

ISSN 2618-2335
VOLUMEN IX - NÚMERO 1 - AÑO 2026

fuegia

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DEL TERRITORIO



Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

Rector

Mariano Hermida

Director del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado

Mariano Melotto

©Publicación del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, AelAS, 2026

COMITÉ EDITOR

Catherine Roulier. Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF), Argentina.

Directora

Noelia Flavia Mangin (UNTDF), Valeria Car (UNTDF), Ariel Farías (UNTDF), Guillermo Leal (UNTDF), Ayelén Martínez (UNTDF), Paula Phof (UNTDF), Santiago Venturini (UNTDF), María Laura Villarreal (UNTDF).

Miembros Comité Editor

COMITÉ CIENTÍFICO

Susana Bandieri. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad Nacional del Comahue (UNCo). Argentina.

Giovanna Campani. Università degli Studi di Firenze (UniFi). Italia.

Marylin Cebolla Badie. Universidad Nacional de Misiones (UNaM). Argentina.

Miryam Colacrai. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina.

Maria Dulce Gaspar. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Museu Nacional. Brasil.

Juan Grigera. London School of Economics (LSE). Reino Unido.

Nieves Herrero Pérez. Universidad de Santiago de Compostela (USC). España.

Pablo Míguez. Universidad de Buenos Aires (UBA); Universidad Nacional General San Martín (UNSAM). Argentina.

Laura Miotti. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Argentina.

Natalia Moragas. Universitat de Barcelona (UB). España.

Manuel Navarro. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Argentina.

María Susana Paponi. Universidad Nacional del Comahue (UNCo). Argentina.

Martín Retamozo. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Argentina.

Eduardo Rinesi. Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS). Argentina

Marcela Zangaro. Universidad Nacional de Quilmes (UNQ); Universidad Argentina de la Empresa (UADE); Universidad de San Andrés (UdeSA). Argentina.

Perla Zusman. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad de Buenos Aires (UBA). Argentina.



Evaluadores del Volumen IX, Número 1 (2026)

Magdalena Alvarado. Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). Argentina.

Paula Daniela Amaya. Instituto de Estudios sobre Derecho, Justicia y Sociedad (IDEJUS) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina.

María Soledad Arqueros Mejica. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG); Facultad de Ciencias Sociales (FSOC-UBA). Argentina.

Agustina Victoria Arrigorria. Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG); Universidad de Buenos Aires (UBA). Argentina.

María Laura Bagnato. Programa de Estudios de Género - Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ); Facultad de Ciencias Sociales (FSOC-UBA); Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ). Argentina.

Daniel Buquet. Universidad de la República (UDELAR). Uruguay.

María Guillermina Díaz. Instituto de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA). Argentina.

María Mercedes Di Virgilio. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG); Universidad de Buenos Aires (UBA). Argentina.

Antonio Carrasco Valladolid. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). España.

Corina Cattaneo. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Instituto de Investigaciones Territoriales y Tecnológicas para la Producción del Hábitat (INTEPH) - Universidad Nacional de Tucumán (UNT). Argentina.

Alejandro Cozachcow. Centre for Multidisciplinary Area Studies (CenMAS) - Charles University - Faculty of Arts. República Checa.

Carola Díaz. Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU) - Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Argentina.

Carla Fainstein. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Escuela Interdisciplinaria de Alto Estudios Sociales (EIDAES) - Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Argentina.

Ariadna Gallo. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC). Argentina.

Samanta Guiñazú. Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (IIDYPCA) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). Argentina.

Stella Maris Juste. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Universidad Nacional de Jujuy (UNJu). Argentina.

Marina Larrondo. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Centro de Investigaciones Sociales (CIS) - Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) - Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Argentina.

Enrique Livraghi. Estaciones Experimentales Agropecuarias (EEA) - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Argentina.

Cecilia Marengo. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (FAUD) - Universidad Nacional de Córdoba. Argentina.

Fernando Martín Jaime. Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ); Universidad de Buenos Aires (UBA). Argentina.

Florencia Mazzola. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) - Universidad de Buenos Aires (UBA). Argentina.

Jaime Paneque Galvez. Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (CIGA); Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México.

Cesar Adrian Ramirez Miranda. Universidad Autónoma Chapingo. México.

Isaac Ravetllat Ballesté. Universidad de Talca. Chile.

Claudia Patricia Sanabria. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Paraguay.

Marian Sola Alvarez. Universidad Nacional de General Sarmiento. Argentina.

Emiliano Sponton. Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA). Argentina.

Ana Laura Steiman. Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Argentina.

Juan Pablo Vásquez Bustamante. Departamento de Política y Gobierno de la Universidad Alberto Hurtado. Chile.

Gabriel Vinazza. Instituto de Educación Superior N° 01 Dra. Alicia Moreau de Justo (IES); Universidad de Buenos Aires (UBA); Universidad Tecnológica Nacional (UTN). Argentina.

Contacto:

Fuegia Basket 251,
CP 9410, Ushuaia,
Tierra del Fuego.
fuegia@untdf.edu.ar
Disponible en:
[http://revistas.untdf.edu.ar/
index.php/fuegia](http://revistas.untdf.edu.ar/index.php/fuegia)

Diseño de tapa:

Guillermo "Daft Rebel"
Leal (UNTDF)

Maquetación:

Guillermo "Daft Rebel"
Leal (UNTDF)

Corrección de estilo:

Milena Sesar

Corrección de abstracts:

María Isabel Ledesma
y Anabela Grazioli
(EDI-UNTDF)

Índice

Artículos originales

**El acceso y la cobertura de salud en el territorio
desde la perspectiva de las RIGs**
María Crojethovic y Ana Ariovich 05

**PASO en Tierra del Fuego: análisis de la democratización interna y el
ordenamiento partidario en la elección de Diputados/as nacionales (2011-2023)**
Mario Oyarzún 25

**Políticas públicas de corresponsabilidad en centros de desarrollo
infantil privados de Ushuaia (2020-2024)**
Elena Cuello y Cintia Naranjo 47

Entre lo posible y lo deseado: inserción sociolaboral juvenil en Tolhuin
Catalina Villena y Libera Guzzi 62

**Reconfigurar el derecho a la ciudad: aportes desde la teoría
feminista jurídica y la acción colectiva**
María Victoria Fernández 79

**Securitización y competencia hegemónica por minerales críticos: análisis
comparado de las cadenas de suministro de litio de China y Estados Unidos**
Tomas Vallica 97

**Multisectorial Humedales Rosario: praxis política socioambiental y feminista
en el conflicto frente a las quemadas del Delta del Paraná (2020-2022)**
Irina Farrás y Melisa Argento 119

**Transformaciones institucionales y formas de aproximación estatal al
territorio: la reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica (2015-2023)**
Lourdes Pinillos Ruiz 137

Artículos Breves

**Soberanía alimentaria en la ciudad de Río Grande, provincia de
Tierra del Fuego A.e I.A.S. (2021-2023): políticas públicas y actores
de la producción avícola y frutihortícola local**
Cecilia Frías 159

Ensayos y perspectivas de investigación

**Artefactos algorítmicos como nativos:
una propuesta para la etnografía de lo digital**
Carolina Di Próspero y Daniel Daza 173

Avances de investigación

**Procesos de institucionalización de las políticas de género y diversidad
en la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA)**
Johana Sarmiento 192

Reseñas Bibliográficas

**Pilar Pérez, Historia social de la Patagonia (1870-2001). Editorial UNRN,
2024, ISBN 978-987-825-866-9, 258 pp.**
María Morales 200

El acceso y la cobertura de salud en el territorio desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales

Access to and Coverage of Primary Healthcare in the Territory: An Intergovernmental Relations Perspective

María Crojethovic

Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines, Argentina
mcrojeth@campus.ungs.edu.ar

Ana Ariovich

Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines, Argentina
ariovich@campus.ungs.edu.ar

Resumen

El trabajo indaga las articulaciones de la política nacional y la gestión local de la salud en el Municipio de Tigre, a través de dos programas orientados al fortalecimiento de la atención primaria de la salud: *Remediar* y *Sumar*. Centra el análisis en las relaciones intergubernamentales para reconstruir y caracterizar las condiciones de acceso a los servicios y cobertura sanitaria en el territorio de proximidad. Temporalmente, abarca dos períodos político-institucionales relevantes para reflexionar en torno a quiebres y continuidades en la política de salud: el de la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) y el que se inició con el gobierno de Alberto Fernández (2020-2022). Combina una reconstrucción documental con una estrategia metodológica cualitativa, a partir de la cual se realizaron entrevistas en profundidad a diversos referentes de salud vinculados con la atención en el territorio. Se concluye que, en cierto grado, el acceso y la cobertura en el primer nivel de atención están permeados por el entretejido resultante de las relaciones intergubernamentales, ya que vertebran los programas nacionales que bajan al nivel local. Sin embargo, los vaivenes de las políticas de protección social marcan la implementación de estos programas en el territorio, por lo que el acceso y la cobertura dependen muchas veces de las iniciativas gestadas por los funcionarios y/o a través de arreglos informales de los equipos de salud que operan en el nivel municipal.

Palabras clave: Acceso a la salud; Cobertura pública de salud; Relaciones intergubernamentales

Abstract

This work investigates the interrelationships between national health policy and local health management in the Municipality of Tigre, focusing on two programs aimed at strengthening primary healthcare: *Remediar* and *Sumar*. The analysis centers on intergovernmental relations to reconstruct and characterize the conditions of access to services and healthcare coverage at the local level. Temporally, it covers two periods of political and institutional relevance to reflect on ruptures and continuities in health policy: the presidency of Mauricio Macri (2015–2019) and the beginning of Alberto Fernández's administration (2020–2022). The study combines documentary research with a qualitative methodological approach, including in-depth interviews with various professionals involved in local healthcare delivery. It is concluded that access and coverage of primary care are, to a certain extent, influenced by the network of intergovernmental relations, as these structure the national programs that are implemented at the local level. However, the fluctuations in social protection policies shape the implementation of these programs in the field, meaning that access and coverage often depend on initiatives developed by officials and/or on informal arrangements among health teams operating at the municipal level.

Keywords: Health access; Public health insurance coverage; Intergovernmental relations

Recibido: 30/09/25; **Aceptado:** 06/07/26

Introducción

Los programas Remediar y Sumar son considerados como dispositivos nacionales desde los cuales es posible indagar el modo en que se implementa la política sanitaria en el territorio, las relaciones intergubernamentales (RIG) que se producen en dicho proceso y las condiciones de acceso a la atención y de cobertura que se definen en los servicios del ámbito local.

En el sector de la salud, estos programas se convierten en recursos, incentivos y regulaciones que transitan desde el nivel central hacia los establecimientos locales para proveer de bienes y servicios a la comunidad. Y las interrelaciones que se producen entre actores involucrados en distintos niveles gubernamentales configuran, entonces, la agenda local, delimitan los contenidos de la política de salud e instituyen las reglas de juego a través de las cuales se procesan los problemas y las demandas (Chiara *et al.*, 2017).

El Remediar fue creado en el año 2002, cuando Ginés González García era el ministro de Salud de la Nación, con el fin de garantizar el acceso y la cobertura a los medicamentos esenciales a través de la distribución directa a los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) (MSAL, 2012). Buscó otorgar autonomía y capacidad resolutoria al primer nivel de atención,¹ fortalecer la estrategia de la Atención Primaria de la Salud (APS) y capacitar a los distintos actores que lo componen en el uso racional de los medicamentos (Maceira *et al.*, 2005). En el periodo 2015-2019 (presidencia de Mauricio Macri),² el Remediar (absorbido en la Cobertura Universal de Salud [CUS])³ se transformó en el programa Medicamentos y disminuyó su cobertura horizontal y vertical, lo que significó una merma en la cantidad de medicamentos y de líneas terapéuticas que cubría. A partir del relanzamiento del programa con su antigua denominación, a inicios de la gestión de Alberto Fernández, el programa recobró su antiguo nombre y volvió a incrementar su alcance y la cobertura en el marco de las patologías emergentes, sobre todo las ligadas a la pandemia (Ariovich y Crojethovic, 2024).

El Plan Nacer comenzó a implementarse en el 2007 en la provincia de Buenos Aires, con el propósito de reducir la morbilidad materno-infantil desde los centros de atención primaria que estaban próximos a la población. Se lo vinculó, a partir del 2009, con la asignación universal por hijo (AUH). Para el cobro de esta asignación, se les exigió a sus beneficiarios que estuvieran inscriptos en el Nacer, la acreditación de los controles de salud correspondientes a la edad del beneficiario y la certificación en educación (Andiarena, 2021). Entre los años 2010 y 2012, el programa agregó nuevos módulos con prestaciones del segundo y tercer nivel de atención (atención quirúrgica de cardiopatías congénitas y el Plan de Servicios Perinatal de Alta Complejidad [PPAC]). De este modo, abarcó el cuidado de alto riesgo del proceso de embarazo, parto y puerperio. En el 2012, se transformó en el Programa SUMAR e incrementó su cobertura al incorporar a los/las adolescentes de 10 a 19 años y a mujeres de 20 a 64 años (MSAL, 2013). Hacia finales

1 El primer nivel de atención está conformado por establecimientos que se encuentran en el lugar donde residen y trabajan las personas. Estos efectores de salud no cuentan con internación y brindan asistencia sanitaria de baja complejidad, orientada a resolver problemas prevalentes. En el segundo nivel, en cambio, se ubican los hospitales de mediana complejidad que prestan servicios en medicina interna, pediatría, gineco-obstetricia, cirugía general y psiquiatría. Finalmente, el tercer nivel es para la atención de patologías complejas que requieren procedimientos quirúrgicos o especializados, y también de alta tecnología (Vignolo *et al.*, 2011).

2 Es importante mencionar para el análisis que, en el gobierno de Mauricio Macri, el Ministerio de Salud de la Nación perdió rango ministerial y se convirtió en Secretaría de Salud, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Cerrado su mandato, y con Alberto Fernández electo como el nuevo presidente, la secretaría recuperó su rango ministerial.

3 En el año 2016, el gobierno nacional definió a la CUS como una política estratégica para disminuir las brechas de inequidad en el acceso a los servicios de salud. En ese marco, inició un camino hacia su implementación a través de tres ejes: I. Definición de población a cargo de equipos de salud familiar y comunitaria; II. Sistemas de información interoperables y aplicaciones informáticas y monitoreo; III. Evaluación de indicadores de calidad y metas acordadas entre nación y provincia para líneas de cuidado priorizadas (Cejas *et al.*, 2018).

del periodo de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, el plan se amplió a los hombres de hasta 64 años e introdujo el módulo de anomalías congénitas. Entre el 2015 y 2019, el programa tuvo un proceso de despapelización, pero un fuerte desfinanciamiento y pocos cambios en relación con la cantidad de prestaciones cubiertas. Para el año 2020, en el contexto de la emergencia sanitaria, el Ministerio de Salud de la Nación consideró prioritario incrementar el valor de la cápita del programa e incorporar al COVID-19 como patología a cubrir (Remediar, 2012).

En el presente artículo, examinamos la trama que se entreteje entre la política nacional y la gestión de la salud a nivel municipal. Para ello, analizamos la implementación de los programas Remediar y Sumar bajo la lente de las RIG. Desde este enfoque, se busca reconstruir y caracterizar de qué manera se configuran las condiciones de acceso a los servicios y la cobertura sanitaria en el territorio de proximidad a través de estos programas.

La investigación contempla un estudio de caso (Municipio de Tigre) y se sitúa en dos periodos político-institucionales que permiten examinar rupturas y continuidades en la política de salud: la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) y los primeros años del gobierno de Alberto Fernández (2020-2022). El abordaje metodológico articula la reconstrucción documental con una estrategia cualitativa. En el marco de esta última, se llevaron a cabo entrevistas en profundidad a diversos referentes del sector salud, cuyas perspectivas permiten recuperar las dimensiones prácticas y situadas de los procesos de implementación de estos dos dispositivos de la política central en el territorio local.

Sostenemos que, si bien la gestión de estos programas nacionales se vertebra mediante una compleja red de actores intergubernamentales, las crisis de desfinanciamiento alteran el flujo de insumos y prestaciones, lo que obliga al nivel local y a sus equipos territoriales a responder a las demandas mediante arreglos formales e informales.

Algunas coordenadas teóricas para pensar las RIG en la implementación de los programas de salud en el ámbito local

La implementación no constituye una mera ejecución técnica de la política, sino un proceso complejo que involucra un conjunto de acciones e interacciones que transforman el diseño y la formulación original en resultados observables (Berman, 1996; Pressman y Wildavsky, 1998). Además, se trata de un proceso que entraña un carácter decisivo y político, ya que involucra a actores con intereses diversos que deben encontrar arreglos de cooperación, por eso, en estas acciones e interacciones, también se hace y se modifica la política (Aguilar Villanueva, 1996).

Realizamos el análisis de la implementación de los dos programas bajo estudio (Remediar y Sumar) desde una aproximación *bottom up*,⁴ para develar el abanico de acciones concretas a través de las cuales los actores de la gestión⁵ modelan la política (Berman, 1996; Subirats et al., 2008) o modifican sus contenidos y resultados mediante su participación⁶ (Meltsner, 1992;

4 El *bottom up* es una corriente que surge como crítica al enfoque *top down* propuesto por quienes formaron parte de la primera generación de los estudios de la implementación. Estos pioneros comenzaban sus estudios de manera jerárquica: desde los decisores de arriba hasta los ejecutores de abajo. A la inversa, los seguidores del *bottom up* (pertenecientes a la segunda y tercera generación de estudiosos) prestan mayor importancia al rol de los operadores (actores de la gestión del nivel de los servicios públicos), y comienzan su análisis desde el nivel más bajo (Aguilar Villanueva, 1996; Tamayo Sáenz, 1997).

5 Los actores de la gestión son aquellos que toman decisiones sobre el uso de recursos públicos con respecto a un determinado problema social, tienen intereses diferentes y, en algunos casos, hasta contradictorios entre sí. Son quienes dinamizan y modelan, desde la administración estatal, los escenarios de la participación en la gestión de la política social (del sector salud, para el caso) (Catenazzi y Chiara, 2017).

6 Entendemos a la participación en el quehacer de la política en términos amplios. Esta implica alejarse de las concepciones más tradicionales y considerar también a quienes son formuladores/as, técnicos/as, asesores/as, que moderan espacios de discusión, que proponen metodologías de trabajo, y no solo la ciudadanía o quienes son

Scharpf, 1997; Guiñazú, 2025). Si bien nos paramos desde la perspectiva bottom-up –centrándonos en las dinámicas territoriales y en los actores del nivel local–, el análisis no descarta una mirada sobre el diseño de los programas y ciertas decisiones adoptadas desde el gobierno central con impacto en lo local. Este doble anclaje permite dar cuenta de las tensiones entre los lineamientos nacionales y las particularidades que asume la implementación en cada territorio.

Este enfoque nos posibilita, a su vez, prestar especial atención al territorio local, frente a otras perspectivas de análisis. Un territorio que debe ser pensado no solo como un lugar geográfico, sino como un espacio que se configura a través de un proceso histórico de construcción social, política y cultural (Dematteis, 2006; Couto et al., 2016); por ende, tiene una naturaleza dinámica, que expresa determinados atributos y relaciones de poder, lo que permite considerar su singularidad (Amin, 2005).

Por otra parte, a lo largo del estudio, nos detenemos también en los aportes del Remediador y del Sumar para mejorar las condiciones del acceso a los servicios en el territorio de proximidad, ya que ambos programas nacionales garantizan ciertas presentaciones y medicamentos en las instituciones de salud del nivel local. Consideramos que una distribución social equitativa en el acceso a la salud implica, como expresan Wallace y Enriquez-Haas (2001), la disponibilidad de servicios que cuenten con recursos físicos y humanos adecuados para responder tanto a las necesidades médicas como a los valores de la población. Estos programas bajan desde los escritorios del nivel central, con directrices que se van modificando según los contextos políticos institucionales, pero es en el espacio local donde se despliegan diversos arreglos entre los actores que son interesantes de desarmar, para rearmar el análisis en otra clave.

Para un análisis más procesual, que marque la orientación que fue tomando la política sanitaria a lo largo del tiempo mediante sus dispositivos de política, tomamos como marco la capacidad protectora de las políticas a lo largo de los dos períodos bajo estudio. Capacidad que ha sido definida por Danani (2013) en términos cuantitativos y cualitativos. Mientras que, desde una dimensión cuantitativa, esta autora se refiere a la cobertura horizontal y vertical, la dimensión cualitativa se refiere a la calidad. En esta oportunidad, nos limitamos a analizar la dimensión cuantitativa, en tanto nos permite distinguir entre cobertura horizontal (entendida como la población nominalizada o empadronada) y cobertura vertical (como los beneficios brindados y expresados en una canasta de bienes y/o servicios). Ambas coberturas nos hablan de las condiciones de acceso a bienes y servicios de salud en el territorio local.

Finalmente, recuperamos las RIG como un instrumento para la construcción de entramados institucionales frente al proceso descentralizador –en este caso, de la salud–, que requiere de dispositivos de articulación y cooperación efectiva entre las instancias nacional, regional y local para la gestión de las políticas⁷(Rodríguez, 2013). Para explorar las RIG involucradas en el derrotero de la implementación local de estos programas, nos interesa indagar en los múltiples organismos estatales de diversos niveles político-institucionales, lo que nos deja visualizar más allá de su institucionalización formal (Wright, 1997). La participación de las distintas unidades gubernamentales orientadas a la atención de diversas problemáticas da pie a una dinámica de relaciones que contienen distintos aspectos y condiciones, que a su vez mutan en el proceso de implementación de las iniciativas públicas, a medida que los requisitos de la acción conjunta cambian (Bertranou et al., 2023). Es importante evidenciar las actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo o nivel territorial de actuación (Agranoff, 1993), pero también el papel que las políticas de las instancias centrales y locales tienen frente al desafío de la igualdad (Fenwick, 2008; Arretche, 2010; Chiara, 2018a). Las áreas de la gestión

actores no estatales (Guiñazú, 2025).

