2019. "La creación de la Facultad de Química Industrial y Agrícola y la constitución de los elencos de gobierno." En *Científicos y expertos. 100 años de Ingeniería Química en Santa Fe*, coordinado por Fabiana Alonso y Eliana Bertero, págs. 15-35. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Bertero, Eliana, Luis Escobar y Pablo Salomon. 2006. "Universidad y política. La Universidad Nacional del Litoral entre 1928 y 1936." Ponencia presentada en el *2do Congreso Regional de Historia e Historiografía*. Santa Fe: Facultad de Humanidades y Ciencias.
- Caballero Martín, Ángel. 1938. "Faro a Colón en la República Dominicana." *Universidad* 4: 103-104.
- Dana Montaña, Salvador. 1938. "La Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz y los problemas de la nacionalidad." *Universidad* 4: 65-72.
- Dana Montaña, Salvador. 1942. "El 'Día de las Américas'." *Universidad* 11: 137-145.
- De Gregorio, Roberto, Gabriela Couselo, Jorge Gómez, Pablo Montini, Analía Brarda y María Elisa Welti. 2019. *Ángel Guido: ingeniero civil y urbanista*. Rosario: Marcela Römer.
- Escobar, Luis A. 2022. *Francisco Ayala. Exilio español en Argentina y renovación de la sociología latinoamericana*. Rosario: Prohistoria.
- Francioni, Isaac. 1938. "La Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz en su contemplación de las cuestiones marítimas y fluviales." *Universidad* 4: 97-101.

- Gollán, Josue. 1939. "Problemas de América." *Universidad* 5: 151-160.
- . 1940. "Solidaridad Americana." *Universidad* 6 (3): 133-143.
- . 1941. "Estados Unidos de Norte América visto con ojos argentinos." *Universidad* 10: 7-25.
- . 1942. "España y América." *Universidad* 12: 9-17.
- Greca, Alcides. 1938. "Intercambio intelectual entre los países de América." *Universidad* 4: 73-76.
- Guido, Ángel. 1936. "América frente a Europa en el arte." *Universidad* 2: 7-23.
- Haidar, Victoria. 2016. "Entre derechos, saberes y políticas: la labor del Instituto de Derecho del Trabajo en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales entre 1938 y 1966." En *Hacer Derecho. Reconstrucciones acerca de la relación derecho/ciencias sociales en la FCJS de la UNL*, coordinado por Gonzalo Sozzo y Pablo Salomon, págs. 143-167. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Halperin Donghi, Tulio. 2003. *La Argentina y la tormenta del mundo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Levrand, Norma. 2016. "Con vocación por la ciudad: Alcides Greca y las huellas del derecho urbanístico en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales." En *Hacer Derecho. Reconstrucciones acerca de la relación derecho/ciencias sociales en la FCJS de la UNL* coordinado por Gonzalo Sozzo y Pablo Salomon, págs. 95-123. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Lida, Miranda. 2019. "El congreso del P.E.N. Club en Buenos Aires." *Todo es historia* 619: 6-17.
- Macor, Darío y Susana Piazzesi. 2011. "El Radicalismo y la política santafesina en la Argentina de la primera república." *Estudios Digital* 23 (4): 217-240. <https://doi.org/10.31050/re.v0i23/4.429>
- Marichal, Ma. Eugenia y Matharan, Gabriel. 2019. "La Facultad de Ingeniería Química y el Estado santafesino: un abordaje desde las trayectorias de Josué Gollan (h.) y Jorge B. Mullor." En *Científicos y expertos. 100 años de Ingeniería Química en Santa Fe*, coordinado por Fabiana Alonso y Eliana Bertero, págs. 37-58. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