⁷ En este estudio en particular, ponemos el foco en la relación central-local (municipal), para poder ver cómo los programas nacionales bajan a los efectores del primer nivel de atención que están bajo jurisdicción municipal.

en las que pueden desarrollarse las RIG en los gobiernos de niveles múltiples, como el nuestro, suelen desplegarse por diversos asuntos e involucrar distintas dimensiones. En este trabajo, recuperamos los aportes del estudio de Bertranou et al. (2023) y privilegiamos, como dimensiones de análisis, las siguientes:

- Las organizaciones gubernamentales y/o los funcionarios/as involucrados/as en las RIG (Falleti, 2007, 2010; Cabrero Mendoza y Solís Zabalet, 2009; Cabrero Mendoza, 2010).
- El grado de formalidad que asumen las RIG: las relaciones totalmente formales (plasmadas en reglas) o informales, pero también las acciones que interpelan la intervención de organizaciones estatales sin que haya parámetros previos que delineen esa interacción (Wright, 1997).
- La direccionalidad de esas relaciones puede ser vertical u horizontal. La vertical se produce entre distintos órdenes territoriales; son relaciones no necesariamente jerárquicas, que pueden ser asimétricas por la autonomía de algunas agencias. La horizontal se da entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial, tanto intra como intergubernamental (Agranoff, 1993; Banting y Corbett, 2002; Obinger et al., 2005; Falleti, 2007). Las relaciones se mueven idealmente en una doble dirección: desde el centro hacia la periferia y en forma contraria, aunque la dirección más habitual es la que se orienta desde el centro hacia los gobiernos subnacionales o locales (Jordana, 2002).
- El grado de institucionalización que alcanzan: permanencia o sostenibilidad de las RIG en el tiempo (Kickert et al., 1997; Chiara, 2018a).
- Objetivo: las RIG pueden tener un objetivo puntual o más amplio, dependiendo del tipo de intervención que requiera desarrollar cada dispositivo de política y la complejidad del problema a abordar (Agranoff, 1993).
- La promoción de la igualdad a través de las RIG es otra de las dimensiones analíticas propuestas (Fenwick, 2008; Arretche, 2010; Chiara, 2018a). No obstante, en este trabajo resulta más pertinente estudiar las RIG que se despliegan en la implementación de los programas Sumar y Remediar en términos de promoción de la equidad.

Abordaje metodológico para el estudio de las RIG en la implementación territorial de Remediar y Sumar

En este trabajo, recuperamos el enfoque de caso de estudio, ya que facilita el análisis de fenómenos contemporáneos y complejos en sus contextos específicos de acontecimiento, utilizando múltiples fuentes de información, distintos métodos y diversos procedimientos (Yin, 1994; Blasco, 1995). El municipio de Tigre se constituye como nuestro caso de estudio para mirar las relaciones intergubernamentales que se despliegan entre el nivel local y el central en torno a la implementación de los programas bajo estudio.

Tigre se ubica en lo que se conoce como segundo cordón del Conurbano Bonaerense.⁸ Alberga a 446.949 habitantes, en un territorio heterogéneo y desigual en el que conviven áreas segregadas. Según el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP, s.f), hay un total de 12.008 familias que habitan en 67 barrios populares, de los cuales un 43,28 % son villas y un 56,72 % constituyen asentamientos. Asimismo, entre sus hogares, un 11 % vive con necesidades básicas insatisfechas, a la vez que seis de cada diez personas, aproximadamente, no poseen cobertura de obra social y/o plan privado o mutual.⁹

Realizamos un análisis de tipo diacrónico y trabajamos con dos periodos distintos: uno

8 El Conurbano Bonaerense comprende a los 24 municipios que forman la conurbación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA): Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero, Vicente López, Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre.

9 De acuerdo con el Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas (INDEC, 2023).

comprendido entre los años 2015-2019, y otro coincidente con el inicio de la nueva gestión político-institucional y con la emergencia sanitaria declarada por el COVID 19 (2020-2021). Combinamos una reconstrucción documental con un abordaje cualitativo de datos primarios. Estos resultaron de 14 entrevistas en profundidad a autoridades de los servicios del primer nivel de atención y de cuatro entrevistas a actores clave de la Secretaría de Salud del municipio. La construcción de la muestra fue teórica,¹⁰ y los informantes clave se seleccionaron a través de la técnica bola de nieve. Las entrevistas, como herramientas para la construcción de datos, se encuentran ampliamente consensuadas en la investigación social para producir descripciones e interpretaciones de ciertos fenómenos desde la mirada de los agentes sociales (Kvale, 1996; Fontana y Frey, 2005).

Revisamos y sistematizamos información del Ministerio de Salud de Nación sobre el gasto y el presupuesto en salud asignado a los programas Remediar y Sumar para el período 2016-2021 (según datos disponibles). A la vez, analizamos resoluciones ministeriales, informes de gestión y reportes de los mencionados programas. Debido a que en el material de las entrevistas apareció como un hallazgo la discontinuidad de los botiquines del Remediar, procedimos a relevar y procesar las bases de datos de los recursos entregados por el programa. Finalmente, se diseñó una matriz que permitió realizar un análisis temático (Braun y Clarke, 2006)¹¹ del material de las entrevistas, en función de un diálogo entre nuestros lentes teóricos y las categorías que fueron surgiendo en el proceso mismo del análisis. Cabe destacar que las entrevistas muchas veces fueron también de utilidad para reconstruir información sobre el derrotero de los programas en el nivel local a la que de otro modo no se podría acceder.

Configuración institucional y dinámicas intergubernamentales en los programas Remediar y Sumar

Las políticas nacionales direccionadas al fortalecimiento de la atención primaria y la mejora del acceso a la salud requirieron, desde su diseño, una articulación con los gobiernos municipales para poder facilitar su implementación y llegar a la población, especialmente en territorios como el bonaerense.¹² Se presentan a continuación los atributos de estos programas, que pudieron desembarcar en el territorio gracias a una planificación que permitió vincular a los actores de los distintos niveles gubernamentales. Aunque esta articulación no estuvo exenta de cambios en los distintos periodos de gobierno en los que ambos programas se fueron modificando y convocando a nuevos actores, sobre todo del nivel central.

Remediar

Con el propósito de garantizar a los sectores sociales más vulnerados aquellos medicamentos definidos como esenciales,¹³ y sobre la base de un principio de equidad, el programa

10 A diferencia del muestreo probabilístico, el muestreo teórico no busca representatividad estadística, sino relevancia conceptual: los casos se incorporan al estudio en función de su capacidad para saturar, diversificar o profundizar las categorías analíticas que emergen durante el proceso de investigación. Esto implica que la selección no se define de manera exhaustiva al inicio del estudio, sino que se va tomando de forma iterativa, en diálogo constante entre el trabajo de campo y el análisis de datos (Glaser y Strauss, 1967). El proceso concluye cuando se alcanza la saturación teórica, es decir, cuando nuevos casos dejan de aportar información sustantivamente nueva (Guest et al., 2006).

11 El análisis temático es uno de los procedimientos más utilizados en la investigación cualitativa para identificar, organizar e interpretar patrones de significado en los datos. El proceso implica fases iterativas que incluyen la familiarización con los datos, la generación de códigos iniciales, la construcción de temas, su revisión y refinamiento, y finalmente, su interpretación (Braun y Clarke, 2006).

12 Recordemos que, como resultado del proceso descentralizador de la salud de la década del noventa, el primer nivel de atención quedó en manos de los gobiernos municipales, especialmente en el caso de la provincia de Buenos Aires (Lago et al., 2012).

13 La Organización Mundial de la Salud define como medicamentos esenciales a aquellos que satisfacen las ne-

se pensó desde el gobierno central con el objeto de eliminar las barreras de acceso a tales fármacos (Bardi *et al.*, 2015). A través de la provisión directa en instituciones del primer nivel de atención, bajo jurisdicción municipal en la provincia de Buenos Aires, el gobierno nacional tuvo una doble intención: facilitar los medicamentos, por un lado, pero también mejorar el acceso en general de la población a la atención primaria de la salud. La articulación que vertebrara el programa entre la gestión central y la local fue clave, y tuvo una estrategia directa para el control y entrega de los medicamentos, es decir que no pasó por las provincias (Chiara, 2018b).

El desempeño fue variado y su protagonismo no fue siempre el mismo, lo que a su vez transformó el objetivo de la intervención en su accionar, aunque no de las RIG. En el 2014 y en un momento de expansión de la cobertura horizontal y vertical del programa, se transfirieron un total de 171,5 mil botiquines que proporcionaron 44 millones de tratamientos. Sin embargo, esa cobertura se contrajo cuando la cantidad de botiquines y de tratamientos entregados fue declinando a lo largo de la gestión de Mauricio Macri. La merma en la provisión pública de medicamentos quedó reflejada en las estadísticas oficiales del programa; donde se registra una baja muy significativa en el año 2019 (115,5 mil botiquines y 23 millones de tratamientos).

Los relatos de nuestros entrevistados construyen una narrativa acerca de la contracción en la cobertura del Remediar en el nivel local que coincide con las estadísticas oficiales. A la vez, permitieron identificar tres cuestiones en la operacionalización del programa que tuvieron sus consecuencias en la dispensa: a) achicamiento del vademécum en cada botiquín; b) distanciamiento en las entregas de los botiquines; y c) informatización o despapelización del sistema de registros, lo que simplificó muchos de los trámites correspondientes al suministro de medicamentos en el primer nivel.

Las problemáticas mencionadas en los puntos a) y b), asociadas a la entrega de medicamentos en tiempo y forma, nos hablan, por un lado, de la decisión del gobierno central de disminuir los tratamientos de las personas y, por ende, de una baja en el alcance poblacional del programa o cobertura horizontal –en términos de Danani (2013)– que debió resolverse desde lo municipal. Por el otro, revelan la inadecuada cobertura en algunas patologías en particular; es decir, una baja en la cobertura vertical (Danani, 2013). Esto devela un corrimiento o un desplazamiento de la responsabilidad del poder central hacia los municipios sobre la entrega de estos insumos, quienes, en el mejor de los casos, debieron financiarlos con recursos propios. El punto c), en cambio, muestra la aceptación que tuvo en el nivel local la decisión del Ministerio de Modernización de avanzar sobre la mejora del manejo de la información.

La administración de Alberto Fernández decidió otorgar nuevamente centralidad a la provisión de medicamentos gratuitos como parte de su estrategia político-sanitaria, lo que impactó finalmente en la población de mayor vulnerabilidad. El Remediar fue relanzado con su nombre original por el Ministerio de Salud de la Nación, con una clara intención de expandir tanto su cobertura horizontal como vertical. La entrega de botiquines se incrementó, a la vez que se incorporaron nuevas líneas de métodos anticonceptivos (MAC) y se recuperó la cobertura en ciertas patologías. Sin embargo, queda como un interrogante por qué las capacitaciones, las auditorías, el monitoreo y las evaluaciones no fueron reanudadas.

A los pocos meses de inaugurada la nueva gestión, la llegada de la pandemia impuso escenarios desconocidos, que modificaron tanto la oferta como la demanda de estos bienes de salud (Ariovich *et al.*, 2021; Crojethovic *et al.*, 2022). A pesar de ello, la provisión gratuita (oferta) de botiquines fue un caballito de batalla para el nivel central, por lo que la provisión continuó su recuperación durante el año 2020 (162 mil) en relación con el último año del gobierno anterior.

cesidades sanitarias de la mayoría de la población, y que deben estar disponibles en todo momento, en cantidad suficiente y con calidad y asequibilidad garantizadas (OPS, 2021).

Según un informe del MSAL (2020b), en el primer cuatrimestre de ese año se distribuyeron botiquines adicionales a los ya entregados de manera regular, con el fin de ampliar la oferta de medicamentos relacionados con la atención de casos de COVID-19 o enfermedades respiratorias.

Pasado el primer año pandémico con sus picos de contagio, el MSAL apostó por regularizar la entrega de medicamentos, y de forma concomitante se fue dando una recuperación progresiva de la demanda de la población en los CAPS. Esta tendencia favorable continuó durante todo el año 2022: los datos oficiales muestran que la entrega de botiquines llegó a casi los 184 mil (MSAL, 2022). Estos valores evidencian una reversión de la tendencia registrada durante el gobierno anterior, e incluso superior a la cantidad observada en el 2014. Además, revelan un incremento de la cobertura vertical, reflejada en la cantidad de fármacos recibida en los establecimientos del nivel local, con un impacto fuerte en el tratamiento de patologías crónicas, que suelen resolverse a través de la atención primaria de la salud (Vignolo *et al.*, 2011; Starfield *et al.*, 2005).

Sumar

El programa Sumar fue diseñado por el gobierno central desde sus orígenes como forma de conectar al sistema de salud con la población que no se ve beneficiada por la seguridad social o las prepagas, mediante el incremento de los controles de salud y la provisión de prestaciones básicas. En el marco del programa, el Ministerio de Salud de la Nación decidió pagar a cada provincia participante un valor monetario por beneficiario por mes. Monto que quedó determinado por el valor de la cápita ajustada por desempeño y definida por tres componentes para cada una de estas provincias: a. componente base –igual para todas las jurisdicciones–; b. componente de equidad –diferencial por jurisdicción–; y c. componente variable, en función de las prestaciones sanitarias brindadas. Fue el nivel central el que definió el conjunto de prestaciones a priorizar, consideradas esenciales para el cuidado de la salud, las cuales formaron parte de un nomenclador, que podían ser facturadas a cada seguro provincial de salud (Epele e Iturmendi, 2019). Y se estableció que fuera potestad del municipio la decisión respecto de en qué gastar el dinero percibido a través del Sumar. La cadena intergubernamental fue armada para bajar al territorio e incentivar la promoción de la salud en los establecimientos, al mismo tiempo que les otorgó a los centros cierta autonomía formal sobre el dinero recibido, tanto para comprar aquellos insumos necesarios para la atención como para mejorar ciertas condiciones de trabajo durante la jornada laboral. Esta relación central-local permitió otorgar recursos (definidos por una canasta de bienes y servicios básicos) a los CAPS desde la letra del programa, fortaleciendo la atención primaria y el contacto con la comunidad para resolver las necesidades sanitarias básicas y más frecuentes (Vignolo *et al.*, 2011).

Este programa también tuvo sus fluctuaciones, y fue variando acorde con los cambios de gobierno. Previo al macrismo, contaba con 400 prestaciones diferentes. Estas se encontraban organizadas en 47 líneas de cuidado, que conformaban un nomenclador único y homogéneo para todo el país. Mientras que algunas referían a la prevención primaria y promoción de la salud, otras se vinculaban al tratamiento y prevención secundaria (MSAL, 2013; Chiara *et al.*, 2017). Además, el programa contemplaba, en cada servicio o área de atención, tres controles de salud por persona. Hacia finales del gobierno de Cristina Kirchner, se anunció desde presidencia la intención de ampliar su alcance poblacional hasta los hombres de 64 años, pero el hecho se sustanció recién en la gestión posterior (Ariovich y Crojethovic, 2024).

Ya dentro del periodo de gobierno de la alianza Cambiemos, la nueva Secretaría de Salud solo permitió facturar un control por persona (por área o servicio), y así redujo la cobertura prestacional a través del programa. Sin embargo, para contrarrestar tal situación, otorgó un incremento por cada prestación brindada y facturada; que finalmente no fue tal, dado que las demoras del gobierno central en los pagos realizados terminaron diluyendo el efecto del aumento

en el pago de las consultas efectuadas. Hacia finales del periodo, en el año 2019, la Secretaría de Salud creó el Programa de Ampliación de la Cobertura Efectiva en Salud (PACES), utilizando la estructura del programa Sumar. Si bien el PACES fue nacional, solo se llegó a implementar en algunas provincias unificando algunas líneas trazadoras y creando otras nuevas: así, de 14 trazadoras se pasó a 11. No obstante, hubo mejoras sustantivas en las modalidades de registro de datos en las consultas, producto de los lineamientos promovidos desde el gobierno nacional y su Ministerio de Modernización (creado en 2015).

Con la gestión de Alberto Fernández, se produjo un nuevo recambio de funcionarios (la Secretaría de Salud se conformó nuevamente como ministerio). El programa vuelve a denominarse Sumar (Resolución 420/2020 Ministerio de Salud). Tres meses más tarde, debido a la pandemia de COVID-19, se incorporan nuevas problemáticas a la agenda sanitaria durante el año 2020 (Maceira *et al.*, 2020). Para dar respuesta, el gobierno central decidió robustecer el programa y añadió entonces 20 líneas nuevas de cuidado de la salud, que incluyeron prestaciones médicas para dengue, COVID-19 y EPOC. Las capacidades instaladas del programa fueron propicias para gestionar parte de las demandas relacionadas con estas patologías emergentes. En paralelo, se decidió agregar nuevos grupos etarios que habían quedado sin cobertura alguna: adultos/as de más de 64 años. Los entrevistados revelan que se trataba de una población que ya era reconocida como destinataria de los efectores del primer nivel, pero ahora las prestaciones pasaron a estar cubiertas por el Sumar. A la vez, agregó otras modalidades de atención, como el cuidado domiciliario, actividades de salud comunitaria, la telemedicina y consultas telefónicas. Finalmente, también sumó a su paquete prestacional la atención de la interrupción legal del embarazo (ILE) (MSAL, 2020a).

Es así que en junio de 2020 se registraron 17.385.138 inscriptas/os, de las/os cuales 5.025.837 tuvieron una cobertura efectiva básica (CEB),¹⁴ es decir el 28,9 %. Si se lo compara con el segundo trimestre de 2019 (momento en que se registra el cambio de gobierno), la nómina de inscriptas/os evidencia un incremento de la cobertura de 4,7 % (777.547 nuevas/os inscriptas/os) para el segundo trimestre de 2020. En términos de financiamiento, durante esta gestión, en el “segundo trimestre de 2020 se actualizó el valor de la cápita. De \$65 ascendió a \$250 retroactivo al mes de enero. Esto impactó en un aumento de los montos ejecutados durante el segundo trimestre (\$2.414,8 millones), 372,8 % por encima de lo ejecutado durante el primer trimestre -\$510,7 millones-” (MSAL, 2020b, p. 7).

En suma, estos dos programas perduraron a lo largo de los períodos estudiados y contemplaron, en su proceso de implementación, diversas relaciones entre las escalas gubernamentales (RIG). En el siguiente apartado, recuperaremos las dimensiones teóricas arriba mencionadas para analizar la complejidad y heterogeneidad de las relaciones que se fueron desplegando entre el nivel central y el municipal para facilitar en el territorio el acceso a la atención de la salud y la cobertura.

El derrotero de las RIG en la implementación de los programas en el territorio

Durante el periodo 2015-2019, el partido de Tigre (que mantuvo su equipo de gestión en salud durante largo tiempo) continuó con el proceso de robustecer el papel de los efectores del primer nivel dentro del sistema sanitario municipal, aunque se suscitaban algunos cambios. Por un lado, la renovación de las autoridades nacionales (Secretaría de Salud Nacional y Ministerio de Modernización) introdujo nuevos actores, con otros intereses, con quienes los referentes municipales tuvieron que interactuar y acordar acciones para el proceso de implementación de la política sanitaria (Aguilar Villanueva, 1996; Subirats *et al.*, 2008). Por el otro, las autoridades locales (Secretaría de Salud del Municipio y directivos de CAPS) también rees-

14 La CEB contempla a las/los beneficiarias/os que en los últimos seis meses se han inscripto al programa, o bien han utilizado una prestación en los últimos 12 meses.

estructuraron su nómina, lo que tuvo efecto sobre la dinámica de los efectores.¹⁵ Desde sus orígenes, las RIG estuvieron altamente protocolizadas (Wright, 1997) y tuvieron una direccionalidad vertical desde el centro hacia la periferia (Agranoff, 1997; Banting y Corbett, 2002; Obinger et al., 2005; Falletti, 2007), marcada por una relativa autonomía de la periferia sobre el manejo de ambos programas, como se puede apreciar en la Tabla 1. Sin embargo, en este período, para el caso del Remediar, la suspensión de las auditorías, sumada a las discontinuidades y faltantes en la provisión, cambiaron las reglas de juego. Muchas de las decisiones que tomaron los nuevos actores del gobierno central terminaron por trasladar la responsabilidad de la entrega de los medicamentos faltantes al nivel local (municipio y equipos de salud), a la vez que abrieron el juego a la informalidad. Desde la mirada de los/las directores/as a cargo de los centros de salud en el territorio, fue el gobierno municipal quien resolvió la cobertura de los faltantes para dar respuesta a la demanda de la población, cubriendo tanto la cantidad de fármacos requeridos como aquellas patologías que el programa estaba desatendiendo. En estos relatos, subyace la voluntad explícita de suplementar al programa desde el gobierno local, cuando la política del nivel central no lograba sus metas operativas:

el municipio lo que intentó es cubrir el faltante de Remediar. Si bien el municipio siempre proveía algo de medicación [...] el municipio gestiona... compra, mucha medicación de patología frecuente, no se abastece solo con lo que llega de Remediar. Ahora, en ese período particular, hubo que implementar bastante la compra. Hubo un faltante importante de ese tipo de medicación. (Ent 3_Director CAPS)

O sea, cuando el REMEDIAR no alcanzaba, cuando tenía discontinuidad, o el paciente necesitaba algo muy puntual, el Municipio metía la mano en el bolsillo y lo compraba, le garantizaba el tratamiento. Yo creo que eso, eso fue importante. (Ent 2_Director CAPS)

Distintas estrategias plasmadas en redes informales fueron desplegadas por los equipos de salud para que los centros no quedaran desabastecidos. Los relatos de los/las directores/as de CAPS dan cuenta de la participación activa de los profesionales de la salud en la política (Guiñazú, 2025), mediante los trueques de medicamentos entre los centros, de la reasignación de tratamientos entre los pacientes, de pedidos de donaciones, etc. Estos mecanismos informales que activaron los actores del nivel de calle¹⁶ (Lipsky 1980) garantizaron la provisión de recursos cuando las articulaciones formales no lo hacían (Crojethovic, 2010). En el primer caso, un director menciona que se apela a redes externas al sistema –organizaciones comunitarias, asociaciones civiles, vínculos personales–, construidas a lo largo de una trayectoria institucional extensa. En el segundo, la red se despliega hacia adentro del sistema: la circulación de insumos entre centros de salud sostiene la continuidad de la atención ante fallas en el abastecimiento formal.

[...] levantaba el teléfono y llamaba al Club de [...] y les digo “che, muchachos, necesito tal cosa”, llamás al Rotary, “necesito tal cosa”, llamás a tus amigos y por derecha o por izquierda, se consigue. Y así también adentro del municipio, porque vos te imaginás, yo hace más de 25 años que estoy, cuando no consigo algo a través de mi sector, lo consigo a través de otro [...]. (Ent 2_Director CAPS)

Faltaban determinados medicamentos de determinado eje que de pronto eran imprescindibles. [...] tenemos una red de centros con respecto a insumos y a medicación, donde si a un centro le falta determinada cantidad de insulina porque está por recibir el lunes y bueno “vení, buscá –uno habla con la colega, con

15 En el caso del Sumar, las relaciones también involucraron al Ministerio de Desarrollo Social, encargado de gestionar la AUH.

16 Lipsky (1980) denomina burócratas del nivel de la calle a aquellos trabajadores de los servicios públicos, de salud para nuestro caso, que tienen un contacto directo con la población. Se caracterizan, además, por tener un nivel de discrecionalidad sustancial en la ejecución de su trabajo.

la jefa-, vení que te voy a dar para dos o tres pacientes que tenés hoy, listo, hasta que el lunes te llegan tus insulinas". [...] si no funciona la red, es muy difícil. (Ent 9_Director CAPS).

Por otro lado, las relaciones entre niveles de gobierno en torno a la implementación del Remediar continuaron con lo que Agranoff (1993) refiere como propósito puntal en las RIG (ver Tabla 1): en este caso, la provisión de medicamentos a la población más vulnerada y sin seguridad social o privada. Sobre este objetivo puntal, los entrevistados ponen en evidencia algunos arreglos discrecionales que muestran cómo los actores locales terminan por operacionalizar la provisión del programa por fuera del guion establecido desde el gobierno central. La capacidad de agencia que devela la cita subsiguiente nos habla del nivel de atomización que se produce en lo local. Son los profesionales –el último extremo de una cadena de relaciones intergubernamentales– quienes disciernen y posibilitan (Guiñazú, 2025) el acceso a la medicación en función de las necesidades, independientemente del tipo de cobertura de los destinatarios.

se apunta a los que no tienen cobertura de ningún tipo. Lo que ocurre es que hay muchas situaciones en las cuales la gente, por más que tenga obra social, la obra social no le responde o le tratamos de cubrir hasta que la obra social, con toda su burocracia, le da la medicación. O sea que eso se evalúa, es algo personalizado, caso por caso. (Ent 7_Director CAPS)

A diferencia del Remediar, en la implementación del Sumar, las RIG mantuvieron su objetivo amplio (Agranoff, 1993) de fortalecer el primer nivel de atención a través de los recursos otorgados a los centros de salud, como señala la Tabla 1. Pese a su objetivo, los entrevistados revelan que la reducción, desde el nivel central, de la cantidad de prestaciones preventivas brindadas por el programa a cada usuario precisó de medidas anticíclicas en el nivel local. El director de uno de los centros nos cuenta cómo la disminución de la cantidad de controles cubiertos por el programa implicó un menor ingreso para el centro vía el Sumar. Por ello, el municipio, para no desatender a su población, debió cubrir con recursos propios aquello que el programa decidió desfinanciar. Esto último muestra en las RIG un corrimiento de responsabilidades en el financiamiento de las prestaciones desde el nivel central hacia el municipal.

Vos ponele, considerabas a los pibes entre tal edad y tal edad, pero tenías que tener una vez un solo control... antes eran tres controles y se cobraban los tres, ahora era una sola prestación por área. [...] la prestación seguía estando para facturar, pero no en la misma cantidad, entonces se empezó a facturar menos [sin dejar de atenderlos]¹⁷ (Ent 15_Director CAPS)

La incorporación de los nuevos beneficiarios en esta gestión –varones de hasta 64 años– implicó ajustes administrativos que recayeron sobre los propios equipos administrativos del primer nivel, quienes debieron asumir las tareas de registro asociadas. Esta responsabilidad adicional fue observada por los entrevistados como una sobrecarga de trabajo para los “facturistas”.

Entrevistador: Y a medida que [...] fue incluyendo nuevos grupos poblacionales, ¿este avance del programa supuso algún cambio en el trabajo del centro?

Entrevistada: Un cambio... de más facturar, o sea, más tiempo facturando, cargando, más trabajo de la facturista. No, porque nosotros a la población la estamos atendiendo igual. (Ent 3_Director CAPS)

A pesar de los ajustes financieros de esta gestión de gobierno, el proceso de modernización que los caracterizó fue bien recibido en la gestión local. Según transmiten nuestros entre-

17 Lo mencionado entre corchetes corresponde a una interpretación propia.

vistados, las capacitaciones a los profesionales fueron de mucha utilidad para generar mejoras en el registro de información, pero también para concientizar respecto de la importancia que tiene el registro para recuperar los costos mediante el programa. Mejoras que se introdujeron gracias a la aparición de un nuevo actor en el primer eslabón de la cadena de las RIG (el Ministerio Nacional de Modernización), que procuró “despapelizar” informatizando el nivel local, como puede verse en la dimensión *organizaciones gubernamentales* de la tabla 1.

Quizás lo que se trató es de capacitar un poco mejor a los profesionales en cuanto a la toma de datos, las historias clínicas, como para eso después poder volcarlo como prestación para el programa. Quizás ese es el cambio que veo más sustancial. [...] la toma de datos para mejorar la estadística, quizás antes eso no se valoraba tanto, [...] y hubo que insistir bastante para que lo hicieran. [...] O sea, poder utilizar mejor y cargar mejor los datos con los que contábamos. [...] teníamos bastante desactualizado el sistema informático, y con el gobierno anterior (macrismo), creo que nos vimos favorecidos [...], pero empezamos a... nos proveyeron de computadoras nuevas, mejoraron la parte informática también. (Ent 3_Director CAPS)

En el periodo que se inicia con la renovación de las autoridades de la administración nacional (2020-2022), las RIG desplegadas para la implementación de estos programas continuaron con sus protocolos (Wright, 1997). Además, mantuvieron la verticalidad en su dirección centro-periferia (Agranoff, 1997; Banting y Corbett, 2002; Obinger *et al.*, 2005; Falleti, 2007), nuevamente marcada por una relativa autonomía de la periferia para el manejo de las ofertas de prestaciones o de la provisión de medicamentos (según el caso), como se identifica en la Tabla 1. Con la salvedad de que, mientras que en el Sumar dicha autonomía continuó siendo formal, en el Remediar persistieron las decisiones informales, arriba mencionadas, realizadas por los propios equipos de salud en la entrega de medicamentos esenciales.

Por otra parte, el cambio de estatus de secretaría a ministerio nacional produjo movimientos en las organizaciones gubernamentales y/o de los funcionarios involucrados en las RIG (Falleti, 2007, 2010; Cabrero Mendoza y Solís, 2009; Cabrero Mendoza, 2010) desplegadas para la provisión pública de medicamentos. Esta rejerarquización estuvo acompañada por la incorporación de nuevos funcionarios más ligados a lo político partidario y por la articulación con otros actores pertenecientes a otros ámbitos de gestión (Bertranou *et al.*, 2023), con el propósito de facilitar las respuestas frente a las problemáticas del primer nivel de atención.

Posteriormente, la llegada de la pandemia impulsó nuevas decisiones de las autoridades centrales para expandir la cobertura del Remediar a fin de incluir fármacos relacionados con la atención de casos de COVID-19, y también aquellos que habían sido discontinuados por la gestión anterior (Ariovich y Crojethovic, 2024). Si bien el objetivo puntual de las relaciones intergubernamentales (Agranoff, 1993) enmarcadas en este programa continuó orientado a acercar medicamentos esenciales a la población más vulnerada, vemos en el relato citado más abajo que la ampliación de la cobertura vertical fue celebrada por los equipos del nivel local, debido a la incorporación de nuevas líneas terapéuticas.

O sea que yo te diría que todo lo que va este semestre de 2021 hubo más continuidad e ingresaron más cosas, ingresó salud sexual y reproductiva, nos sostuvo en estos baches [...] Y están viniendo más insumos, de hecho, por ejemplo, esto es para contar porque me puso contenta, no son mucha cantidad, pero entraron gotas óticas, como que nunca había habido gotas para las otitis. Después hubo más cremas también, viste las cremas de betametazona, de miconazol, eso ingresó más. Ingresó metformina, enalapril, losartan, como que hubo más ingresos, eso fue algo positivo, digamos. (Ent 8_Director CAPS)

El Sumar, al igual que el Remediar, amplió su cobertura vertical por medio de la incorporación de prestaciones relacionadas con el COVID 19, aprovechando la estructura y las capacidades instaladas del programa. De lo que nos cuentan en las entrevistas, podemos inferir que el Sumar estuvo facultado operativamente para facturar las prestaciones que la pandemia demandó, gracias a su capacidad para sistematizar un volumen importante de información.

se agregaron todo lo que tenía que ver con el CeTeC19 (Centros de Telemedicina COVID19), que viste que era todo lo que tenía que ver con los hisopados, los positivos, y después eso quedaba cargado también al SUMAR porque te cruzaba ahí el dato. Esa parte creo que se sumó en la pandemia. (Ent 8_Director CAPs)

Con respecto a la pandemia, sí, se empezó a facturar todo lo que eran llamados de seguimiento COVID, que eso sí tratamos de hacerlo, de cargarlo [...] era por el Sumar, digamos [...] Es como un eje que también se le sumó. (Ent 13_Director CAPs)

En el Sumar, las RIG continuaron manteniendo su objetivo amplio (Agranoff, 1993), pero con una mayor rectoría por parte del gobierno central. Un gestor del nivel local nos cuenta la decisión que tomó el gobierno de incorporar al programa la población de adultos/as mayores, nuevas líneas de cuidado de la salud y las modalidades de atención remota (facturadas al programa). Esta ampliación puede analizarse como un respaldo financiero hacia el municipio, pero que además procuró adaptar el seguro público a las necesidades sanitarias emergentes en el territorio durante el aislamiento. De esta manera, se da un nuevo corrimiento de responsabilidades en las RIG, pero ahora en sentido contrario –hacia el nivel central– como señala la Tabla 1; que buscó, además, articular con los dispositivos locales para atender de manera remota las urgencias y las consultas.

En lo que es el Programa SUMAR, hubo aumentos en el nomenclador y aparte hubo más incorporación de nuevas prestaciones a lo que es el nomenclador, se fue ampliando, digamos. Se hizo mucho hincapié, ahora, en la última, en la parte de salud mental, también en la parte de odontología, que hubo modificaciones en las prestaciones, no solamente económicas, sino que se agregaron prestaciones que no se realizaban. (Ent 10_ Gestor municipal)

A pesar de las marchas y contramarchas que señalan los entrevistados a lo largo de los dos periodos analizados, puede comprenderse que la implementación de ambos programas nacionales en el territorio local fue posible debido a las diversas relaciones que se dieron entre organizaciones y actores. Múltiples agencias gubernamentales de distintos niveles jurisdiccionales (nacionales, provinciales y municipales) participaron y se articularon incluso con organizaciones de la sociedad civil para vertebrar la gestión de ambos programas. Sin embargo, el flujo de insumos a lo largo de los periodos no siempre fue el mismo, tal como se menciona arriba en los relatos; por ejemplo, se observa que en tiempos de ajuste y desfinanciamiento, la circulación de bienes y servicios a través de las de las RIG es menor. En este caso, es el nivel local el que responde frente a las demandas y necesidades de la población. Ya sea a través de sus funcionarios y/o a través de arreglos informales de los equipos de salud que están en el territorio.

Finalmente, la sostenibilidad temporal de estos programas fue posible gracias a las RIG, las cuales perduraron a través de diversas administraciones y gestiones político-partidarias, que expresan una continua orientación –aunque con intensidades variables según el periodo– hacia la promoción de la equidad en salud para las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad.

Tabla 1: Dimensiones de las RIG en los programas Remediar y Sumar

Dimensiones RIG	Remediar		Sumar	
	2015-2019	2020-2022	2015-2019	2020-2022
Organizaciones gubernamentales y/o funcionarios	Secretaría de Salud nacional, Ministerio de Modernización y Secretaría de Salud municipal y CAPS	Ministerio de Salud nacional, Secretaría de Salud municipal, CAPS y nuevos actores vinculados a Desarrollo Social (locales, subnacionales y nacionales)	Secretaría de Salud nacional, Ministerio de Modernización y Secretaría de salud municipal, CAPS y Ministerio de Desarrollo Social (AUH)	Ministerio de Salud nacional y Secretaría de Salud municipal, CAPS y Ministerio de Desarrollo Social (AUH)
Grado de formalidad	Relaciones protocolizadas	Relaciones protocolizadas	Relaciones protocolizadas	Relaciones protocolizadas
Direccionalidad	Vertical. Centro-periferia con autonomía informal en la periferia sobre el manejo del programa	Vertical. Centro-periferia con autonomía informal en la periferia sobre el manejo del programa	Vertical. Centro-periferia con autonomía formal en la periferia sobre el manejo del programa	Vertical. Centro-periferia con autonomía formal en la periferia sobre el manejo del programa.
Grado de institucionalización	Fuerte (sostenibilidad en el tiempo, atravesando distintos gobiernos)	Fuerte (sostenibilidad en el tiempo, atravesando distintos gobiernos)	Fuerte (sostenibilidad en el tiempo, atravesando distintos gobiernos)	Fuerte (sostenibilidad en el tiempo, atravesando distintos gobiernos)
Objetivo	Puntual. Las relaciones entre niveles de gobierno procuran garantizar a la población más vulnerable el acceso a los medicamentos esenciales (de forma limitada y con orientación modernizadora)	Puntual. Las relaciones entre niveles de gobierno procuran garantizar a la población más vulnerable el acceso a los medicamentos esenciales (con ampliación de la cobertura)	Amplio. La articulación entre niveles contribuye a otorgar recursos a los CAPS para mejorar la atención primaria (definidos por una canasta de bienes y servicios básicos), aunque con restricciones en el financiamiento. Orientación modernizadora.	Amplio. La articulación entre niveles contribuye a otorgar recursos a los CAPS para mejorar la atención primaria (definida por una canasta de bienes y servicios básicos).
Promoción de la equidad	Promoción de la equidad orientada a la población sin cobertura explícita, con ciertas restricciones financieras	Promoción de la equidad orientada a la población sin cobertura explícita, con menores restricciones financieras	Promoción de la equidad orientada a la población sin cobertura explícita, con ciertas restricciones	Promoción de la equidad orientada a la población sin cobertura explícita, con menores restricciones

Fuente: Elaboración propia.

Consideraciones finales

Las RIG no solo constituyeron una columna vertebral para la implementación de los programas Remediar y Sumar en los territorios locales, sino que también facilitaron que estos alcanzaran consenso y legitimidad entre los equipos de salud y los propios beneficiarios debido a los efectos que tuvieron sobre el acceso y la cobertura de la salud.

Los distintos gobiernos, en su accionar y con su propia orientación política, marcaron distintas trayectorias en los programas. En los periodos de fuerte desfinanciamiento de las políticas de protección social, como en la gestión de Mauricio Macri, ambos programas continuaron facilitando –pese a los recortes que sufrieron– el acceso a la atención de los sectores más vulnerados. Pero en los periodos de mayor intervención social por parte del gobierno nacional, los programas incrementaron ciertos grados de protección (como sucedió en parte durante el gobierno de Alberto Fernández). Aunque no recuperaron sus componentes vinculados a la capacitación, auditoría y generación de estadísticas de la atención en el primer nivel, que ya habían sido suspendidos durante el gobierno anterior.

En lo que respecta a las RIG involucradas en el proceso de implementación de los programas, estas estuvieron altamente protocolizadas, pero dejaron cierto margen de autonomía para la gestión local de insumos o recursos –con ciertos grados de informalidad en el caso del Remediar–. Estas RIG convocaron a actores similares a lo largo de los dos períodos, pero con modificaciones vinculadas al cambio de estatus de la máxima autoridad de salud (el Ministerio de Salud de la Nación) y su gabinete. Tuvieron como objetivo incrementar el acceso a los medicamentos y mejorar la atención del primer nivel. No obstante, las orientaciones de la política social en cada gestión –con sus contrastes– expresaron matices en las modalidades y finalidades que terminaron asumiendo estas RIG, con desiguales resultados en la promoción de la equidad.

Una de las lecturas que puede hacerse es que la (des)jerarquización del Ministerio de Salud durante el macrismo significó ciertas transformaciones en las responsabilidades del Estado nacional y en las relaciones con el municipio, ya que aquel perdió protagonismo en sus funciones de rectoría y en las capacidades de financiamiento en general, y de estos programas en particular; lo que hablaría de un corrimiento de las responsabilidades desde el nivel central hacia el nivel municipal en la relación intergubernamental. En la arena local se observó, por ejemplo, que el municipio debió cubrir con recursos propios aquellos faltantes de medicamentos. En lo que refiere al Sumar, el municipio asumió la compra de insumos y la cobertura de ciertos tratamientos para no desatender a su comunidad.

Durante el gobierno de Alberto Fernández, la reorientación de la política (re)jerarquizó a la autoridad sanitaria nacional. A su vez, dicha medida fue acompañada por la decisión de otorgar mayor centralidad a los programas incrementando sus prestaciones. Esto último demandó un mayor flujo de las relaciones intergubernamentales (nación-municipio) y un incremento de la complejidad para articular la entrega de recursos. El Remediar fue relanzado y se expandió su cobertura horizontal y vertical. Se distribuyeron botiquines adicionales a los ya entregados de manera regular para anticipar las dificultades en la logística que pudieran presentarse, y se incluyeron medicamentos relacionados con la atención de casos de COVID-19 y enfermedades respiratorias. El Sumar fortaleció la oferta pública mediante la inclusión de nuevos grupos etarios, nuevas líneas de cuidado y prestaciones médicas. A la vez, agregó otras modalidades de atención y el paquete prestacional de la práctica de ILE.

El entretejido entre agencias gubernamentales y actores locales resultante de la implementación de los programas nacionales en el territorio local fue lo que facilitó la accesibilidad y la cobertura en el primer nivel de atención. Pero, al analizar los dos períodos de gobierno, vemos que los vaivenes de las políticas de protección social marcan el desempeño de estos programas en el territorio, por lo que el acceso y la cobertura dependen muchas veces de las iniciativas gestadas por los funcionarios y/o a través de arreglos informales de los equipos de salud que operan en el municipio.

Referencias

- Agranoff, R. (1993). Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las autonomías. *Política y Sociedad*, 13, 23-45.
- Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.) (1996). Estudio introductorio. En *La implementación de las políticas públicas* (pp. 14-92). Miguel Ángel Porrúa.
- Amin, A. (2005). Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar. *Ekonomiaz*, 58, 12-35.
- Andiarena, S. (2021). *Los alcances de la intersectorialidad SUMAR y AUH-AUE en el Municipio de Tigre* [Ponencia]. XIV Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Ariovich, A. y Crojethovic, M. (2024). La política sanitaria en acto, diálogos entre los programas nacionales y las intervenciones locales. *POSTData*, 29(2), 255-291.
- Ariovich, A., Crojethovic, M. y Jiménez, C. (2021). Aislamiento y atención no COVID-19 en el primer nivel en la Región Sanitaria V. En R. Carmona (Ed.), *El conurbano bonaerense en pandemia: alcances y desafíos desde una perspectiva multidimensional* (pp. 109-124). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Arretche, M. (2010). Federalism, bicameralism, and institutional change: general trends and one case-study. *Brazilian Political Science Review*, 4(2), 10-31.
- Banting, K. G. y Corbett, S. M. (Eds.) (2002). *Health policy and federalism: a comparative perspective on multi-level governance*. IIGR, Queen's University.
- Bardi, G., Gil, A., Grinblat, E., Monsalvo, M. y Sarabia, I. (2015). *Programa de Capacitación en Cuidado de Medicamentos en Atención Primaria de la Salud – CuMAPS*. Ministerio de Salud de la Nación.
- Berman, P. (1996). El estudio de la macro y la microimplementación. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas públicas* (pp. 281-321). Miguel Ángel Porrúa.
- Bertranou, J., Brites, W., Capdevielle, J., Chiara, M., Di Virgilio, M. M., Guevara, T., Molina Gallarza, M., Pérez, V., Rodríguez, M. C., Soldano, D. y Villagrán, A. (2023). El enfoque de las relaciones intergubernamentales (RIG). En J. Bertranou y M. M. Di Virgilio (Comps.), *Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en el abordaje de la crisis por COVID-19* (pp. 27-56). CLACSO; Universidad Nacional del Litoral.
- Blasco, J. (1995). Estudio de caso. En Á. Aguirre Baztán (Ed.), *Etnografía: Metodología cualitativa en investigación sociocultural* (pp. 203-208). Boixareu Universitaria.
- Braun, V. y Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Cabrero Mendoza, E. (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras. *Política y Sociedad*, 47(3), 165-186.