- Morgenfeld, Leandro. 2007. "Argentina frente a Estados Unidos en las conferencias panamericanas de los años 30." *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad* 31/32: 193-217.
- Morisot, Augusto. 1938. "Hacia la afirmación de la paz." *Universidad* 4: 31-38.
- Mota, Fabio A. 1939. "Sarmiento, ciudadano de América." *Universidad* 5: 75-86.
- Motura, Nicolas. 2021. "En torno a los orígenes del radicalismo entrerriano.: Elencos políticos y construcción partidaria (1890-1914)." *PolHis. Revista Bibliográfica Del Programa Interuniversitario De Historia Política*, 28: 27-54.  
<https://polhis.com.ar/index.php/polhis/article/view/356>
- Murúa, Pedro Oscar. 1942. "América en las tres mayores aventuras de la humanidad." *Universidad* 12: 97-112.
- Onetti, Carlos María. 1940. "Rubén Darío y América." *Universidad* 6 (3): 183-200.
- Revista *Universidad* 1 (1935). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Revista *Universidad* 2 (1936). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Revista *Universidad* 4 (1938). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Revista *Universidad* 5 (1939). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Revista *Universidad* 6 (3) (1940). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Revista *Universidad* 8 (1941). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Revista *Universidad* 12 (1942). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Rojas, Ricardo. 1942. "Americanidad". *Universidad* 12: 19-39.
- Rubinzal, Mariela. 2022. "Las industrias culturales y la Universidad Nacional del Litoral. El Instituto Social (1928-1943)". En *La política y la cultura bajo la lupa. Santa Fe siglo XX-XXI*, compilado por Mariela Rubinzal, págs. 60-85. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Sagarna, Antonio. 1943. "La América Latina frente a sí misma." *Universidad* 15: 7-23.
- Salomon, Pablo. 2007. "Las intervenciones a la Universidad Nacional del Litoral entre 1943-1945." Ponencia presentada en las *XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia*. San Miguel de Tucumán: Facultad de Filosofía y Letras.

- . 2019. “Los estatutos en la historia de la Universidad Nacional del Litoral.” En *Una Universidad para el Litoral*, coordinado por Fabiana Alonso, Eliana Bertero y Enrique Mammarella, págs. 21-29. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Scarfi, Juan Pablo. 2014. *El imperio de la ley*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Tarcus, Horacio. 2020. *Las revistas culturales latinoamericanas*. Buenos Aires: Tren en movimiento.
- Tissebaum, Mariano. 1938. “El nivel de vida, su relación con el salario en América.” *Universidad* 4: 77-96.
- Weber, Max. 2012. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zuccarino, Maximiliano. 2016. “Élite socio-política y política exterior: los Cancilleres argentinos en el contexto del diferendo por el Chaco Boreal entre Bolivia y Paraguay.” *Cuadernos de Política Exterior Argentina* 123: 63-78. [www.cerir.com.ar](http://www.cerir.com.ar)
- . 2019. “Europeísmo versus panamericanismo: su incidencia en la posición del Gobierno argentino ante la Guerra del Chaco.” *Revista de Historia Americana y Argentina* 54 (1): 83-127. <https://bdigital.uncu.edu.ar/12306>.

# RESEÑAS



# LA INDUSTRIA ACADÉMICA. LA UNIVERSIDAD BAJO EL IMPERIO DE LA TECNOCRACIA GLOBAL

---

**Carlos Hoevel, Teseo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021, 368 págs.**

*Por Hugo L. Dalbosco*

Parecerá extraño incluir en una revista de ciencias políticas la reseña de un libro dedicado a debatir la idea de la universidad y confrontarla con la tendencia dominante de transformar masivamente las casas de estudio en industrias académicas. Sin embargo, no hay nada más apropiado después de la lectura de la minuciosa investigación del autor en la que detalla con precisión las características del modelo de mercado trasplantado acriticamente a las universidades.

En la idea embrionaria de la universidad el centro era la relativa autonomía que emergía de la cátedra y se acogía en el claustro conformado por los profesores y estudiantes. Aunque con muchos matices —y dicho de una forma despojada de las rigideces aparentes— el fundamento y el objetivo de la universidad fue, desde el principio, la “investigación y docencia de la verdad”, en la sintética expresión de un célebre rector-fundador argentino. En un proceso que empezó décadas atrás y se aceleró en las tres últimas, sin embargo, aquel fundamento originario ha comenzado a ser sustituido por una estructura managerial, basada en estadísticas, rendimientos, metrajes y rendiciones de cuentas formales que han desviado aquel concepto de búsqueda hacia el de logro o resultado. La tesis que el libro pretende —y consigue— demostrar es que la industria académica que ha puesto en crisis el concepto de universidad tampoco realiza aquello que ha venido a buscar porque, lejos de mejorarlas, incide negativamente sobre

la docencia y la investigación, pilares de la milenaria tradición universitaria y motores del progreso social por la vía de la creación y difusión de cultura.