- Cabrero Mendoza, E. y Solís Zabalet, D. (2009). ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 43, 27-62.
- Catenazzi, A. y Chiara, M. (2017). La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. En M. Chiara y M. M. Di Virgilio (Comps.), *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (pp. 201-214). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cejas, A., Merello, M. y Scrimizzi, F. G. (2018). *Avanzando en la implementación de la cobertura universal de salud en Argentina. Resumen Ejecutivo*. Subsecretaría de Coberturas Públicas Sanitarias, Ministerio de Desarrollo Social y Salud.
- Chiara, M. (2017). Entre los programas y los servicios: Las políticas de atención de la salud a través de sus instrumentos. Una aplicación al caso argentino (2003-2011). *Gestión y Política Pública*, 26(1), 3-45.
- Chiara, M. (2018a). Nociones e ideas en torno al universalismo en salud: derivas en la trama intergubernamental del Gran Buenos Aires (Argentina) entre 2003 y 2011. *Cadernos de Saúde Pública*, 34(5), Artículo e00002018.
- Chiara, M. (2018b). El legado de la descentralización: la nación y la provincia Salud. Entre los programas y los servicios. En *La salud gobernada. Política sanitaria en la Argentina 2001-2011* (pp. 25-67). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Chiara, M., Crojethovic, M. y Ariovich, A. (2017). El universalismo en salud en Argentina entre 2003 y 2015: balances y desafíos desde una aproximación macroinstitucional. *Salud Colectiva*, 13(4), 663-676.
- Couto, B., Foglia, C. y Rofman, A. (2016). Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial. En A. Rofman (Ed.), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral* (pp. 73-118). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Crojethovic, M. (2010). *Desde abajo, la construcción de políticas públicas en salud hacia una definición de la informalidad* [Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires]. Repositorio Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales.
- Crojethovic, M., Ariovich, A. y Jiménez, C. (2022). El primer nivel de atención en tiempos de aislamiento social. *Cuadernos Médicos Sociales*, 62(4), 7-17.
- Danani, C. (2013). El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), 145-170.
- Dematteis, G. (2006). En la encrucijada de la territorialidad urbana. *Bitácora Urbano Territorial*, 10(1), 53-63.
- Epele, N. e Iturmendi, F. (2019). *Impacto distributivo del gasto público nacional en salud*. Resumen Ejecutivo. UNICEF.
- Falleti, T. (2007, 26-27 de octubre). *Local and universal: Institutional changes in health care and federalism in Brazil* [Ponencia]. Conference Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power in Historical Institutionalism, Evanston, IL, Estados Unidos.

- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Fenwick, T. B. (2008). *Avoiding governors: Federalism and the politics of social inclusion in Brazil and Argentina* [Tesis de doctorado, Oxford University]. Oxford University Research Archive.
- Fontana, A. y Frey, J. H. (2005). The interview. En N. K. Denzin e Y. S. Lincoln (Eds.), *The Sage handbook of qualitative research* (3.ª ed.) (pp. 695-727). Sage.
- Glaser, B. G. y Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Aldine.
- Guest, G., Bunce, A. y Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field Methods*, 18(1), 59-82.
- Guiñazú, S. (2025). Participación(es) con lente intercultural e interseccional. En L. del Prado y N. Castelnuovo Biraben (Eds.), *Glosario de participación* (pp. 39-43). CLACSO.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2023). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Resultados definitivos*. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-4>
- Jordana, J. (2002). Lógica de descentralización política. En *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Casos de Argentina y Bolivia* (pp. 11-25). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kickert, W., Klijn, E.-H. y Koppenjan, J. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.
- Kvale, S. (1996). The 1,000-page question. *Qualitative Inquiry*, 2(3), 275-284.
- Lago, F. P., Moscoso, N. S., Elorza, M. E. y Ripari, N. V. (2012). Descentralización y equidad: el gasto público en salud en los municipios de la provincia de Buenos Aires. *Salud Colectiva*, 8(3), 263-274.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy*. Russell Sage Foundation.
- Maceira, D., Apella, I. y Barbieri, E. (2005). Análisis del Programa REMEDIAR. Notas sobre evaluación y seguimiento. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*, 2, 13-21.
- Maceira, V., Vázquez, G., Ariovich, A., Crojethovic, M. y Jiménez, C. (2020). Pandemia y desigualdad social: los barrios populares del conurbano bonaerense en el aislamiento social preventivo obligatorio. *Revista Argentina de Salud Pública*, 12(Supl. COVID-19), Artículo e12. http://rasp.msal.gov.ar/rasp/articulos/vol12supl/AO_Maceirae12.pdf
- Meltsner, A. (1992). La factibilidad política y el análisis de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas* (pp. 367-392). Miguel Ángel Porrúa.
- Ministerio de Salud de la Nación. (2012). Programa Remediar + Redes, acceso a medicamentos esenciales en el primer nivel de atención: Evaluación de medio término del programa. Buenos Aires, Argentina.

- Ministerio de Salud de la Nación (2013). El Plan Nacer y su efecto en la satisfacción de los usuarios de los sistemas de salud provinciales. Documento de divulgación de resultados. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_plan_nacer_y_su_efecto_en_la_satisfaccion_de_los_usuarios_de_los_sistemas_de_salud_provinciales.pdf
- Ministerio de Salud de la Nación (2020a, 3 de septiembre). Salud lanzó el nuevo plan de servicios del programa SUMAR para todo el país. Argentina.gov.ar, Ministerio de Salud de la Nación. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/salud-lanzo-el-nuevo-plan-de-servicios-del-programa-Sumar-para-todo-el-pais>
- Ministerio de salud de la Nación (2020b). Estudio sobre financiamiento del Ministerio de Salud en el marco de la pandemia por COVID-19. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/06/estudio-sobre-financiamiento-del-msal-en-marco-de-pandemia-por-covid19-2020.pdf>
- Ministerio de Salud de la Nación (2022). Dirección de medicamentos esenciales, insumos y tecnologías. Programa Nacional Remediar. Informe de Gestión 2022. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bancos/2023-03/Remediar-informe-gestion-2022.pdf>
- Obinger, H., Leibfried, S. y Castles, F. G. (2005). Bypasses to a social Europe? Lessons from federal experience. *Journal of European Public Policy*, 12(3), 545-571.
- Organización Panamericana de la Salud (2021). Directrices de la OMS sobre gestión de la sangre y los componentes sanguíneos como medicamentos esenciales: Anexo 3 del sexagésimo séptimo informe del Comité de Expertos de la OMS en Patrones Biológicos. OPS.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). Prefacio a la primera edición. En *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (pp. 50-60). Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, C. M. (2013). Las relaciones intergubernamentales (RIG): Herramienta fundamental para la descentralización y reforzamiento de la gobernanza. *Revista Estrategia Organizacional*, 2(1), 157-167.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview Press.
- Starfield, B., Shi, L. y Macinko, J. (2005). Contribution of primary care to health systems and health. *The Milbank Quarterly*, 83(3), 457-502.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). Los actores de las políticas públicas. *Análisis y gestión de políticas públicas* (pp. 51-69). Ariel.
- Tamayo Sáenz, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Eds.), *La nueva administración pública* (pp. 281-312). Alianza.
- Vignolo, J., Vacarezza, M., Álvarez, C. y Sosa, A. (2011). Niveles de atención, de prevención y atención primaria de la salud. *Archivos de Medicina Interna*, 33(1), 7-11.
- Wallace, S. P. y Enriquez-Haass, V. (2001). Disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad en el sistema de atención médica en vías de cambios para los adultos mayores de Estados Unidos. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 10(1), 18-28.

Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; Universidad Autónoma de Colima; Fondo de Cultura Económica.

Yin, R. (1994) Case Study Research. Design and Methods (2.^{da} ed). California: Sage.

Fuentes

Presidencia de la Nación Argentina. (12 de mayo de 2015). Los hombres de 20 a 64 años tendrán cobertura médica a través del Plan Sumar, anunció la Presidenta. Casa Rosada. casarosada.gob.ar <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/28666-se-fir-mo-una-nueva-prorro>

Registro Nacional de Barrios Populares. (s.f.). Listado RENABAP. Ministerio de Economía, Argentina.gob.ar. Recuperado el 23 de julio de 2026, de <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/sisu/renabap/listado-renabap>

PASO en Tierra del Fuego: análisis de la democratización interna y el ordenamiento partidario en la elección de diputados/as nacionales (2011-2023)

PASO in Tierra del Fuego: Analysis of Internal Democratization and Party System Structuring in Elections for National Deputies (2011–2023)

Mario M. Oyarzun

Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF). Río Grande, Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Argentina

mmoyarzun@untdf.edu.ar

Resumen

En un contexto marcado por la suspensión de las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) en el año 2025 y el inminente debate sobre su continuidad, este trabajo analiza sus efectos en el distrito de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (AelAS) para la categoría diputados/as nacionales durante el periodo 2011-2023. Mediante un enfoque cuantitativo basado en estadísticas electorales oficiales, se analizan dos variables: la democratización interna de las agrupaciones partidarias, medida a través de la competencia y competitividad intrapartidarias, y el ordenamiento del sistema partidario, evaluado a través de dos dimensiones: la fragmentación electoral y el efecto filtro del umbral del 1,5 %. Los resultados evidencian un cumplimiento parcial y asimétrico de los objetivos de la reforma. El impacto democratizador resultó limitado, con baja tasa de uso de las primarias y predominio de listas únicas. En cambio, las PASO contribuyeron al ordenamiento partidario principalmente por la vía de la coordinación coalicional preelectoral (efecto psicológico del umbral) y no por exclusión mecánica, es decir, a un alineamiento de la competencia local con los clivajes nacionales. Este ordenamiento por coordinación tuvo como contrapartida una reducción de la competencia intrapartidaria, que evidencia un *trade-off* estructural entre ambos objetivos de la reforma. El estudio aporta una perspectiva territorializada para comprender cómo una reforma electoral nacional interactúa con sistemas partidarios subnacionales de baja magnitud.

Palabras clave: Elecciones; PASO; Diputados

Abstract

In a context marked by the suspension of the Primary, Open, Simultaneous and Mandatory elections (PASO in Spanish) in 2025 and the imminent debate over their continuity, this study analyzes their impact in the district of Tierra del Fuego, Antarctica, and South Atlantic Islands, on the category of national deputies during the 2011–2023 period. Using a quantitative approach based on official electoral statistics, two variables are evaluated: the internal democratization of political parties, measured through intraparty competition and competitiveness; and the structuring of the party system, examined through two dimensions: electoral fragmentation and the filtering effect of the 1.5% threshold. The results show a partial and asymmetric fulfillment of the reform's objectives. The democratizing impact was limited, with a low rate of primary use and a predominance of single-list systems. In contrast, the PASO contributed to party organization primarily through pre-election coalition coordination (the psychological effect of the threshold) rather than through mechanical exclusion, aligning local competition with national cleavages. This coordination-driven organization was offset by a reduction in intraparty competition, highlighting a structural trade-off between the two objectives of the reform. The study offers a territorial perspective for understanding how a national electoral reform interacts with subnational party systems of low district magnitude.

Keywords: Elections; PASO; Deputies

Recibido: 17/03/26; **Aceptado:** 19/05/26

Introducción

La sanción de la Ley 26.571, en diciembre de 2009, introdujo una de las reformas político-electorales más relevantes en la Argentina desde el retorno a la democracia, al establecer el régimen de elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) (Tullio y Álvarez Travieso, 2015). El mecanismo fue concebido para democratizar la vida interna de los partidos y ordenar el sistema partidario, caracterizado por la fragmentación y la proliferación de agrupaciones con débil arraigo territorial (Abal Medina, 2009; Tullio y Álvarez Travieso, 2015). En el marco del debate abierto sobre su continuidad, evaluar empíricamente sus efectos constituye una agenda de investigación pertinente.

La producción académica sobre las PASO se ha concentrado en el nivel nacional y en los distritos de mayor magnitud electoral (Gallo, 2018; Santoro, 2020; Cruz, 2021); así, quedó relegado el análisis de contextos subnacionales periféricos, donde las reformas electorales son reinterpretadas y condicionadas por dinámicas políticas locales (Cruz *et al.*, 2023). El distrito de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (AelAS) constituye un caso adecuado para examinar esta mediación. Su provincialización tardía (1991) condicionó el desarrollo de sus estructuras partidarias. Con el menor padrón electoral del país y cinco diputados nacionales, el distrito opera bajo una lógica de baja magnitud que eleva el umbral efectivo de acceso y penaliza estructuralmente a las fuerzas minoritarias (Santoro, 2020; Alles *et al.*, 2021). Al mismo tiempo, su sistema de partidos exhibió históricamente niveles de fragmentación superiores a los promedios nacionales para distritos de tamaño similar, con valores característicos de los distritos de alta magnitud (Santoro, 2020). Este punto de partida convierte a Tierra del Fuego en un caso analíticamente relevante para evaluar los efectos de una reforma diseñada para el promedio nacional sobre una realidad política estructuralmente atípica.

En este marco, el presente trabajo se pregunta: ¿cuáles han sido los efectos de las elecciones PASO en la democratización interna de las agrupaciones partidarias y en el ordenamiento del sistema partidario en el distrito de Tierra del Fuego, AelAS, para la categoría de diputados/as nacionales durante el período 2011-2023?

Para responder este interrogante, el estudio analiza las PASO a partir de dos variables. En primer lugar, la democratización interna de las agrupaciones partidarias evaluada mediante indicadores de competencia y competitividad intrapartidaria. En segundo lugar, el ordenamiento del sistema partidario distrital, examinado a través de dos dimensiones: el efecto filtro del umbral legal del 1,5 % y la fragmentación electoral medida por el Número Efectivo de Partidos (NEP).

El estudio sostiene que, en un distrito de baja magnitud electoral como Tierra del Fuego, las PASO produjeron un efecto asimétrico y un *trade-off* estructural. Por un lado, su capacidad para promover la democratización interna resultó limitada, entonces, la competencia intrapartidaria fue escasa y discontinua. Por otro lado, el mecanismo contribuyó al ordenamiento del sistema partidario, pero no prioritariamente por la exclusión mecánica de actores a través del umbral del 1,5 %, sino por un efecto psicológico y de coordinación, a partir de la conformación de alianzas o fusiones de fuerzas partidarias para superar el umbral, lo que redujo la fragmentación y alineó a la competencia local con los clivajes nacionales. Sin embargo, esa misma coordinación coalicional desalentó las disputas internas, generó un *trade-off* entre ordenamiento y democratización. En esa línea, el caso sugiere que el ordenamiento operó fundamentalmente por coordinación, y no por exclusión mecánica, a partir de la modificación de los cálculos estratégicos de los actores locales que se incorporaron a ofertas electorales viables.

De ese modo, el estudio aporta una perspectiva territorializada que matiza las interpretaciones generalizadas sobre los efectos de las reformas electorales, al mostrar que sus resul-

tados dependen de la interacción entre el diseño institucional y las características del sistema partidario subnacional.

El artículo se organiza en siete secciones. Tras esta introducción, la segunda reconstruye el contexto de la reforma electoral y las características de las PASO; la tercera desarrolla el enfoque teórico-metodológico; la cuarta presenta antecedentes de elecciones primarias en la Argentina y el diagnóstico del sistema político fueguino previo a la reforma; mientras que las secciones quinta y sexta exponen la contrastación empírica para cada dimensión analítica; finalmente, se presentan las conclusiones.

Contexto de la reforma electoral

La Ley 26.571: diagnóstico y propósitos

A fines de 2009, el Poder Ejecutivo argentino impulsó la reforma político-electoral más relevante desde el retorno a la democracia (Tullio y Álvarez Travieso, 2015). Aprobada por el Congreso en diciembre de ese año,¹ la Ley 26.571, de “Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral”, introdujo modificaciones en el Código Electoral Nacional (Ley 19.945), la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley 23.298) y la Ley de Financiamiento de Partidario (Ley 26.215), que le otorgaron a la reforma un carácter sistémico (Tullio y Álvarez Travieso, 2015).

El diagnóstico que fundamentó la iniciativa sostuvo que el sistema partidario argentino padecía una marcada debilidad ideológica y programática, lo que generaba la proliferación de sellos electorales sin estructura ni representación territorial (Poder Ejecutivo Nacional [PEN], 2009; Abal Medina, 2009; Gallo, 2018). Al momento de la sanción, coexistían 685 partidos reconocidos, pero solo 33 con inscripción a nivel nacional, mientras la Cámara de Diputados se encontraba fragmentada en 45 bloques legislativos² y el Senado contaba con 21 bloques.³ Esta atomización, lejos de expresar pluralismo, erosionaba la gobernabilidad y opacaba la representación política (Alessandro, 2011). En palabras de Tullio y Álvarez Travieso, la “fragmentación, inestabilidad, transfuguismo, opacidad, falta de credibilidad y hasta prevaricación” caracterizaban el arco de opinión sobre los partidos políticos en la década previa (2015, p. 7).

Frente a este diagnóstico, la reforma se propuso dos objetivos centrales que estructuran el presente análisis: democratizar la vida interna de los partidos mediante la apertura de los procesos de selección de candidaturas y ordenar el sistema partidario para reducir la fragmentación y fortalecer la institucionalización de las fuerzas políticas (Straface y Page, 2009; Abal Medina et al., 2023; Scherlis y Tchintian, 2023).

El mecanismo PASO: características y funcionamiento

El Título II de la Ley 26.571 instituyó el régimen de Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) como el instrumento principal de la reforma. Su diseño combinó cuatro atributos que lo distinguen de otros mecanismos de selección de candidaturas en la región. En primer lugar,

1 El proyecto de ley fue una reacción del partido oficialista (Frente para la Victoria) días después de la derrota en los comicios de término medio en el mes de julio de 2009 en la provincia de Buenos Aires (Alessandro, 2011).

2 En 1983, los 254 miembros de la Cámara de Diputados se agrupaban en 11 bloques, un promedio de 23 legisladores por bancada, mientras que en 2009, los 257 parlamentarios se distribuían en 45 bloques, un promedio de seis diputados por bancada.

3 En 1983, el Senado de 46 miembros contaba con siete bloques, lo que representa un promedio de aproximadamente siete senadores por bloque. En cambio, en 2009, los 72 senadores se agrupaban en 21 bloques, con una media de tres senadores por bloque.

es obligatorio: todas las agrupaciones partidarias que compitan deben participar, sin excepción.⁴ En segundo lugar, es abierto: cualquier ciudadano habilitado puede votar en la interna de cualquier agrupación, independientemente de su afiliación partidaria. En tercer lugar, es simultáneo: todas las primarias se realizan en mismo día, bajo la administración de los organismos estatales nacionales. Por último, establece un umbral de acceso del 1,5 % de los votos válidos en el distrito: las agrupaciones que no lo superen quedan excluidas de la elección general.

Este diseño buscaba operar simultáneamente sobre dos dimensiones. Hacia el interior de los partidos políticos, abría la nominación de candidaturas a la participación de todo el electorado, al sustituir los mecanismos previos de designación cupular o negociación entre élites. Y, por otro lado, hacia el sistema partidario en su conjunto, con la aplicación de un umbral legal que funcionaba como filtro para desincentivar la proliferación de candidaturas sin representación real y promover la coordinación de fuerzas afines (Scherlis y Tchintian, 2023).

Cuestionamientos, balance y suspensión

Desde su primera aplicación, en agosto de 2011, las PASO generaron debates que no cesaron durante toda su vigencia. Sus defensores destacan su capacidad para estabilizar las alianzas electorales con anticipación, renovar cuadros dirigentes y reducir la fragmentación parlamentaria (Tullio, 2021; Abal Medina et al., 2023). Sus críticos, en cambio, cuestionan la injerencia estatal en la vida interna de los partidos, el costo económico de una doble jornada electoral y la escasa utilización del mecanismo para dirimir candidaturas reales, lo que lo reduciría a una costosa encuesta preelectoral (De Luca, 2021; Gallo, 2021).⁵

Este debate adquirió nueva urgencia cuando, en noviembre de 2024, el Poder Ejecutivo Nacional remitió al Congreso el proyecto “Reforma para el Fortalecimiento Electoral y la Reforma de los Partidos Políticos”, que proponía la eliminación definitiva del régimen de primarias. Si bien el proyecto no obtuvo aprobación en esos términos, derivó en la sanción de la Ley 27.783 en febrero de 2025, que suspendió las PASO para el ciclo electoral de ese año. Esta suspensión no clausura el debate, sino que lo intensifica. En ese marco, evaluar con evidencia empírica territorializada los efectos que produjo el mecanismo durante sus doce años de vigencia constituye el propósito central de este trabajo.

Enfoque teórico-metodológico

Democratización interna partidaria

La democratización interna de los partidos políticos excede la mera adopción de procedimientos electorales internos. En una definición amplia, abarca el conjunto de disposiciones institucionales orientadas a garantizar la participación del demos partidario en tres esferas: la elaboración del proyecto político, la selección de autoridades y la nominación de candidaturas (Gallo, 2021).⁶ Esta última dimensión es la que atienden las PASO al sacar de la agenda de los partidos los mecanismos de nominación de candidatos y al introducir un procedimiento único para todos (Straface y Page, 2009). En este sentido, las primarias cumplen su función democratizadora cuando desplazan mecanismos de designación restringidos, definidos por élites partidarias o instancias internas sin participación ampliada (Abal Medina, 2009; Gallo, 2021; Tullio, 2021).

4 La Ley 26.571, en el Art. 18, definió a las “agrupaciones políticas” como los partidos políticos, confederaciones y alianzas participantes en el proceso electoral.

5 Scherlis y Tchintian (2023, p. 17) realizan una síntesis de argumentos a favor y en contra, y alternativas de reformas.

6 Demos partidario: conjunto de miembros encargados de tomar las decisiones colectivas partidarias (Gallo, 2021).

El punto de partida teórico para analizar esta transformación es la propuesta de Rahat y Hazan (2001), quienes conceptualizan los métodos de selección de candidaturas a partir de la conformación del selectorado, es decir, el conjunto de personas habilitadas para influir en la definición de candidaturas. En un *continuum* que va de la máxima inclusividad a la máxima exclusividad, los métodos de nominación se diferencian según quién ejerce el poder de selección (Figura 1).

Figura 1: Selectorado de partidos políticos



Fuente: Elaboración propia con base en Rahat y Hazan (2001).

Las PASO ubican a la Argentina en el extremo más inclusivo de este *continuum*, ya que el selectorado está compuesto por la totalidad del electorado habilitado, independientemente de la afiliación partidaria. Sin embargo, el potencial democratizador del mecanismo depende del nivel de competencia interna efectivamente existente, ya que la adopción formal de un procedimiento más inclusivo no garantiza que las candidaturas dejen de ser definidas previamente por acuerdos intraelitarios que luego solo son ratificados en las urnas (Gallo, 2018, 2021).

En este marco, la democratización interna se operacionaliza a través de dos propiedades: la primera es la competencia, entendida como la existencia de, al menos, dos listas o aspirantes que se enfrentan por la nominación (Sartori, 2005); y la segunda es la competitividad, que refiere al grado de rivalidad entre los competidores, es decir, la probabilidad real de que cualquiera de ellos pueda imponerse (Freidenberg, 2009). La presencia de competencia no garantiza competitividad, ya que una interna con múltiples listas puede resultar poco competitiva si una de ellas concentra abrumadoramente el voto (Freidenberg, 2009; Gallo, 2018).

Ordenamiento del sistema partidario

Un sistema de partidos sólido constituye una condición relevante para la calidad democrática, ya que organiza la representación política, canaliza el conflicto social y contribuye a la gobernabilidad. Por el contrario, cuando sus componentes se debilitan, pueden generarse procesos de fragmentación que dispersan la competencia electoral y reducen la claridad de las ofertas políticas (Varetto, 2017). Entre las interpretaciones que buscan explicar este fenómeno se destacan aquellas que lo vinculan con procesos de desnacionalización o territorialización de la competencia,⁷ mediante los cuales el debilitamiento de las dinámicas partidarias nacionales fortalece las lógicas subnacionales y favorece la proliferación de actores políticos y partidarios en los distintos territorios (Calvo y Escolar, 2005; Navarro y Varetto, 2014).

⁷ Desnacionalización o territorialización es el proceso a través del cual los patrones de competencia partidaria adquieren componentes provinciales o locales, haciendo que cada uno de los distritos que componen un Estado tenga características propias y distintivas tanto de otros distritos como del nivel de competencia nacional. En este escenario, los partidos políticos dirigen su atención hacia el nivel provincial o local de la competencia partidaria, lo cual contribuye a realzar los clivajes regionales, provinciales o locales (Cruz, 2021, p. 72).

Desde la perspectiva de Duverger (1957), el ordenamiento de un sistema partidario puede explicarse mediante dos tipos de efectos interrelacionados. Por un lado, el efecto mecánico, que surge de la propia estructura del sistema electoral y de la forma en que sus reglas transforman votos en escaños. Por otro, el efecto psicológico, que opera sobre las decisiones estratégicas de partidos y dirigentes, quienes ajustan su comportamiento en función de los incentivos y restricciones que dichas reglas generan. Aunque ambos mecanismos contribuyen al ordenamiento de la competencia política, difieren en su temporalidad. Mientras que el efecto mecánico suele manifestarse de forma inmediata, el psicológico requiere procesos de adaptación más prolongados, por lo que sus consecuencias son observables principalmente en el mediano y largo plazo (Duverger, 1957; Cox, 2004).

Con el propósito de ordenar cuantitativa y cualitativamente la oferta electoral, las PASO incorporan un umbral mínimo de 1,5 % de votos válidamente emitidos como requisito para acceder a la elección general (Santoro, 2020; Gallo, 2021).⁸ Este diseño institucional combina los dos mecanismos señalados por Duverger (1957). Por una parte, produce un efecto mecánico al excluir de la contienda general a las agrupaciones que no superan dicho umbral. Por otra, genera un efecto psicológico al desincentivar la participación de aquellas fuerzas que anticipan dificultades para superarlo, que incentiva a su vez estrategias de coalición, fusión o integración con otros espacios partidarios (Scherlis y Tchintian, 2023). En este trabajo, el efecto de las PASO sobre el ordenamiento del sistema partidario fueguino se evalúa a partir de dos dimensiones analíticas: el filtrado de la oferta electoral y el nivel de fragmentación partidaria.

Articulación entre democratización interna y ordenamiento del sistema partidario

La literatura que analiza las PASO argentinas tiende a evaluar por separado los efectos democratizadores y los efectos ordenadores (Santoro, 2020; Gallo, 2021; Abal Medina *et al.*, 2023; Aguerre *et al.*, 2023), sin embargo, ambos pueden entrar en tensión. Desde la perspectiva institucionalista de Duverger (1957) y sus desarrollos posteriores (Cox, 2004), las reglas electorales generan efectos mecánicos (exclusión directa) y psicológicos (disuasión estratégica) que moldean el sistema de partidos en el largo plazo.

En el diseño de las PASO, el umbral del 1,5 % combina ambos efectos. Pero este trabajo distingue, además, un efecto adicional, que denomina ordenamiento por coordinación: las PASO incentivan la conformación de alianzas territorialmente viables, incluso entre fuerzas que individualmente superarían el umbral. No obstante, este mecanismo de ordenamiento tiene costos no deseados: la coalición desalienta las competencias intrapartidarias, reduce la tasa de uso (TU) de las primarias y limita su función democratizadora.

Por ello, este artículo sostiene que, en un distrito de baja magnitud como Tierra del Fuego, las PASO producen un *trade-off* estructural. Por un lado, su capacidad para democratizar la vida interna de los partidos es limitada, ya que la competencia intrapartidaria en dicha provincia es escasa y discontinua. Por otro lado, el mecanismo contribuye al ordenamiento del sistema partidario, pero no principalmente por la exclusión mecánica, sino por coordinación estratégica (efecto psicológico), a partir de lo cual las fuerzas partidarias tienden a fusionarse o coaligarse para superar el umbral, de modo tal que se reduce la fragmentación electoral y la competencia local se alinea con los clivajes nacionales. Sin embargo, esa misma coordinación coalicional desalienta las disputas internas, generando un *trade-off* entre ordenamiento y democratización. El caso fueguino permite así matizar las interpretaciones generalistas sobre las PASO y muestra que sus efectos dependen críticamente de la interacción entre el diseño institucional y las dinámicas partidarias subnacionales.

⁸ Art. 45 de la Ley 26.571.

Diseño de investigación, variables, dimensiones e indicadores

El presente estudio adopta un diseño longitudinal de enfoque cuantitativo (Hernández Sampieri *et al.*, 2014), orientado a analizar los efectos de la implementación de las PASO en el distrito de Tierra del Fuego, para la categoría de diputados/as nacionales entre 2011 y 2023 (variable independiente). Se evalúa su impacto en dos variables dependientes: la democratización interna de las agrupaciones partidarias y el ordenamiento del sistema partidario fueguino.

Como se observa en la Tabla 1, la democratización interna se aborda en su dimensión competitiva, considerando que esta apertura institucionalizada de selección de candidaturas constituye una expresión empírica de la democratización partidaria. En primer orden, se examina la competencia intrapartidaria, observando la proporción de fuerzas políticas que utilizaron las PASO para dirimir las candidaturas. Esta dimensión se operacionaliza mediante el indicador de Tasa de Uso (TU), definida como la proporción de agrupaciones que presentaron al menos dos listas internas sobre el total de partidos y coaliciones competidoras en cada elección (Agüerre *et al.*, 2023; Cruz *et al.*, 2023).

En segundo orden, se analiza la competitividad intrapartidaria, entendida como el grado de incertidumbre en la competencia entre listas internas. Para su medición se utiliza el indicador Margen de Victoria (MV), entendido como la diferencia porcentual entre la lista más votada y la segunda lista más votada (Valdés Zurita, 1995).⁹ Siguiendo a este autor, se distinguen tres niveles: 1. Alta competitividad: $MV \leq 10\%$. 2. Competitividad media: $MV > 10\%$ y $\leq 15\%$. 3. Baja competitividad: $MV > 15\%$. Esta clasificación permite captar distintos grados de incertidumbre electoral en la disputa por las candidaturas y evita reducir el fenómeno a una simple distinción entre casos competitivos y no competitivos.

La segunda variable se aborda a partir de dos dimensiones complementarias: el efecto selectivo del umbral legal y la fragmentación de la oferta electoral. En la primera fase empírica, se examina el efecto del umbral del 1,5 % sobre la reducción de la oferta electoral; esta instancia clasificatoria se analiza comparando la cantidad de listas que se presentaron en las PASO y la proporción de aquellas que logran competir en la elección general.

Para evaluar la fragmentación, se adopta el criterio de Sartori (2005), según el cual, solo los partidos con peso electoral relevante deben considerarse al analizar la estructura de un sistema partidario. En función de ello, se recurre al indicador Número Efectivo de Partidos (NEP), desarrollado por Laakso y Taagepera (1979),¹⁰ que pondera la cantidad de agrupaciones en competencia según su peso relativo sobre la base de los votos obtenidos, evitando sobrestimar la fragmentación por la presencia de fuerzas testimoniales (Varetto, 2017; Santoro 2020; Cruz, 2021; Abal Medina *et al.*, 2023). En este estudio, el NEP se calcula sobre los resultados de la elección general, instancia en la que se expresa la preferencia definitiva del electorado y se determina la distribución de las bancas.

⁹ Para su cálculo se utiliza una fórmula compuesta por los siguientes términos: $MV = V1 - V2$, donde: MV= Margen de Victoria. V1= Agrupación interna partidaria ganadora de la elección primaria. V2= Agrupación interna partidaria en segundo lugar en la elección primaria (Valdés Zurita, 1995).

¹⁰ Número Efectivo de Partidos (NEP) se define como: $NEP = 1 / \sum (p_i)^2$ donde p_i representa la proporción de votos (o escaños) obtenida por el partido i . Esta medida pondera tanto el número de partidos como su tamaño relativo, de modo que un sistema con pocos partidos grandes tendrá un NEP bajo, mientras que uno con muchos actores de similar tamaño presentará un valor elevado.

Tabla 1: Variables, dimensiones e indicadores del estudio

Variable	Dimensión	Indicador	Definición operacional
Democratización interna	Competencia intrapartidaria	Tasa de Uso	Proporción de agrupaciones que presentaron ≥ 2 listas internas sobre el total de agrupaciones competidoras: $TU = (\text{partidos con } \geq 2 \text{ listas} / \text{total de partidos}) \times 100$.
	Competitividad intrapartidaria	Margen de Victoria	Diferencia porcentual entre la lista más votada y la segunda. Se considera: Alta competencia: $MV \leq 10\%$. Competitividad media: $MV > 10\% \text{ y } \leq 15\%$. Baja competitividad: $MV > 15\%$.
Ordenamiento partidario	Efecto filtro del umbral	Tasa de exclusión	Proporción de agrupaciones que no superaron el umbral del 1,5 % sobre el total de agrupaciones que compitieron en las PASO
	Fragmentación partidaria	Número Efectivo de Partidos	Calculado sobre los resultados de la elección general para la categoría diputados/as nacionales: $NEP = 1/\sum(\pi_i)^2$

Fuente: Elaboración propia.

La evidencia empírica se recolectó de fuentes oficiales como la Cámara Nacional Electoral, la Dirección Nacional Electoral, el Observatorio Político Electoral del Ministerio del Interior y la página oficial de la Cámara de Diputados de la Nación del período que abarca las siete ediciones de las PASO: cuatro en años de elecciones presidenciales (2011, 2015, 2019 y 2023) y tres en años de renovación legislativa (2013, 2017 y 2021).

Las primarias en contexto

Antecedentes de primarias en Argentina y el camino hacia las PASO

Antes de la sanción de la Ley 26.571, el sistema político argentino ensayó diversos intentos orientados a regular la selección de candidaturas. La crisis del 2001, que erosionó los vínculos de representación y popularizó la consigna “Que se vayan todos” (Cruz, 2021), impulsó una reforma orientada a recomponer la legitimidad del sistema político. En 2002, la Ley N.º 25.611¹¹ estableció por primera vez las primarias abiertas y simultáneas a nivel nacional, pero su aplicación fue limitada. Fue suspendida en 2003 y eludida por más del 90 % de los partidos mediante listas únicas en las legislativas de 2005, y finalmente fue derogada en 2006 (Tula y Galván, 2023). La experiencia evidenció que la formalización legislativa, por sí sola, no modifica los incentivos estratégicos de los partidos.

Paralelamente, en el marco del sistema federal argentino, diversas provincias ensayaron mecanismos propios de primarias que funcionaron como laboratorios institucionales (De Riz, 1992). Santa Fe fue la provincia pionera en la adopción de las PASO mediante la Ley 12.367 (2004), seguida por otras once jurisdicciones con alcances diversos (Santoro, 2024).¹² En Tierra del Fuego, un proyecto de ley para incorporar primarias provinciales fue presentado en 2016 y 2018, pero nunca alcanzó tratamiento legislativo.¹³

11 Eran obligatorias para las agrupaciones partidarias, no para los ciudadanos.

12 Las provincias que adoptaron las PASO fueron: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chaco, San Luis, Catamarca, San Juan, Río Negro, Salta, Buenos Aires, Entre Ríos, Chubut y Mendoza (Santoro, 2024).

13 El proyecto de reforma política fue presentado originalmente mediante el Mensaje N.º 07/16 del Poder Ejecutivo Provincial, tramitado como Asunto Legislativo N.º 041/16, “Proyecto de Ley de Democratización de la Representación Política”, elevado a la Legislatura de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (2016), y posteriormente reiterado mediante el Mensaje N.º 01/18, tramitado como Asunto Legislativo N.º 010/18.

Entre 1983 y 2009, proliferaron prácticas informales como listas *ad hoc* o “sellos de goma”,¹⁴ que alcanzaron su máxima expresión en las elecciones de 2003 y 2007 con el uso de “neolemas”, trasladando la competencia al interior de los partidos hacia la elección general y fragmentando el sistema partidario (Tula y Galván, 2023). En este contexto histórico e institucional, la sanción de la Ley 26.571 en 2009 instituyó las PASO como un mecanismo destinado a ordenar la competencia intrapartidaria y reducir la fragmentación.

Tierra del Fuego y su diagnóstico pre-PASO

La Cámara de Diputados argentina distribuye sus 257 bancas con criterio poblacional, con un mínimo de cinco representantes por distrito, asignados mediante del sistema D'Hondt con una barrera electoral del 3 %, con listas cerradas y bloqueadas, y mandatos de cuatro años renovables por mitades (Ley N° 22.847; Malamud y De Luca, 2016).

La evaluación del impacto de las PASO en Tierra del Fuego requiere considerar las características singulares del distrito. Su provincialización tardía en 1991, tras más de un siglo como último Territorio Nacional, condicionó la formación y consolidación de su sistema partidario, lo que restringió la emergencia y el desarrollo de estructuras partidarias competitivas (Oyarzun, 2026). Luego de su integración al régimen federal, la representación parlamentaria se equiparó con las provincias de menor población, y alcanzó las actuales cinco bancas en la cámara baja, y tres en el Senado (Reynoso, 2012).¹⁵

En consecuencia, Tierra del Fuego integra el grupo de distritos de baja magnitud, donde los mandatos se renuevan por mitades cada dos años, alternando una magnitud efectiva de tres y dos bancas según el ciclo electoral (Santoro, 2020; Alles *et al.*, 2021).¹⁶ Estas condiciones limitan los efectos proporcionales de la fórmula D'Hondt, elevan el umbral efectivo de acceso a la representación y generan dinámicas competitivas que tienden a favorecer a las fuerzas mayoritarias, mientras las minorías quedan subrepresentadas (Malamud y De Luca, 2016). En consecuencia, la configuración institucional del distrito tiende a reproducir un sesgo mayoritario en la conversión de votos en escaños (Calvo *et al.*, 2001).

El comportamiento del sistema partidario fueguino previo a las PASO (Figura 2) constituye la base a partir de la cual se evalúan las transformaciones producidas por la reforma electoral. Durante la década de 1980, la competencia legislativa nacional se organizó en torno al peronismo y la Unión Cívica Radical (UCR), es decir, configuraba un formato predominantemente bipartidista, con valores del NEP cercanos a 2,6 en los distritos de menor magnitud (Alles

14 En ese contexto, a partir de 1984, la nominación de candidaturas estuvo regulada por la Ley Orgánica de Partidos Políticos N.º 23.298. Esta norma otorgó autonomía a las organizaciones partidarias para determinar y administrar sus procesos electorales, tanto en lo que atañe a la elección periódica de autoridades como de candidatos/as a cargos públicos electivos. En este proceso, adquirió suma importancia la carta orgánica partidaria, un estatuto votado en asamblea de afiliados y por el cual los partidos políticos organizan las estructuras internas, fijan derechos y obligaciones, y a la cual sus autoridades y afiliados deben ajustar obligatoriamente su actuación (Tula y Galván, 2023).

15 Según el censo nacional de 1980, la Argentina contaba aproximadamente con 28 millones de habitantes. El Decreto N° 22.847/83 estableció el criterio para la asignación de bancas en la Cámara de Diputados de la Nación, basado en la división de la población de cada provincia por un coeficiente fijo de 161.000 habitantes. No obstante, la norma fijó un mínimo de cinco (5) diputados por provincia, y así se garantizaba una representación básica para aquellas jurisdicciones cuya población no alcanzara el umbral exigido por el divisor. Como resultado, provincias como San Luis, Catamarca, La Pampa, Neuquén, La Rioja y Santa Cruz fueron beneficiadas por este piso mínimo. Sin embargo, Tierra del Fuego fue nuevamente exceptuada de este esquema, ya que su condición de Territorio Nacional la excluía de las prerrogativas plenas del federalismo argentino. En esta transición, se le asignaron dos bancas en la Cámara de Diputados, que pasó a contar con un total de 254 integrantes en 1983 (Reynoso, 2012).

16 Según Ignacio Santoro (2020, p. 115), los distritos con magnitud pequeña, tanto formal como efectiva, son los siguientes: Tierra del Fuego 5 (3 y 2); Catamarca 5 (3 y 2); Chubut 5 (3 y 2); Formosa 5 (3 y 2); La Pampa 5 (3 y 2); La Rioja 5 (3 y 2); Neuquén 5 (3 y 2); San Luis 5 (3 y 2); Santa Cruz 5 (3 y 2); Jujuy 6 (3); San Juan 6 (3); Chaco 7 (4 y 3); Corrientes 7 (4 y 3); Misiones 7 (4 y 3); Salta 7 (4 y 3); Santiago del Estero 7 (4 y 3); Entre Ríos 9 (5 y 4); Tucumán 9 (5 y 4); Mendoza 10 (5).

et al., 2021; Cruz, 2021). Sin embargo, la trayectoria fueguina se apartó tempranamente de esta tendencia; entre 1983 y 1997 el NEP se mantuvo por encima de 3, con las bancas distribuidas entre tres fuerzas políticas: el PJ, la UCR y el MPF.¹⁷ En consecuencia, la oferta electoral fueguina también se ubicó por encima del promedio nacional (Santoro, 2020).

A partir de 1989, la competencia en Tierra del Fuego adquirió una lógica crecientemente coalicional, en línea con los procesos de fragmentación y desnacionalización nacional del sistema partidario argentino (Calvo y Escolar, 2005; Varetto, 2017). El colapso de la Alianza en 2001 profundizó estas dinámicas. Mientras el NEP nacional se mantuvo por encima de 3 y alcanzó valores cercanos a 4 en 2007 (Alles et al., 2021), en Tierra del Fuego, la fragmentación fue significativamente mayor: el NEP llegó a 9,9 en las elecciones legislativas de ese año.¹⁸ En 2009, año de la sanción de la reforma, el NEP fueguino alcanzó a 6,4, lo que reflejaba que la fragmentación persistía pese al adelantamiento del calendario electoral y configuraba el punto de partida sobre el cual operarían las PASO (Santoro, 2020).¹⁹

En perspectiva, este recorrido evidencia la trayectoria singular del sistema partidario fueguino. A diferencia del bipartidismo que estructuró la competencia nacional durante la década de 1980, Tierra del Fuego desarrolló, desde sus orígenes, un pluralismo moderado con base territorializada (Oyarzun, 2026), que anticipó dinámicas de fragmentación posteriormente observadas a escala nacional. En definitiva, previo a la sanción de la reforma de 2009, el sistema partidario fueguino exhibió niveles de fragmentación propios de distritos de gran magnitud (Santoro, 2020), datos a partir de los cuales este estudio evalúa los efectos de las PASO en el distrito.