Los modelos universitarios basados en la raíz medieval fueron modificados y adaptados en la modernidad por las modalidades humboldtiana y napoleónica. La resistencia a las tentativas de sometimiento y la simultánea capacidad de adaptación ante los cambios sociales y económicos, les permitieron a las universidades mantener su relativa autonomía y el predominio de los criterios académicos, incluso en la sociedad de masas en buena parte del mundo. Pero desde el último tercio del siglo pasado, con el pasaje del “Estado subsidiario” al “Estado evaluador”, se fue acelerando la pérdida de independencia avalada por la universalización de un pensamiento economicista que sometió a la educación al análisis macroeconómico instalando la idea de productividad académica como indicador predominante. El paralelo proceso de globalización lo convirtió en un parámetro a partir del cual se hacen comparaciones y se activa la competencia. Sometidas a esos criterios, las figuras del profesor y el investigador fueron desplazadas por las del administrador y el gerente. La influencia del *new public management* y su énfasis en la *performance*, la rendición de cuentas y la extensión a la universidad del modelo de empresa eficiente, llevó a la adopción de herramientas homogeneizadoras como los sistemas de acreditación, de adaptación a la demanda y a los generalizados mecanismos de evaluación docente, destinados a que la universidad pueda mantener su competencia a través de la oferta de “servicios” a “clientes”. En no pocos casos, la merma de la autonomía culminó en la creación de superestructuras que subordinaron el gobierno de los claustros.

La extensión de este modelo se registra a lo largo y a lo ancho del espectro universitario, abarcando desde las más antiguas y tradicionales universidades europeas hasta las más recientes de las potencias emergentes y los países en desarrollo, América Latina incluida, pasando por las múltiples y prestigiosas universidades norteamericanas. Tal cambio no se debe sólo y exclusivamente a la extensión del modelo neoliberal hacia el manejo de las universidades; por, el contrario, es el derrumbe de la cultura la causa más profunda que posibilitó su absolutización y difusión. Desde esta perspectiva deben considerarse nuevos elementos para el análisis y, también, algunos criterios inspiradores para la “reinención” de la

universidad. Entre los primeros, confluyen el advenimiento de la “sociedad funcional” con la descomposición del humanismo. En efecto, la sociedad industrial y de consumo presentan otras exigencias sobre la universidad tradicional, por lo cual el sometimiento al modelo de mercado parece tanto una consecuencia de las presiones externas como de su incapacidad de respuesta. En este sentido, el papel rector que el pensamiento tuvo en el mundo occidental parece alejado de sus fundamentos. Un ejemplo emblemático es el más célebre acontecimiento universitario del siglo XX: Mayo del 68. Su legado resulta paradójico: la “descomposición del sujeto”, la “desintegración de la idea de verdad”, la “crítica radical a los grandes textos occidentales” y la “caída final de la filosofía como ciencia rectora de la universidad” han dejado el camino expedito para que, en términos jüngerianos, en nuestra época predominen los titanes (el poder basado en la fuerza) por sobre los dioses (el dominio del espíritu) y toda obra de la cultura quede relegada.

En este contexto, la imagen sustantiva de la universidad, construida a lo largo de los siglos, como la de un ámbito especial y casi exclusivo para el desarrollo del conocimiento, cede paso a una imagen instrumental al servicio del crecimiento y la innovación tecnocientífica de la economía; la creación y difusión de bienes culturales es sustituida por un enorme y diversificado aparato de capacitación masiva y el modo de gobierno colegiado y de impronta académica deja su lugar al managerialismo administrativo con orientación hacia el mercado y supervisión estatal. Los arquetipos del profesor, el alumno, el decano y el investigador se ven así severamente afectados por criterios de evaluación y ponderación extrínsecos y, a la vez, de dudosa eficacia. El profesor que construye la relación con los alumnos a partir del aula y la multiplica en distintos ámbitos cualquiera sea su nivel de exigencia y estrategia pedagógica, debe responder ahora a los parámetros establecidos por las encuestas de satisfacción y sobrepasar una línea media en donde valen tanto sus conocimientos como el uso de la tecnología. Los alumnos, atrapados en la masividad y envueltos en distintas formas de anonimato, se asemejan más a los “seguidores” que alimentan las redes sociales; los decanos, otrora producto de la elección de los claustros, hacia donde dirigían su mirada, ahora no pocas veces designados verticalmente, están obligados a mirar hacia arriba, desde donde provienen las demandas de productividad y la vigilancia de los escrutinios.

Algo similar pasa con el investigador, sometido a las exigencias bibliométricas y poco menos que obligado a “publicar o perecer” en revistas indexadas en las cuales es preciso satisfacer los criterios editoriales tanto como el rigor metodológico. Así, buena parte del tiempo de unos y otros se gasta en leer y ponderar *papers* de dudosa calidad y lejano aporte al progreso del conocimiento, pero útiles para llenar los casilleros de los formularios de evaluación periódica, instrumento primordial con que los planificadores y los managers universitarios valoran la actividad académica.

Frente a este panorama hay, sin embargo, elementos que sobreviven en la esencia universitaria. Lejos de postular una vuelta acrítica a ellos, es preciso tomar su substancia para “reinventar” la universidad aprovechando las lecciones que el escaso éxito que el modelo de la industria académica ha generado. Revivir el ideal intelectual no es otra cosa que mantener el fundamento que dio vida a las universidades, la búsqueda afanosa y cooperativa de la verdad, sabiendo que esta no es nunca reductible a un resultado. Recuperar la libertad del trabajo universitario basada en la relación personal que se da en la cátedra, el seminario y el laboratorio, con la ayuda, pero no la sustitución, de los nuevos instrumentos de tecnología educativa. Ponderar la tarea docente y de investigación con elementos de juicio no exclusivamente cuantitativos o de prestigio exigidos por los mecanismos de acreditación o contenidos en los formularios con los que se elaboran los *rankings*, sino con foros de discusión, intercambio y análisis de impacto. Reconquistar la autonomía poniendo en su lugar los criterios académicos elaborados por los claustros de profesores y autoridades elegidas por la comunidad universitaria por sobre los escrutinios y proyecciones de los planificadores y managers promovidos por las consultoras. Diversificar las fuentes de financiamiento para evitar la dependencia del Estado o de grupos concentrados.

Por sobre todas estas tareas, sin embargo, la más importante es la de reconstruir el puente con la tradición cultural, sin preferencias ni exclusiones políticas, etnográficas o de otro tipo. La lectura crítica y recreativa de los grandes textos clásicos de la cultura es un punto de partida para el regreso de los dioses. Integrar esa carga valorativa en una estructura dialógica interdisciplinaria aprovechando los medios tecnológicos que aseguren una amplia y universal circulación del conocimiento tal vez sea el desafío y el objetivo de una sana renovación en la tradición universitaria,

suficiente para dejar atrás la pertinaz pero destructiva vigencia de la industria académica.

En suma, la obra de Hoevel resulta imprescindible por su concepción, riguroso análisis y superación de la crítica. Tal vez, a la manera orteguiana, sólo le faltaría un “epílogo para argentinos”.

## **Normas para autores/as** **Indicaciones para el envío de colaboraciones**

La Revista Colección recibirá los trabajos con pedido de publicación que sean enviados a través de su página web. La Revista sólo tendrá en consideración las colaboraciones originales e inéditas.

El envío de un trabajo implica el compromiso por parte del autor de no presentarlo en otra publicación o grupo editorial hasta tanto haya recibido una respuesta final del proceso de evaluación de la Revista Colección.

El envío y aceptación de un trabajo supone la aceptación del uso de la licencia Creative Commons, a la que la revista adhiere. Se permite su reproducción total o parcial en sistemas de autoarchivo, repositorios institucionales y/u otras publicaciones científicas, siempre que se indique su procedencia.

Las colaboraciones deberán ser presentadas según las siguientes exigencias de forma:

### ***Sobre la presentación***

1 - Los trabajos deben ser presentados en formato “.doc” ó “.docx”, en letra “Times New Roman” tamaño 12, con interlineado de 1,5. Las colaboraciones deberán estar redactadas en idioma español, inglés o portugués.