Figura 2: Evolución del NEP y de las agrupaciones partidarias en competencia para la categoría Diputados/as nacionales. Distrito de Tierra del Fuego, AelAS (1983-2009)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cámara Nacional Electoral.

Contrastación empírica

Democratización interna en Tierra del Fuego (2011-2023)

Para evaluar en qué medida las PASO cumplieron su función democratizadora en Tierra del Fuego, el análisis se organiza en torno a dos propiedades complementarias de la compe-

17 Movimiento Popular Fueguino: antes de 1985 denominado Alianza Agrupación Vecinal/Unión Popular Fueguina.

18 En este contexto, la representación parlamentaria del distrito fue ocupada por una sucesión de coaliciones electorales: Frente para la Victoria, Acción por la República, Frente Cívico y Social para la Alianza, ARI/Partido Social Patagónico, y de escisiones provinciales del peronismo: Frente de Unidad Provincial y el Partido Federal Fueguino.

19 La Ley 26.495 adelantó las elecciones de octubre a junio de 2009, y así se redujeron significativamente los tiempos del proceso electoral. Según Santoro (2020), esta modificación pudo incidir en la disminución de la oferta electoral, al limitar los tiempos de presentación de partidos políticos y el armado de alianzas.

tencia intrapartidaria: su existencia, a través de la TU, y su intensidad, medida a través del MV.

Competencia interna: TU. La TU es el indicador más directo para evaluar en qué medida las PASO fueron utilizadas como mecanismo de selección de candidaturas y no meramente como instancia de ratificación de decisiones previas acordadas.

El análisis de la TU en el distrito de Tierra del Fuego durante el período 2011-2023 revela un patrón de utilización bajo y discontinuo (Tabla 2). Solo en cuatro de las siete elecciones primarias analizadas (2011, 2013, 2021 y 2023) se registraron competencias intrapartidarias. En los tres ciclos restantes (2015, 2017 y 2019), en la totalidad de las agrupaciones se presentaron listas únicas, lo que convirtió a las PASO en una instancia de ratificación sin disputa real.

El promedio de la TU para el periodo 2011-2023 se ubicó en el 10,72 %, valor que sitúa a Tierra del Fuego entre los distritos con menor utilización del mecanismo a nivel nacional; solo seis de un total de 59 tuvieron competencia intrapartidaria. A fines comparativos, el estudio de Aguerre et al. (2023, p. 32), quienes construyeron un ranking interprovincial de TU para la categoría diputados nacionales en el periodo 2011-2021, ubicó al distrito en el puesto 23 de 24 jurisdicciones, con un promedio de 7,75 %, únicamente por encima de La Rioja, con el 5,56 %, y considerable distancia de la provincia con mayor competencia interna, Corrientes, con el 49,13 %.

La tendencia de 2015 a 2019, con tres ciclos consecutivos sin ninguna interna, coincide con la consolidación del esquema bicoalicional en el sistema partidario argentino señalado por Cruz (2021). En este periodo, el Frente para la Victoria y el PRO, luego Cambiemos, lideraron un proceso de renacionalización que desalentó las disputas intrapartidarias. Este efecto también se expresó con claridad en el distrito fueguino, donde ambos espacios optaron sistemáticamente por la lista única como estrategia electoral.

Tabla 2: TU de las PASO en el distrito de Tierra del Fuego, AelAS. para la categoría Diputados/as nacionales (2011/2023)

Año	Total de agrupaciones	Con internas (n)	Total de listas	Tasa de Uso (%)
2011	10	1	12	10,00 %
2013	9	2	13	22,22 %
2015	9	0	9	0 %
2017	11	0	11	0 %
2019	6	0	6	0 %
2021	7	1	11	14,29 %
2023	7	2	9	28,57 %
	59	6	71	10,72 %

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cámara Nacional Electoral.

Nota:

- 2011- Partido Social Patagónico: tres listas.
- 2013 - Partido Justicialista: tres listas / Unión Cívica Radical: tres listas.
- 2021 - Alianza Juntos por el Cambio TDF: cinco listas.
- 2023 - Alianza Juntos por el Cambio TDF: dos listas, y Frente de Izquierda y de los Trabajadores-UNIR: dos listas.

Fue la Alianza Juntos por el Cambio TDF la agrupación que recurrió con mayor frecuencia a las PASO como mecanismo de selección de candidaturas (2021 y 2023). Sin embargo, como se observa en la Tabla 3, la mayoría de las agrupaciones que postularon más de una lista perdieron apoyo en la elección general, una tendencia a escala nacional que se reprodujo en la provincia (Gallo, 2018). Este resultado contradice los efectos asociados al *primary bonus* propuesto por Carey y Polga-Hecimovich (2006, p. 530), según el cual las agrupaciones que utilizan las primarias como mecanismo de selección de candidaturas capitalizan electoralmen-

te la legitimación derivada de la competencia interna. En Tierra del Fuego, de las 18 bancas disputadas entre 2011 y 2023, solo una fue obtenida por un candidato surgido de una interna partidaria competitiva: Héctor "Tito" Steffani, de la Alianza Juntos por el Cambio TDF, electo en 2021, que se impuso tras una disputa entre cinco listas.

Tabla 3: Desempeño electoral de agrupaciones con competencia interna para la categoría Diputados/as nacionales. Distrito de Tierra del Fuego, AelAS (2011-2023)

Año	Agrupación partidaria con interna	% Votos PASO	% Votos general	Obtuvo banca
2011	Partido Social Patagónico	8,33 %	7,70 %	No
2013	Partido Justicialista	9,61 %	3,55 %	No
2013	Unión Cívica Radical	6,91 %	4,85 %	No
2021	Juntos por el Cambio	36,35 %	28,65 %	Sí
2023	Juntos por el Cambio	17,67 %	12,34 %	No
2023	Frente de Izquierda y de los Trabajadores-Unidad	2,75 %	4,10 %	No

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cámara Nacional Electoral.

En definitiva, más del 80 % de las agrupaciones partidarias que compitieron en las PASO fueguinas entre 2011 y 2023 presentaron lista única, lo que evidencia que la democratización interna promovida por la reforma electoral de 2009 tuvo en el distrito un alcance muy limitado. En un contexto de escasa competencia intrapartidaria, cuando existió, no se tradujo en un fortalecimiento de la oferta electoral ni en una mayor capacidad competitiva en la instancia general. Este escenario sugiere que el impacto de las PASO en Tierra del Fuego en la competencia interna fue más formal que sustantiva.

Competitividad: MV. En el distrito de Tierra del Fuego, los resultados del MV correspondiente a los cuatro ciclos con competencia interna (2011, 2013, 2021 y 2023) permiten matizar el diagnóstico de baja democratización partidaria. Si bien los procesos de competencia interna fueron poco frecuentes durante el periodo analizado, las experiencias observadas evidencian distintos niveles de competitividad intrapartidaria y muestran que las PASO, cuando existió competencia entre listas, funcionaron como un mecanismo para la selección de candidaturas (Tabla 4).

En 2011, el Partido Social Patagónico, entonces fuerza de gobierno provincial, se presentó fragmentado en tres listas, dos de las cuales concentraron la mayor parte de las preferencias. La diferencia de apenas 251 votos (4,59 %) entre las dos listas más votadas configuró una interna de alta competitiva, y el resultado fue genuinamente incierto hasta el escrutinio final.

En 2013, tanto el PJ como la UCR desarrollaron procesos internos altamente competitivos. En el caso del PJ, la diferencia entre las dos listas más votadas fue de 339 votos (4,48 %), mientras que en la UCR, el margen alcanzó los 509 votos (9,35 %). En ambos casos, los resultados reflejan niveles de competencia intrapartidaria compatibles con procesos de democratización interna.

Las PASO de 2021 mostraron una dinámica diferente. La Alianza Juntos por el Cambio TDF presentó cinco listas, la mayor cantidad registrada en una primaria distrital el periodo estudiado. Sin embargo, el MV entre la lista ganadora y la segunda fue de 14,85 %, que lo ubica en la categoría de competitividad media. Aunque existió competencia real por la candidatura, la ventaja obtenida por la lista vencedora revela una posición de liderazgo interno más consolidada que en los casos observados en 2011 y 2013. Como se señaló anteriormente, la Alianza Juntos por el Cambio TDF obtuvo una de las dos bancas en disputa.

Finalmente, en 2023, la misma alianza presentó una interna competitiva. La diferencia de 1610 votos entre las dos listas participantes (8,94 %) la ubica dentro de la categoría de alta competitividad. En contraste, la interna del Frente de Izquierda y de los Trabajadores-Unidad registró un MV de 48,32 %, que la sitúa claramente en la categoría de baja competitividad.

En conjunto, los resultados muestran que las experiencias de competencia intrapartidaria en Tierra del Fuego no fueron homogéneas. De las cinco internas registradas entre 2011 y 2023, cuatro presentaron niveles altos o medios de competitividad y una exhibió baja competitividad. Estos hallazgos permiten sostener que, aunque la competencia intrapartidaria en las PASO fue limitada, cuando los partidos recurrieron a este mecanismo se generaron, en la mayoría de los casos, escenarios de interna que contribuyeron a la democratización de los procesos de selección de candidaturas.

Tabla 4: MV en las PASO. Distrito de Tierra del Fuego, AelAS para la categoría Diputados/as nacionales 2011/2023

Año	Agrupación partidaria	Votos	%	MV %	Resultado
2011	Partido Social Patagónico	5463		4,59 %	Alta competitividad
	Lista R - Roja y Blanca	2392	43,79 %		
	Lista B - Blanca	2141	39,19 %		
2013	Partido Justicialista	7574		4,48 %	Alta competitividad
	Lista B - Unidad Peronista	3474	45,87 %		
	Lista A - Unidos por el Progreso y el Desarrollo	3135	41,39 %		
2013	Unión Cívica Radical	5444		9,35 %	Alta competitividad
	Lista C - Valores y Futuro	2443	44,88 %		
	Lista A - Fuerza y Compromiso Radical	1934	35,53 %		
2021	Alianza Juntos por el Cambio TDF	33.765		14,85 %	Competitividad media
	Lista E - Juntos Podemos	14.793	43,81 %		
	Lista A - Juntos TDF	9780	28,96 %		
2023	Alianza Juntos por el Cambio TDF	18.002		8,94 %	Alta competitividad
	Lista A - La Fuerza del Cambio	9806	54,47 %		
	Lista B - El Cambio de Nuestras Vidas	8196	45,53 %		
2023	Frente de Izquierda y Trabajadores	2802		48,32 %	Baja competitividad
	Lista A - Unir y Fortalecer la Izquierda	2078	74,16 %		
	Lista B - Unidad de Luchadores y la Izquierda	724	25,84 %		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cámara Nacional Electoral.

Resultado de la democratización interna. En conjunto, la TU y el MV indican que la función democratizadora atribuida a las PASO fue limitada y discontinua. En consecuencia, no se consolidó como una práctica recurrente en Tierra del Fuego. Sin embargo, cuando se registró competencia, esta adoptó características efectivas de disputa electoral. En la mayoría de los casos, las fuerzas partidarias resolvieron la definición de las candidaturas mediante acuerdos previos, definiciones por parte de liderazgos territorializados y, desde 2015, a través de una lógica coalicional. En definitiva, entre 2011 y 2023, las PASO en Tierra del Fuego operaron predominantemente como un mecanismo formalmente inclusivo en términos de selectorado, pero excluyente en la práctica. La coordinación coalicional que indujeron desalentó sistemáticamente la competencia intrapartidaria, y esto vació de contenido democratizador la amplitud del selectorado (Rahat y Hazan, 2001).

Ordenamiento del sistema partidario en Tierra del Fuego

Otro objetivo de la reforma de 2009 fue ordenar un sistema partidario caracterizado por la fragmentación y la proliferación de agrupaciones sin representación efectiva (Straface y Page, 2009; Tullio, 2021); dinámicas que en Tierra del Fuego se manifestaban con mayor intensidad. Para evaluar el efecto de las PASO en el ordenamiento partidario en el distrito, el análisis se organiza en dos dimensiones complementarias: el efecto filtro del umbral del 1,5 %, y la evolución de la fragmentación electoral medida a través del NEP.

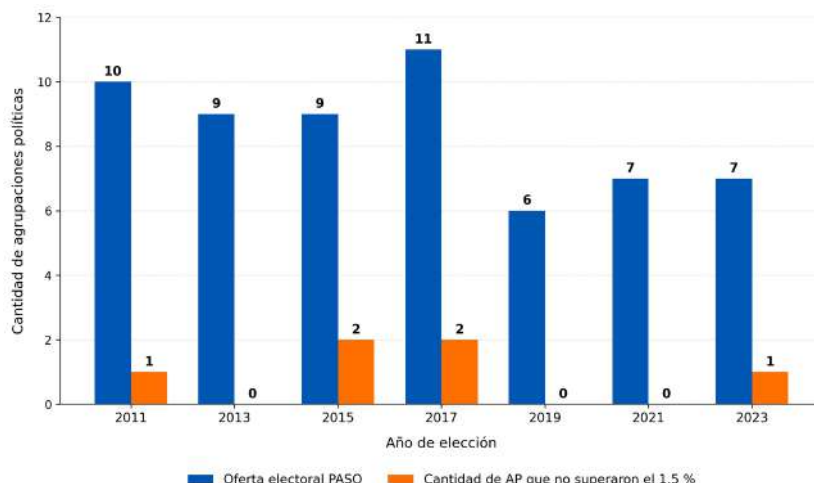
Umbral del 1,5 %: efecto filtro sobre la oferta electoral. El propósito de este apartado es evaluar empíricamente una de las principales expectativas asociadas a las PASO, su capacidad para ordenar la competencia partidaria mediante la reducción de la oferta electoral en las elecciones generales (Santoro, 2020; Gallo, 2021). Teóricamente, este efecto puede producirse a través de dos mecanismos complementarios: un efecto mecánico, de exclusión de las agrupaciones que no alcanzan el umbral del 1,5 %, y un efecto psicológico, que incentiva la coordinación preelectoral entre actores con bajas probabilidades de superar dicho requisito por sí solos (Duverger, 1957; Scherlis y Tchintian, 2023).

En el caso de Tierra del Fuego, el umbral operó como un filtro de baja intensidad en términos estrictamente cuantitativos. De las 59 agrupaciones partidarias que compitieron en las PASO entre 2011 y 2023, únicamente seis no superaron la barrera legal, lo que representa una tasa de exclusión del 10,2 % del total de competidores. En tres de los siete ciclos electorales analizados, ninguna agrupación quedó excluida por esta vía (Figura 3).

Este comportamiento difiere de lo observado por Santoro (2020, p. 125) en el conjunto de los distritos de magnitud pequeña, donde la combinación entre las PASO y el umbral legal produjo una reducción significativa de la oferta electoral entre las elecciones primarias y generales. Mientras que a nivel nacional la barrera funcionó como un mecanismo efectivo de depuración de candidaturas, en Tierra del Fuego, su impacto fue considerablemente más limitado, ya que la gran mayoría de las agrupaciones logró superar el requisito legal para competir en la elección general.

Las elecciones de 2017 constituyeron el punto máximo de oferta electoral del periodo, con once agrupaciones participantes en competencia, dos de las cuales no superaron el umbral legal. Sin embargo, otras dos fuerzas que sí lo alcanzaron –el Frente UNIR TDF y el Movimiento de la Cultura, Educación y Trabajo– optaron por no participar en la elección general por razones estratégicas. Este comportamiento sugiere que la reducción de la oferta no depende exclusivamente del efecto mecánico del umbral, sino también de decisiones autónomas de los actores, lo que matiza el rol del diseño institucional en el ordenamiento de la competencia.

En términos comparativos, hasta las elecciones de 2017 inclusive, el distrito mantuvo una oferta partidaria elevada para distritos de igual magnitud (Santoro, 2020). La reducción progresiva observada desde 2019 en la oferta de las PASO como en la elección general no responde principalmente al efecto del umbral, sino a la consolidación de las coaliciones electorales como formato dominante de la competencia. En consecuencia, el umbral operó a través de un doble mecanismo: un efecto mecánico que operó como un filtro de baja intensidad, y un efecto psicológico que incentivó a las fuerzas menores a integrarse en coaliciones para asegurar su continuidad electoral (Scherlis y Tchintian, 2023).

Figura 3: Efecto del umbral en las PASO. Categoría Diputados/as nacionales. Distrito Tierra del Fuego, AelAS (2011-2023)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cámara Nacional Electoral.

Fragmentación electoral: evolución del NEP. El NEP permite observar con mayor precisión la fragmentación del sistema que el simple conteo de agrupaciones, ya que pondera el peso electoral relativo de cada fuerza de acuerdo con los votos obtenidos (Laakso y Taagepera, 1979). La comparación entre el periodo pre-PASO (NEP: 4,7) y el posterior a su implementación (NEP: 4,5) no evidencia cambios sustantivos en el nivel agregado de fragmentación del sistema partidario fueguino (Tabla 5).

El análisis del NEP fueguino en el periodo 2011-2023 permite distinguir tres etapas diferenciadas. La primera, correspondiente a los procesos electorales de 2011 y 2013, se caracteriza por niveles elevados de fragmentación, con un NEP de 5,7 en ambos ciclos, valores significativamente superiores al promedio nacional de los distritos de baja magnitud, que no superó 3 en la categoría diputados/as entre 2011 y 2019 (Santoro, 2020). Esta dispersión reflejó la persistencia del faccionalismo del peronismo local y la fragmentación de la oposición.²⁰ En esos años, coexistieron diversas precandidaturas surgidas de escisiones partidarias y organizaciones sindicales, entre ellas, el Movimiento Solidario Popular, vinculado a la Unión Obrera Metalúrgica, cuyo dirigente, Oscar Martínez, obtuvo una banca en 2013.

La segunda etapa inicia en 2015 y se extiende hasta 2021, cuando el NEP desciende hasta 3,6, el valor más bajo de este periodo. Aunque estos niveles se mantuvieron por encima de los promedios nacionales, evidencian una reducción significativa de la fragmentación respecto de la etapa anterior. Este descenso no es atribuible principalmente al efecto mecánico del umbral, que excluyó a pocas agrupaciones, sino a la consolidación del esquema bicoalicional a nivel nacional. En el distrito fueguino, este proceso se tradujo en la progresiva absorción de las fuerzas locales por las grandes coaliciones nacionales; principalmente el Frente para la Victoria, luego Frente de Todos, y Cambiemos, posteriormente Juntos por el Cambio, estructuraron la competencia alineando la disputa local con los clivajes políticos nacionales (Cruz, 2021).²¹

20 Durante este periodo, diversas vertientes peronistas compitieron por fuera del oficialismo; entre ellas se destacan: Unión Popular (2011), encabezado por Abel Cocco; el Movimiento Solidario Popular, vinculado a la Unión Obrera Metalúrgica, que obtuvo una banca en 2013; Alianza Unión Federal, liderada por Mario F. Ferreyra (convencional constituyente provincial MC y Diputado MC por el PJ); y el partido Espacio Democrático para la Victoria, con Horacio Chávez (2013); el Frente Renovador Auténtico (2015), encabezado por Rubén Sciutto; el Partido de la Cultura, Educación y Trabajo (2015 y 2017), impulsado por el sindicalismo del transporte; Instrumento Electoral por la Unidad Popular, vinculado a la Unión Obrera Metalúrgica (2017); y los partidos encabezados por la legisladora MC y diputada MC Liliana Fadul: Federal Fueguino (2017); y Somos Fueguinos (2021/2023).

21 En este escenario, la UCR fueguina, que había presentado precandidatos/as propios/as en las primarias de 2011 y 2013, se incorporó a partir de 2015 a la coalición Cambiemos y luego a Juntos por el Cambio, y así se redujo la dispersión partidaria.

La tercera etapa se observa en 2023, cuando el NEP se incrementa hasta 4,7, el valor más alto desde 2013, pese a que el número de agrupaciones en competencia se mantiene en seis. Este incremento no responde a una expansión de la oferta electoral, sino a una distribución más equilibrada del apoyo entre las fuerzas participantes. En particular, la irrupción del partido Republicanos Unidos, coalicionado con La Libertad Avanza, introdujo una tercera opción con peso electoral efectivo, lo que alteró el esquema bicoalicional predominante y dejó sin representación parlamentaria a la coalición Juntos por el Cambio en el distrito.

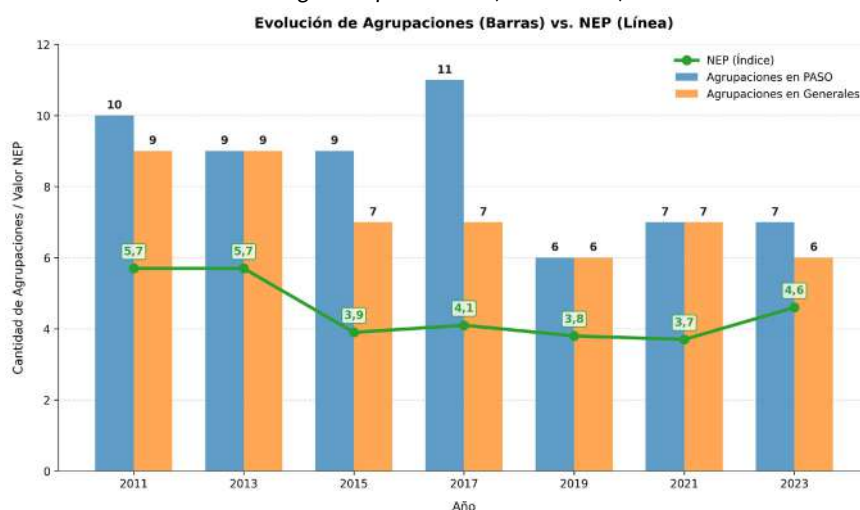
Tabla 5: Evolución de la oferta electoral y del NEP. Distrito Tierra del Fuego, AelAS, categoría Diputados/as nacionales (2011-2023)

Año	Oferta electoral (general)	NEP	Etap
2011	9	5,7	Fragmentación inicial
2013	9	5,7	Fragmentación inicial
2015	7	3,9	Consolidación bicoalicional
2017	7	4,1	Consolidación bicoalicional
2019	6	3,9	Consolidación bicoalicional
2021	7	3,6	Consolidación bicoalicional
2023	6	4,7	Tercerización emergente
Promedio 2011-2023	7,3	4,5	
Promedio 1983-2009 (pre-PASO)	9,9	4,7	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cámara Nacional Electoral.

En conjunto, los resultados sugieren que las PASO redujeron la oferta electoral y estabilizaron el NEP (Figura 4), lo cual contribuyó a una reestructuración del sistema partidario fueguino, asociada a la coordinación de coaliciones de las fuerzas partidarias que alinearon la competencia local con las dinámicas del sistema partidario nacional.²²

Figura 4: Evolución de la oferta electoral y fragmentación partidaria en el distrito Tierra del Fuego, AelAS, para la categoría Diputados/as (2011-2023)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cámara Electoral Argentina.

Nota: En 2017, las agrupaciones partidarias: UNIR-TDF y Movimiento de la Cultura, Educación y Trabajo, aun cuando superaron el umbral legal, desistieron de participar en las elecciones generales.

²² Paula Clerici (2015) reafirma la importancia de las alianzas electorales en el caso argentino, cuyas características principales indican que son producto de cálculos estratégicos realizados por los partidos para enfrentar procesos electorales. En este sentido, las coaliciones electorales se orientan a maximizar votos, bancas, afiliados y recursos de financiamiento, y de esta forma garantizar la supervivencia política de las organizaciones partidarias.

La distribución de bancas como reflejo del ordenamiento por coordinación. El ordenamiento por coordinación inducido por las PASO no solo se expresó en la reducción de la oferta electoral y la estabilización del NEP, sino también en una transformación del patrón de representación parlamentaria. Para apreciar esta transformación, resulta ilustrativo comparar la distribución de bancas en el período pre-PASO (1983-2009) con la del período posterior a la reforma (2011-2023).

Entre 1983 y 2009, Tierra del Fuego eligió 33 diputados nacionales. El peronismo (Partido Justicialista y Frente para la Victoria) concentró 17 bancas, a las que se sumaron las obtenidas por escisiones peronistas provinciales como el Frente de Unidad Provincial y el Partido Federal Fueguino. La UCR (luego en coalición con el Frente Cívico y Social para la Alianza) obtuvo cinco bancas, la misma cantidad que el Movimiento Popular Fueguino. Completaban la distribución la Coalición Cívica ARI (cuatro bancas) y Acción por la República (una banca). Este período se caracterizó por una pluralidad de fuerzas con representación, incluyendo partidos de alcance estrictamente provincial.

En contraste, durante el período 2011-2023 (Tabla 6), la representación se concentró progresivamente en torno a las dos grandes coaliciones nacionales. De las 18 bancas renovadas, 12 correspondieron al espacio peronista,²³ y cuatro, a Cambiemos/Juntos por el Cambio. Solo dos bancas quedaron fuera de este esquema bicoalicial: una del MPF en 2011 y una de La Libertad Avanza/Republicanos Unidos en 2023. Las fuerzas provinciales que antes obtenían representación fueron absorbidas o desplazadas por las coaliciones nacionales.

Esta evolución confirma que el principal mecanismo de ordenamiento en Tierra del Fuego fue la coordinación coalicional. Las PASO incentivaron la conformación de alianzas amplias que concentraron la representación, lo que redujo drásticamente la fragmentación parlamentaria que caracterizó al distrito en la etapa prerreforma. El ciclo electoral 2023, con la irrupción de una tercera fuerza (LLA/Republicanos Unidos), sugiere una posible transición hacia un esquema tripartito, cuya consolidación o reversión excede el alcance temporal de este estudio.

Tabla 6: Distribución de bancas de diputados/as nacionales por agrupación. Distrito Tierra del Fuego, AelAS (2011-2023)

Año	Bancas	Agrupaciones y distribución
2011	3	FPV (1) – MPF (1) – PJ (1)
2013	2	FPV (1) – MSP (1)
2015	3	FPV (2) – Cambiemos TDF (1)
2017	2	FCS (1) – Cambiemos TDF (1)
2019	3	FDT (1) – JXC (1) – VVM (1)
2021	2	FDT (1) – JXC (1)
2023	3	UXP (2) – LLA/Rep. Unidos (1)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cámara Nacional Electoral.

Nota: FPV: Frente para la Victoria. MPF: Movimiento Popular Fueguino. PJ: Partido Justicialista. MSP: Movimiento Solidario Popular. FCS: Frente Ciudadano y Social. FDT: Frente de Todos. JXC: Juntos por el Cambio. VVM: Alianza Vamos a Vivir Mejor. UXP: Unión por la Patria. LLA: La Libertad Avanza.

Resultado del ordenamiento partidario. En conjunto, los resultados indican que, en distritos de baja magnitud como Tierra del Fuego, las PASO ordenan el sistema partidario principalmente a través de mecanismos de coordinación electoral y no de exclusión institucional. El umbral del 1,5 % no

²³ Se incluye en el espacio peronista: el Movimiento Solidario Popular (MSP), vinculado a la Unión Obrera Metalúrgica, que obtuvo una banca en 2013. Al Frente Ciudadano y Social (FCS), representación del peronismo kirchnerista en Tierra del Fuego en 2017, y la coalición provincial Vamos a Vivir Mejor (VVM), encabezada por Mabel Caparrós, quien fuera electa por el Partido Justicialista como senadora, convencional municipal de la ciudad de Río Grande y concejal en dos mandatos.

eliminó significativamente competidores, pero sí modificó los incentivos estratégicos de los actores, lo cual favoreció la conformación de alianzas electorales más amplias y viables. En este sentido, la distinción entre ordenamiento por exclusión y ordenamiento por coordinación resulta central para comprender los alcances del mecanismo en distritos como Tierra del Fuego.

En términos de fragmentación, la comparación entre el periodo pre-PASO (NEP: 4,7) y el periodo posterior (NEP: 4,5) no evidencia variaciones significativas. Sin embargo, las PASO se asociaron a una reducción de la oferta electoral y a una leve disminución del NEP, que contribuyeron a una reestructuración del sistema partidario fueguino, basada en la coordinación coalicional y en una mayor alineación de la competencia local con las dinámicas nacionales. Este proceso no implicó una reducción significativa de la fragmentación, pero sí una mayor articulación entre la competencia electoral distrital y los clivajes del sistema político nacional.

Cabe destacar que este ordenamiento por coordinación tuvo como contrapartida una limitada democratización interna. La mayoría de las agrupaciones optaron por listas únicas, y la competencia intrapartidaria fue escasa. El caso fueguino evidencia así un *trade-off* estructural entre dos de los objetivos originales de la reforma de 2009.

Conclusiones

El presente trabajo se propuso evaluar los efectos de las elecciones PASO en el distrito de Tierra del Fuego, AELAS, para la categoría de diputados/as nacionales durante el periodo 2011-2023, a partir del análisis de dos variables centrales: la democratización interna de las agrupaciones partidarias y el ordenamiento del sistema partidario.

Previo a la implementación de las PASO, el distrito presentaba condiciones institucionales que ya operaban como mecanismos indirectos de ordenamiento de la competencia electoral. Tierra del Fuego integra el grupo de distritos de baja magnitud, con la renovación alternada de dos o tres bancas por ciclo electoral, lo que eleva el umbral efectivo de acceso y favorece a las fuerzas mayoritarias (Malamud y De Luca, 2016; Santoro, 2020; Alles *et al.*, 2021). Al mismo tiempo, el sistema exhibía altos niveles de fragmentación, reflejado en los valores del NEP. Estas condiciones constituyen el punto de referencia empírico a partir del cual se evaluaron los efectos de las PASO.

Los resultados muestran un cumplimiento parcial y asimétrico de los objetivos de la reforma que evidencia un *trade-off* estructural. Mientras que el impacto democratizador resultó limitado, el ordenamiento del sistema partidario exhibió efectos relevantes, aunque no necesariamente operado por los mecanismos originalmente previstos por la normativa.

En materia de democratización interna, Tierra del Fuego se ubicó entre los distritos con menor utilización de las PASO para seleccionar candidaturas. La baja TU y la predominancia de listas únicas indican que la reforma no desplazó los acuerdos previos ni los liderazgos territoriales como mecanismos predominantes de nominación. El indicador de MV matiza parcialmente este diagnóstico, ya que en los casos donde sí hubo competencia interna, las disputas fueron genuinamente reñidas. Sin embargo, esta competitividad real no se tradujo en mejores resultados en las elecciones generales ni en mayor acceso a la representación legislativa.

En cuanto al ordenamiento del sistema partidario, el efecto mecánico del umbral del 1,5 % operó como un filtro de baja intensidad en términos estrictamente cuantitativos. No obstante, su impacto psicológico fue considerablemente más significativo. La necesidad de superar el piso mínimo incentivó procesos de coordinación preelectoral que promovieron la conformación de alianzas más amplias y viables. Mientras que en 2011 solo una agrupación compitió bajo

formato coalicional, en 2023, la totalidad de las fuerzas lo hizo.

El análisis de la distribución de bancas confirma esta tendencia; la representación parlamentaria se concentró progresivamente en las grandes coaliciones nacionales, a diferencia del periodo pre-PASO, caracterizado por una mayor pluralidad de fuerzas provinciales.

El caso fueguino permite sostener que, en distritos de baja magnitud, las PASO ordenan el sistema partidario principalmente por coordinación y no por exclusión mecánica. Sin embargo, este ordenamiento tiene una contracara: la coordinación coalicional desalienta sistemáticamente las disputas intrapartidarias, al limitar la democratización interna. Este *trade-off*, ordenamiento a costa de competencia interna, constituye el hallazgo central del estudio.

Se observa que los efectos de las reformas electorales no se desprenden automáticamente de su diseño formal ni operan de manera homogénea en todos los territorios. Por el contrario, emergen de su interacción con las características institucionales de los distritos y con las dinámicas de los sistemas partidarios subnacionales. Los resultados coinciden con lo señalado por Cruz (2021) sobre la contribución de las PASO al ordenamiento del sistema partidario y la renacionalización de la competencia partidaria, pero añade la advertencia del *trade-off* con la democratización interna.

Finalmente, el estudio aporta evidencia empírica sobre el funcionamiento de las PASO en distritos periféricos de baja magnitud, un aspecto poco explorado en la literatura sobre reformas electorales en la Argentina, y subraya la importancia de considerar las heterogeneidades subnacionales en la decisión sobre su continuidad o reformas en el sistema electoral argentino.

Referencias

- Abal Medina, J. (2009). Los partidos pequeños saldrán fortalecidos. Argentina Elections. Entrevista de Hugo Passarello Luna. <https://www.argentinaelections.com/2009/11/abal-medina-los-partidos-pequenos-saldran-fortalecidos/>
- Abal Medina, J., Tullio, A. y Eberhardt, M. (2023). PASO: Una apuesta por la relegitimación del proceso electoral y el fortalecimiento de la democracia. En *Sistemas de partidos y elecciones en la democracia argentina contemporánea* (pp. 72-91). UNR Editora.
- Aguerre, T., Cruz, F. y Magnasco M. (2023). La reivindicación. Usos y efectos de las PASO en las elecciones legislativas 2021 en clave comparada. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1(30), 24-49.
- Alessandro, M. (2011). La reforma política en los años kirchneristas. En A. Malamud y A. De Luca (Coords.), *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 193-204). Eudeba.
- Alles, S., Haime, A. y Tchintian, C. (2021). Las PASO en Argentina: un balance diez años después. En M. Bustos Ocampos y D. B. Sialer (Eds.), *Democracia interna en debate: Análisis sobre los procesos de reforma electoral en Argentina, Uruguay y Perú* (pp. 65-86). Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos ideológicos y reforma electoral*. Prometeo.
- Calvo, E., Szwarcberg, M., Micozzi, J. y Labanca, J. (2001). Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas. En E. Calvo y J. Abal Medina (Eds.), *El federalismo electoral argentino* (pp. 63-111). Eudeba.
- Carey, J. y Polga-Hecimovich, J. (2006). Elecciones primarias y fuerza de los candidatos en América Latina. *The Journal of Politics*, 68(3), 530-543.
- Clerici, P. (2015). La creciente importancia de las alianzas electorales en un escenario de competencia territorializada. El caso argentino. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 9(2), 313-341. https://revista.saap.org.ar/index.php/revista/article/view/233?utm_source=chatgpt.com
- Cox, G. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Gedisa [Ciencia Política].
- Cruz, F. (2021). De la fragmentación regional desequilibrada al bicoalicionismo. El reordenamiento del sistema partidario argentino después del terremoto. En F. Cruz y G. Pérez Alfaro (Comps.), *Después del terremoto* (pp. 70-96). China Editora.
- Cruz, F., Aguerre, T. y Magnasco M. (2023, febrero). Usos y efectos de las PASO en cargos legislativos nacionales. *Observatorio de Reforma Electoral*, 11, 53-59. https://buenosaires.gob.ar/gcaba_historico/gobierno/reformapoliticayelector/ndeg-11-seleccion-de-candidaturas

De Luca, M. (2021, 22 de abril). Un repaso sobre las PASO. Reglas electorales, selección de candidaturas y partidos políticos en Argentina. CentroRA. <https://centrora.economicas.uba.ar/un-repaso-sobre-las-paso-reglas-electorales-seleccion-de-candidaturas-y-partidos-politicos-en-argentina/>

De Riz, L. (1992). *El debate sobre la reforma electoral en Argentina*. Cedes.

Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica.

Freidenberg, F. (2009). ¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual. En *La democracia en su contexto* (pp. 277-295). Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Gallo, A. (2018). Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias en Argentina. Resultados electorales y coordinación de actores. *e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 16(63). <https://www.redalyc.org/journal/4964/496461116004/496461116004.pdf>

Gallo, A. (2021). Entre lo ideado y lo obtenido. *Revista Brasileira de Ciencia Política*, 34, 1-46.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista, L. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill.

Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12, 3-27.

Ley 19.945 (1983). Código Electoral Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>

Ley 23.298 (1985). Ley Orgánica de los Partidos Políticos. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23893/texact.htm>

Ley 26.215 (2006). Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124231/texact.htm>

Ley 26.571 (2009). *De democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral*. Boletín Oficial de la República Argentina, 14 de diciembre de 2009. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161453/texact.htm>

Malamud, A. y De Luca, M. (2016). ¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino (1983-2015). En F. Freidenberg (Ed.), *Los sistemas de partidos en América latina 1978-2015* (pp. 29-68). UNAM.

Navarro, M. y Varetto, C. (2014). La estructura de competencia partidaria argentina: análisis y evaluación de la imagen analítica de la "territorialización" del sistema de partidos. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 5(1), 109-247.

Oyarzun, M. (2026). Reconstrucción de la ciudadanía política en el inicio de la transición a la democracia en Tierra del Fuego, AELAS y su impacto en el proceso electoral de 1983. Trabajo Integrador Final (TIF). ICSE. UNTDF. Argentina. <https://repositorio.untdf.edu.ar/items/f9549764-7e19-4a05-b9bb-dcb773b9dc3a>

- Poder Ejecutivo Nacional. (2009). Proyecto de ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral (Expediente 0031-PE-2009). Honorable Cámara de Diputados de la Nación. <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2009/PDF2009/TP2009/0031-PE-09.pdf>
- Provincia de Santa Fe. (2004). Ley N° 12.367. Sistema Electoral de la Provincia de Santa Fe. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe, 6 de diciembre de 2004. <https://www.santafe.gov.ar/normativa/item.php?id=108836&cod=5278b8cff64bf9397c87242739930246>
- Rahat, G. y Hazan, R. (2001). Candidate Selection Methods: An Analytical Framework. *Party Politics*, 7(3). https://www.researchgate.net/publication/245604268_Candidate_Selection_Methods_An_Analytical_Framework
- Reynoso, D. (2012). El reparto de la representación. Antecedentes y distorsiones de la asignación de diputados a las provincias. *POSTData*, 17(1), 153-192.
- Santoro, I. (2020). ¿Menos partidos, más democracia? Análisis del impacto de la incorporación de las primarias obligatorias en el sistema de partidos en Argentina. *Elecciones, enero-diciembre*, 19(20), 109-139.
- Santoro, I. (2024). Acordemos que estamos en desacuerdo: Estrategias partidarias en las elecciones primarias argentinas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 28(79), 167-184.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistema de partidos*. Alianza.
- Scherlis, G. y Tchintian, C. (2023). *Partidos políticos y selección de candidaturas: las PASO, en debate*. CIPPEC.
- Straface, F. y Page, M. (2009). Reforma política 2009: ¿cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores? CIPPEC. Documento de Políticas Públicas / Análisis, 71, 1-16.
- Tula, M. y Galván, F. (2023). Un balance sobre las PASO y sus antecedentes. *Observatorio de Reforma Electoral*, 11. Gobierno Ciudad Autónoma de Buenos Aires. https://buenosaires.gob.ar/gcaba_historico/gobierno/reformapoliticayelectorales/ndeg-11-seleccion-de-candidaturas
- Tullio, A. (2021). *La persistente vigencia de las primarias abiertas simultáneas y obligatorias en Argentina*. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina.
- Tullio, A. y Álvarez Travieso, M. (2015). *El desafío de la reforma política. Reglas que cambian el juego electoral*. Prometeo.
- Valdés Zurita, L. (1995). El sistema de partidos en México: las dimensiones de la competitividad electoral. *Política y Cultura*, 5, 29-41.
- Varetto, C. (2017). *Las múltiples vidas del sistema de partidos en Argentina*. Eduvim; Poliedros.

Políticas públicas de corresponsabilidad en centros de desarrollo infantil privados de Ushuaia (2020-2024)

Public Policies of Co-responsibility in private child development centers in Ushuaia (2020-2024)

Elena Cuello

Ministerio de Bienestar Ciudadano y Justicia. Ushuaia, Argentina.

elenacuello5@gmail.com

Cinthia Naranjo

Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (UNTDF). Ushuaia, Argentina.

cnaranjo@untdf.edu.ar

Resumen

El presente artículo analiza la política pública de corresponsabilidad en los centros de desarrollo infantil de gestión privada en Ushuaia durante el período 2020-2024. El análisis se enmarca en el Decreto Provincial N° 3440/91, que regula la organización y supervisión de los servicios de cuidado infantil, y se contextualiza en los cambios socioeconómicos y demográficos que atraviesan el territorio fueguino, los cuales inciden en las dinámicas de cuidado, la cobertura y la organización de los servicios destinados a la primera infancia. El estudio se orientó a comprender cómo los principios normativos se traducen, se tensionan o se resignifican en las prácticas cotidianas de cuidado y educación, para identificar fortalezas, desafíos y contradicciones que inciden en la garantía de derechos en la primera infancia. Desde un enfoque cualitativo e interpretativo, se realizaron entrevistas en profundidad, complementadas con la revisión documental de marcos legales y políticas locales. Los hallazgos evidencian un consenso en torno a la relevancia del cuidado integral en la primera infancia, pero también ponen de relieve obstáculos persistentes, tales como debilidades en los procesos de supervisión, escasa articulación interinstitucional y una insuficiente adecuación de recursos humanos y materiales frente a las demandas actuales. Asimismo, se observa que los centros de desarrollo infantil privados cumplen un rol central en la ampliación de la cobertura, aunque enfrentan tensiones derivadas de la superposición normativa, la falta de actualización del decreto vigente y las limitaciones de los mecanismos de control.

Palabras clave: Centros de desarrollo infantil; Políticas públicas; Corresponsabilidad; Cuidados en primera infancia.

Abstract

This article analyzes the public policy of co-responsibility in privately managed Child Development Centers (CDI) in Ushuaia during the period 2020-2024. The analysis is framed within Provincial Decree No. 3440/91, which regulates the organization and supervision of childcare services, and is contextualized in the socioeconomic and demographic changes affecting the Fuegian territory, which influence care dynamics, coverage, and the organization of services aimed at early childhood. The study sought to understand how normative principles are translated, strained, or reframed in everyday practices of care and education, identifying strengths, challenges, and contradictions that affect the guarantee of rights in early childhood. From a qualitative and interpretive approach, in-depth interviews have been conducted, complemented by documentary review of legal frameworks and local policies. The findings reveal a consensus regarding the relevance of comprehensive early childhood care, but also highlight persistent obstacles, such as weaknesses in supervision processes, limited inter-institutional coordination, and insufficient adequacy of human and material resources to current demands. Furthermore, privately managed CDIs play a central role in expanding coverage, although they face tensions arising from overlapping regulations, the outdated nature of the current decree, and limitations in monitoring mechanisms.

Keywords: Early childhood development centers; Public policies; Shared responsibility; Early childhood care.

Recibido: 28/03/26; **Aceptado:** 11/06/26

Introducción

La presente investigación se desprende de una tesis de maestría en Políticas de Desarrollo, que tuvo como objetivo analizar la implementación de la política pública de corresponsabilidad en los centros de desarrollo infantil (CDI) de gestión privada en la ciudad de Ushuaia durante el período 2020 a 2024. Este recorte temporal corresponde a una gestión provincial reelecta que ha sostenido líneas de acción en materia de infancia, enmarcadas principalmente en el Decreto Provincial N° 3440/91, aún vigente como instrumento normativo central.