2 - Debe remitirse un resumen del contenido del artículo, de no más de 150 palabras. Además, deben enviarse no más de 6 palabras clave que reflejen el contenido del artículo. El título, resumen y palabras clave deben ser proporcionados en el idioma original del texto y en inglés.

3 - Debe cargarse a través de la plataforma los datos del autor; para su evaluación anónima, el archivo que contiene el trabajo no debe presentar ningún dato identificatorio del autor. La bio-data del autor (de hasta 500 caracteres, incluyendo espacios), debe indicar: formación de grado y postgrado, pertenencia institucional y dirección de correo electrónico.

### ***Sobre la extensión***

4 - La extensión de los trabajos no podrá sobrepasar las 30 páginas tamaño A4 cuando correspondan a la sección “Artículos”, descontado el listado de bibliografía. Los apéndices serán tenidos en cuenta al momento de calcular la extensión total del trabajo presentado.

5 - Por otra parte, el máximo de extensión será de 4 páginas tamaño A4 para las “Reseñas”. Las colaboraciones para esta sección no incluirán cuadros, gráficos o figuras de ningún tipo.

### ***Sobre las aclaraciones, notas, referencias bibliográficas y cuadros***

6 - Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página.

7 - Las notas al pie se reservarán exclusivamente para adicionar contenido al cuerpo del documento, mientras que la referencia de bibliografía se realizará según el sistema americano o autor-fecha (Chicago Manual of Style, 16<sup>a</sup> ed.).

8 - En cuanto a las notas, se procederá de la siguiente manera: a) deberán ser numeradas correlativamente; y b) colocarse al pie de la página correspondiente. En caso que corresponda referenciar bibliografía en la propia cita al pie, tal referencia también se realizará según el sistema autor-fecha.

9 - En cuanto a las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto, ellas podrán consignarse siguiendo el procedimiento del sistema autor-fecha, indicando entre paréntesis apellido del autor y año de edición. Adicionalmente, puede indicarse, separado por una coma, número(s) de página(s). En caso de referenciarse más de una obra de autores diferentes, se separarán por un punto y coma.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128-134).

(O'Donnell 1982; Mainwaring 1997, 372)

10 - En el listado de referencias bibliográficas, en el caso de libros, deberán incluirse los siguientes datos: a) apellido y nombre del autor; b) año de publicación (separado por puntos); c) título de la obra, en cursiva; d) lugar de publicación y editor (separado por dos puntos); f) volumen, tomo, etcétera, si lo hubiera.

Por ejemplo:

Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Metcalf, Les y Sue Richards. 1989. *La modernización de la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

11 - Si se trata de un artículo de revista, de uno incluido en un libro colectivo o equivalente, el título de tal artículo irá en letras rectas y entre comillas, destacándose en cursiva la obra o revista en que fue publicado.

Por ejemplo:

Ducatenzeiler, Graciela y Phillip Oxhorn. 1994. "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina". *Desarrollo Económico* 34 (133): 126-159.

12 - En el caso que se trate de un artículo de diario o revista no firmado, se indicará el medio correspondiente en el lugar del autor.

Por ejemplo:

La Nación. 1999. “Otra severa advertencia de Rusia”. *La Nación*, sección «Exterior», viernes 26 de marzo de 1999, p. 3.

13 - La cita textual de extractos de libros, artículos, etcétera se hará entre comillas y se reservará la letra cursiva para resaltar alguna parte del extracto, indicando que se trata de tramos resaltados por el autor.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128; el destacado es mío).

### ***Lista de comprobación de preparación de envíos***

Como parte del proceso de envío, se les requiere a los autores que indiquen que su envío cumpla con todos los siguientes elementos, y que acepten que envíos que no cumplan con estas indicaciones pueden ser devueltos al autor.

1. El trabajo propuesto es original y no ha sido publicado previamente, ni se ha presentado a otra revista (o se ha proporcionado una explicación en Comentarios al editor).
2. El archivo enviado está en formato OpenOffice, Microsoft Word, RTF, o PDF
3. El texto cumple con los requisitos bibliográficos y de estilo indicados en las Normas para autoras/es, que se pueden encontrar en Acerca de la revista.
4. Si está enviando a una sección de la revista que se revisa por pares, tiene que asegurarse que las instrucciones en Asegurando de una revisión a ciegas han sido seguidas.

## **Proceso de revisión por pares**

### **Protocolo de Revisión y Evaluación de Originales**

La Secretaría de Redacción de *Colección*, con el fin de mejorar la transparencia del proceso de evaluación de los artículos y ensayos, cree necesario que los autores y evaluadores conozcan los pasos que, desde la llegada del original hasta una eventual aceptación final, recorren los trabajos presentados.

***Evaluación inicial:*** Los documentos recibidos pasaran por una doble revisión inicial, una de contenido y otra de forma o estilo. Primero, los originales serán revisados por los editores u otros especialistas del Consejo de Redacción. Esta revisión consiste en discernir su originalidad, elevancia e interés científico, para decidir su paso o no a revisión externa.

Con el fin de no sobrecargar a nuestros evaluadores externos, *Colección* se reserva la posibilidad de rechazar trabajos en forma anticipada, brindando los motivos del caso. En caso que la Revista prescinda de la evaluación externa, el autor será notificado en un plazo inferior a treinta días a partir del acuse de recibo del manuscrito.

Segundo, con el fin de subsanar errores antes de llegar a la instancia de evaluación externa, la Secretaría de Redacción hace una corrección preliminar de estilos. Por ese motivo, los autores pueden recibir una versión revisada del texto o ser consultados para solucionar dudas.

En todos los casos, sólo se enviará a evaluación externa versiones que cuentan con el visto bueno del autor. *Colección* sólo iniciará el proceso de revisión de trabajos que se ajusten a las *Normas para autores*.

La adaptación de los originales a las normas de la Revista es responsabilidad de los autores.

***Evaluación externa:*** Si la revisión inicial es positiva, *Colección* someterá el manuscrito a un proceso de evaluación externo, en el que será

mantenido el anonimato del réferi y del autor, y cuyos resultados serán dados a conocer en forma exclusiva al interesado.

*Colección* se compromete a guardar en la mayor confidencialidad no sólo la identidad del autor, sino también los contenidos del texto en proceso de revisión.

La evaluación de trabajos no implica compromiso alguno de aceptación.

Sólo después de haber recibido el dictamen de la evaluación externa, *Colección* tomará una decisión sobre su eventual publicación. La Revista no publica trabajos que no hayan obtenido el aval del proceso examinador. La evaluación externa dictaminará sobre los trabajos presentados de acuerdo a las siguientes categorías:

- 1) ***Aceptar envío.***
- 2) ***Se necesitan revisiones*** (se sugiere modificaciones antes de la publicación).
- 3) ***Reenviar para revisión*** (se exige reformular el trabajo o hacer cambios importantes e iniciar una nueva ronda de revisión).
- 4) ***Reenviar a otro sitio*** (el artículo no es indicado para nuestra revista).
- 5) ***Rechazar el envío.***

*Colección* urge a sus evaluadores a revisar los manuscritos en un período de entre cuatro y seis semanas; esto permitirá contar con una decisión final en menos de tres meses desde la comunicación a los autores del envío a revisión completa del manuscrito.

Una vez concluido el proceso de evaluación, los autores recibirán la respuesta final de la Revista, acompañada por los comentarios de forma anónima elaborados por los réferis.

***Aceptación y aceptación con recomendaciones:*** Si las revisiones de los especialistas anónimos son favorables, el manuscrito será usualmente

aceptado, condicionado a que el autor considere los comentarios y dudas propuestos en las revisiones.

Sólo muy ocasionalmente un manuscrito es aceptado sin requerir al menos ciertas revisiones mínimas.

***Aceptación condicional:*** Si las revisiones de los especialistas anónimos exigen que el autor incorpore las correcciones indicadas, el autor deberá enviar una versión corregida antes de proceder a una segunda ronda de evaluaciones externas. En caso de que las opiniones de los evaluadores respecto de la aceptación o no del manuscrito divergieran en la segunda ronda, se pedirá la opinión de un tercer evaluador externo.

***Intercambio entre evaluador y autor:*** En caso que autores y evaluadores deseen ponerse en contacto, *Colección* proveerá de los medios para hacerlo, con el debido resguardo del anonimato.

Este intercambio sólo ocurrirá con la aprobación de ambas partes.

***Corrección de pruebas de artículos aceptados para publicación:*** Los autores podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en un plazo inferior a las 72 horas.

No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

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