El estudio se inscribe en el campo de las políticas públicas de cuidado de la primera infancia, articulando enfoques de derechos, desarrollo territorial, corresponsabilidad social y bienestar materno-infantil. En este marco, el principio de corresponsabilidad reconoce la obligación compartida entre el Estado, las instituciones privadas, las familias y la comunidad en la garantía del derecho al cuidado, especialmente en los primeros años de vida (Jelin, 2010; Esquivel, 2011). Este enfoque implica no solo una distribución de responsabilidades, sino también la construcción de vínculos éticos y políticos que sostengan prácticas de cuidado dignas, equitativas y culturalmente situadas.

A su vez, los espacios destinados a la educación y el cuidado de la primera infancia – como jardines maternos y centros de desarrollo infantil – son instituciones que acompañan, protegen y sostienen a niños y niñas desde sus primeros años de vida hasta su ingreso al sistema escolar. En ellos se atienden de manera integral sus necesidades biológicas, afectivas y sociales, a partir del reconocimiento de esta etapa como fundamental, que requiere entornos sensibles, seguros y estimulantes. Por ello, es responsabilidad indelegable del Estado –en todos sus niveles y estamentos– garantizar la protección del interés superior de niños y niñas, promoviendo su desarrollo integral desde los primeros años de vida. Esta obligación implica no solo velar por su seguridad y bienestar físico, sino también atender los aspectos pedagógicos, afectivos, asistenciales y organizativos que conforman su experiencia cotidiana. Es importante reconocer que los espacios de cuidado infantil privados no deben ser concebidos como meros establecimientos comerciales, sino como instituciones educativas que cumplen una función social esencial: acompañar, dignificar y sostener las trayectorias vitales de la infancia en entornos sensibles, inclusivos y culturalmente situados.

A nivel internacional, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establecieron parámetros claros en torno a la protección integral y el derecho universal al cuidado. En el plano nacional, la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (2005) y la Ley N° 27.453 de Centros de Desarrollo Infantil (2018) redefinieron la obligación estatal en la construcción de un sistema de cuidados inclusivo y federal. Sin embargo, en el plano provincial, el Decreto N° 3440/91, dictado bajo un paradigma anterior, continúa siendo el marco normativo rector, lo que evidencia un desfase frente a los principios de integralidad, universalidad y corresponsabilidad que orientan las normativas más recientes.

El territorio de Ushuaia, marcado por un crecimiento poblacional acelerado a partir del régimen de promoción industrial establecido por la Ley Nacional N° 19.640/72, enfrenta desafíos estructurales para garantizar el acceso equitativo a los servicios esenciales. Este incremento poblacional, acompañado por una expansión urbana veloz y por la insuficiente capacidad estatal para acompañar la demanda emergente, derivó en un incremento sostenido de la necesidad de servicios de cuidado infantil, particularmente en el tramo de 0 a 4 años. En este contexto, los CDI de gestión privada emergieron como respuesta a la creciente demanda social, y se configuraron a partir de lógicas diversas: proyectos pedagógicos heterogéneos, intereses económicos, compromisos comunitarios, condiciones laborales variables y marcos regulatorios muchas veces insuficientes.

Si bien el Decreto Provincial N° 3440/91 continúa siendo la principal referencia legal, su aplicación resulta fragmentada y desigual, tanto en los procesos de habilitación como en la supervisión y el acompañamiento institucional. La prevalencia de habilitaciones provisorias, la ausencia de registros sistemáticos y las limitadas capacidades estatales para realizar un seguimiento efectivo ponen en evidencia que la corresponsabilidad entre Estado, instituciones privadas y familias se encuentra aún en proceso de construcción.

En este marco, la Ley Provincial N° 521/2000 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas, Adolescentes y sus Familias introduce un cambio de paradigma al reconocer a la infancia como sujeto pleno de derechos y al establecer la obligación indelegable del Estado provincial de garantizar su cumplimiento efectivo. Esta norma, en consonancia con la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales, refuerza el principio de corresponsabilidad institucional y comunitaria, ya que promueve políticas públicas integrales, articuladas y descentralizadas. Si bien su implementación ha sido desigual, la Ley N° 521/2000 constituye un marco normativo clave para repensar el rol de los CDI en tanto espacios de cuidado, educación y protección, y para exigir condiciones que aseguren la calidad, la equidad y la inclusión desde una perspectiva de derechos.

La investigación se orienta a comprender cómo las políticas públicas vigentes garantizan o limitan la calidad de los servicios de cuidado y cómo se expresa en ellos el principio de corresponsabilidad en un contexto caracterizado por expansión urbana, desigualdades estructurales y redefinición del rol estatal.

La corresponsabilidad en el cuidado infantil se fundamenta en la doctrina de la protección integral, que reconoce a niñas y niños como sujetos plenos de derechos y exige la acción conjunta del Estado, las familias, las instituciones privadas y la comunidad para garantizar su bienestar. Tal como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y se reafirma en la Observación General N° 7 del Comité de los Derechos del Niño sobre la realización de los derechos de la primera infancia (2005), el derecho al cuidado en los primeros años constituye un imperativo ético y jurídico que trasciende el ámbito doméstico. En el contexto latinoamericano, autoras como Jelin (2010) y Esquivel (2011) han subrayado que la corresponsabilidad implica no solo distribuir tareas, sino construir vínculos sociales y políticos que sostengan prácticas de cuidado dignas, equitativas y culturalmente situadas. Desde esta perspectiva, el estudio de los CDI privados en Ushuaia se convierte en un referente clave para comprender cómo se materializa o se tensiona este principio en territorios periféricos, y ofrece evidencias útiles para otros países de la región que buscan consolidar sistemas de cuidado inclusivos y universales. Autores como Abramovich (2006) y Pautassi (2010, 2015) destacan que la protección integral supone superar enfoques asistencialistas y avanzar hacia sistemas de cuidado que articulen derechos, equidad y justicia social. Asimismo, Jelin (2010) y Esquivel (2011) subrayan que la corresponsabilidad implica no solo distribuir tareas, sino construir vínculos sociales y políticos que sostengan prácticas de cuidado dignas y culturalmente situadas. Desde una perspectiva regional, Rico y Robles (2022) y la CEPAL (2022) han señalado la urgencia de consolidar sistemas de cuidado inclusivos y universales, capaces de garantizar el derecho a cuidar y a ser cuidado. En este sentido, el análisis de los CDI privados en Ushuaia ofrece un estudio de alto interés, tanto para comprender las tensiones locales en la implementación normativa como para aportar evidencias comparativas a otros países de América Latina que buscan consolidar sistemas de cuidado basados en la protección integral hacia las infancias.

Enfoque metodológico

La presente investigación se inscribió en un enfoque cualitativo de carácter exploratorio-descriptivo, orientado a relevar y comprender las experiencias, percepciones y saberes de los actores institucionales involucrados en la administración cotidiana de los CDI de gestión privada en la ciudad de Ushuaia. Este abordaje permitió indagar cómo la política pública de corresponsabilidad, impulsada por el Estado provincial, enmarcada en el Decreto Provincial N° 3440/91, se traduce en prácticas concretas a través de dinámicas institucionales y territoriales específicas.

Desde una perspectiva situada y sensible al contexto, la estrategia metodológica principal fue la entrevista semiestructurada, complementada con análisis documental. Como marco operativo de referencia, se adoptaron los Estándares de Inclusión para los Centros de Desarrollo Infantil aprobados por el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (2015), que ofrecieron criterios básicos para contrastar los hallazgos con parámetros de calidad en la atención a la primera infancia. La selección de casos respondió a criterios de heterogeneidad, y se incorporaron entonces CDI de distinta antigüedad y tamaño con el propósito de reflejar la diversidad de configuraciones existentes en el ámbito privado. Los perfiles de entrevistados fueron equipos directivos, docentes y auxiliares (Tabla 1) vinculados a los procesos de habilitación y supervisión, lo que permitió recuperar las voces de quienes sostienen cotidianamente las prácticas de cuidado, que con frecuencia resultan invisibilizadas en el diseño e implementación de políticas públicas (Gaitán, 2011; Rodríguez, 2020).

Tabla 1: Características de la muestra

	Perfiles	Cantidad
	Directivos	9
	Docentes	12
	Auxiliares	4
	Agentes del Estado	3
Total		28

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, la cantidad de casos seleccionados no respondió a criterios estadísticos de representatividad, sino a una lógica de muestreo intencional propio de los abordajes cualitativos, orientado a la saturación conceptual y a la diversidad de experiencias significativas para el análisis.

El trabajo de campo se llevó a cabo durante el año 2024 y abarcó como universo de análisis a los CDI privados habilitados en el período 2020-2024. Este recorte temporal resultó especialmente pertinente, al coincidir con un ciclo político provincial continuo, caracterizado por la reelección del mismo equipo de gobierno, lo que permitió observar la aplicación sostenida de políticas centradas en la protección de derechos de la infancia. A su vez, se trató de un período marcado por un crecimiento poblacional y urbano acelerado, resultado de la vigencia de la Ley N° 19.640, durante el cual la expansión de los CDI privados respondió tanto a vacíos en la oferta pública como a la creciente demanda social por servicios confiables y accesibles.

En consonancia con los principios del enfoque cualitativo, se partió del supuesto de que los marcos normativos requieren ser interpretados a la luz de las prácticas institucionales, los vínculos interinstitucionales y las condiciones locales que inciden en su implementación. Tal como señalan Hernández Sampieri *et al.* (2014), la investigación cualitativa busca comprender significados desde la perspectiva de los propios actores, reconociendo la complejidad de los fenómenos sociales. En la misma línea, Mason (1996) destaca la importancia de producir co-

nocimiento situado, capaz de captar las dinámicas contextuales y las construcciones colectivas que configuran la realidad social.

El análisis metodológico situó en el centro las voces de quienes habitan y sostienen los espacios de cuidado, reconociendo sus experiencias como insumos fundamentales para comprender la corresponsabilidad, no solo como principio normativo, sino como práctica social concreta. La organización del análisis se estructuró en torno a categorías emergentes del trabajo de campo, que luego fueron interpretadas a la luz del marco legal y conceptual, con el propósito de aportar evidencias útiles para el diseño de políticas públicas más integrales, sensibles al territorio y con enfoque de derechos.

En síntesis, este diseño metodológico permitió identificar rasgos, dinámicas y tensiones en la implementación normativa, al tiempo que recuperó las percepciones, estrategias y aprendizajes de los distintos actores. Desde esta perspectiva, la investigación no se limitó a describir un fenómeno, sino que buscó visibilizar las prácticas invisibilizadas, reconocer el valor humano del cuidado y generar conocimiento socialmente comprometido, orientado a fortalecer la calidad de los servicios y la corresponsabilidad en el cuidado de la primera infancia en contextos locales complejos.

La primera infancia como categoría central de políticas públicas

La primera infancia, en el marco de este estudio, se comprende como el período que transcurre desde el nacimiento hasta los tres años de edad. Este tramo inicial del ciclo vital ha sido identificado por la literatura especializada como una etapa crucial para el desarrollo integral de las personas; se trata de una etapa estratégica para la implementación de políticas públicas que promuevan el bienestar, la equidad y la justicia social desde edades tempranas (UNESCO, 2016). En el contexto argentino, la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006) y la Ley N° 26.233 (2007), que regula los CDI, consolidan este enfoque al establecer la atención a la primera infancia como una obligación estatal basada en el reconocimiento de derechos, superando visiones asistencialistas.

Diversos campos disciplinares, como la neurociencia, la psicología del desarrollo, la pedagogía y la salud pública, coinciden en destacar que los primeros tres años de vida constituyen un período de gran sensibilidad, marcado por una notable plasticidad cerebral. Durante este tiempo, el cerebro es especialmente receptivo a los estímulos del entorno, lo que posibilita la construcción de competencias cognitivas, emocionales, sociales y motoras fundamentales para etapas posteriores del desarrollo (Shonkoff y Phillips, 2000; OMS, 2018).

Desde un enfoque biosocial, Raczynski (2018) destaca que las trayectorias del desarrollo comienzan incluso en la etapa intrauterina, y que los factores ambientales y afectivos de los primeros años influyen de forma decisiva en dimensiones clave como la salud mental, el desempeño académico y la integración social futura. En este sentido, situaciones adversas como la pobreza, el abandono, la desnutrición o la negligencia pueden afectar de manera duradera en la arquitectura cerebral de niñas y niños, y limitar sus oportunidades de desarrollo y bienestar.

Desde la economía del desarrollo, Heckman (2011) ha demostrado que las inversiones tempranas en la primera infancia generan retornos sociales y económicos significativamente superiores a aquellas realizadas en etapas posteriores. Este hallazgo respalda la necesidad de priorizar esta población en las agendas públicas, no solo como un imperativo ético, sino también como una estrategia eficiente de política social. En este sentido, los CDI, tanto públicos como de gestión privada, cumplen un rol central al ofrecer entornos seguros, estimulantes y afectivos que favorecen el desarrollo integral desde los primeros meses de vida.

Asimismo, durante los tres primeros años de vida, los niños y niñas experimentan adquisiciones fundamentales en su desarrollo integral, construyen habilidades perceptivas-motoras, diferencian progresivamente el yo del entorno, desarrollan formas iniciales de comunicación, expresan emociones y establecen vínculos afectivos significativos. Estas experiencias tempranas fortalecen su autonomía progresiva y constituyen la base para una transición exitosa hacia la educación formal, en un proceso que requiere el acompañamiento sostenido del Estado, las familias y la comunidad (Sainz, 2012).

En consonancia, UNICEF (2020) enfatiza que el desarrollo de competencias cognitivas, emocionales, sociales y lingüísticas en los primeros años es decisivo para la integración escolar y social, lo cual confirma que invertir en la primera infancia constituye una de las estrategias más eficaces para fortalecer el capital humano, con beneficios que no solo favorecen la trayectoria individual, sino que también se proyectan en el bienestar colectivo y en el crecimiento social-económico de las comunidades (Heckman, 2011).

En línea con esta visión, la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2018) sostiene que dicho proceso requiere condiciones esenciales de nutrición adecuada, vínculos afectivos estables, estimulación temprana y acceso equitativo a servicios esenciales. Por lo tanto, garantizar políticas públicas que contemplen estas dimensiones constituye una estrategia clave para reducir desigualdades estructurales y promover el ejercicio pleno de la ciudadanía desde los primeros años de vida.

La literatura coincide en señalar que los primeros años de vida son una ventana de oportunidad única. UNICEF (2010) advierte que, durante este período, el cerebro humano alcanza niveles de crecimiento sin precedentes, y que experiencias como el juego, la música, el contacto corporal y el afecto moldean de manera duradera circuitos neuronales vinculados al aprendizaje, la empatía y la socialización.

En síntesis, la primera infancia constituye una categoría central para las políticas públicas, al conjugar dimensiones biológicas, sociales y culturales que requieren intervenciones integrales. En el caso de Ushuaia, esta perspectiva resulta clave para comprender el rol de los CDI privados en la garantía del derecho al cuidado y en la construcción de entornos inclusivos y equitativos desde los primeros años de vida.

Políticas públicas y corresponsabilidad social del cuidado

En las últimas décadas, la consolidación de políticas públicas orientadas a la primera infancia ha representado un cambio sustancial en la manera de concebir la corresponsabilidad social del cuidado. Este enfoque parte de la premisa de que el desarrollo integral de niñas y niños no puede ser una responsabilidad exclusiva de las familias, sino que requiere de la participación articulada y sostenida del Estado, la comunidad y el sector privado (Pautassi, 2010).

La primera infancia representa una etapa decisiva para la adquisición de competencias cognitivas, socioemocionales y comunicativas, así como para la configuración de la subjetividad. En consecuencia, resulta indispensable garantizar intervenciones tempranas, sistemáticas y de calidad que acompañen este proceso. Heckman (2011) ha demostrado que invertir en los primeros años de vida no solo potencia el desarrollo individual, sino que además genera beneficios sociales y económicos duraderos, lo que favorece la equidad, la inclusión y la cohesión social.

En este sentido, las políticas públicas dirigidas a la infancia deben ser comprendidas como una responsabilidad colectiva. La noción de corresponsabilidad implica que el bienestar de niños y niñas trasciende el ámbito privado y familiar, lo cual requiere una acción conjunta en-

tre el Estado, los hogares, la comunidad y diversos actores sociales, en el marco de un sistema de cuidados justo y equitativo (Rico y Robles, 2022).

Desde una perspectiva integral, organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022) y UNICEF (2020) han subrayado la urgencia de consolidar sistemas de cuidado inclusivos, sostenidos por marcos normativos e institucionales capaces de garantizar el derecho a cuidar, a ser cuidado y a ejercer el autocuidado. En el caso de la primera infancia, este enfoque se traduce en el fortalecimiento de dispositivos diversos, CDI, jardines maternos y comunitarios, servicios de salud y nutrición, programas de estimulación temprana y acciones de acompañamiento familiar que reconozcan la pluralidad de necesidades, contextos y vínculos que atraviesan las trayectorias infantiles.

En la Argentina, iniciativas como el Plan Nacional de Primera Infancia y el Plan de los 1000 Días representan avances significativos en la institucionalización de un abordaje integral de los derechos de niñas y niños. Estas iniciativas promueven acciones coordinadas en salud, nutrición, educación, cuidado y protección, desde la gestación hasta los primeros años de vida, con una fuerte impronta territorial y de promoción de derechos (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2023). Complementariamente, la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes establece que es responsabilidad indelegable del Estado garantizar la protección integral de la niñez, en especial de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad. Este mandato no solo exige la creación de dispositivos de cuidado, sino también la implementación de sistemas de monitoreo, evaluación y participación ciudadana que aseguren la efectividad y continuidad de las políticas públicas (Pautassi, 2015).

El abordaje de la primera infancia requiere, por tanto, una perspectiva intersectorial y territorializada, basada en la garantía de derechos. Tal como lo destacan Oszlak y O'Donnell (1981) y Aguilar Villanueva (1992), las políticas públicas no deben ser entendidas como intervenciones aisladas, sino como procesos históricos, complejos y dinámicos que reflejan disputas de poder, asignación de recursos y tensiones en torno a sentidos y propiedades sociales. En este marco, para que un tema sea reconocido como objeto de política pública, resulta indispensable que exista una decisión explícita que la coloque en la agenda estatal, lo que con frecuencia implica la reconfiguración de intereses y relaciones de poder (Oszlak, 2008). Asimismo, los discursos públicos desempeñan un papel fundamental, pues permiten visibilizar problemas, legitimar soluciones y orientar los procesos de implementación y evaluación (Cejudo, 2008).

En contextos locales, si bien las políticas públicas promueven el acceso universal a servicios de cuidado, con frecuencia, los CDI de gestión privada constituyen la única alternativa disponible para sectores socioeconómicos medios y altos. El crecimiento urbano y la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral han incrementado la demanda de estos espacios de cuidado infantil. En provincias como Tierra del Fuego se registran esfuerzos por integrar la gestión privada con mecanismos de regulación estatal, de modo de garantizar estándares de calidad y protección adecuados.

Caracterización general de los CDI privados en Ushuaia (2020-2024)

Los CDI de gestión privada, en la ciudad de Ushuaia, constituyen un entramado institucional diverso, dinámico y en constante evolución. En su mayoría, estos espacios emergen como iniciativas familiares o comunitarias que intentan dar respuesta a la creciente demanda de cuidado infantil en un territorio caracterizado por procesos de expansión urbana, incremento demográfico y transformaciones en la composición social. Este fenómeno se vincula tanto al proceso de industrialización como a flujos de migración interna y al asentamiento de familias provenientes de otras provincias argentinas y países limítrofes (Di Nucci, 2021).

El relevamiento realizado en el marco de esta investigación evidenció una notable heterogeneidad en términos de modelos organizativos, estructuras edilicias y propuestas pedagógicas. Si bien todos los CDI comparten el propósito de promover el cuidado, la socialización y el desarrollo integral de niños y niñas desde los 45 días hasta los 3 años, algunos amplían su cobertura hasta los 5 o incluso 7 años de edad, ajustando sus modalidades en función de la demanda, la disponibilidad de personal y las condiciones edilicias. La organización de salas multiedad es frecuente y plantea desafíos pedagógicos y operativos significativos, especialmente en la planificación de estrategias diferenciadas que respeten los ritmos y necesidades de cada etapa del desarrollo infantil (Shonkoff y Phillips, 2000; UNESCO, 2016).

En relación con los horarios de funcionamiento, se observa una marcada prevalencia de la modalidad de doble jornada, ya sea extendida o completa. En algunos casos, las franjas horarias abarcan desde las 5 hasta las 22 horas, en respuesta a las exigencias laborales de familias cuyos integrantes se desempeñan en sectores con ritmos no convencionales, como la industria, el turismo y los servicios de seguridad. Con el objetivo de ofrecer un acompañamiento más integral a las familias, algunos centros incorporan servicios de alimentación como complemento a la propuesta de cuidado, que contempla de manera articulada las dimensiones nutricional, afectiva y organizativa de la vida cotidiana.

Un rasgo distintivo de estos CDI es su origen como emprendimientos personales, mayoritariamente liderados por mujeres con formación en educación inicial o experiencia en el ámbito del cuidado infantil. Esta característica otorga a la gestión una impronta relacional, de proximidad y fuerte compromiso afectivo con las infancias, lo que Faur (2014) identifica como parte de la "economía del cuidado". En este marco, las tareas de cuidado, educación y contención emocional adquieren un valor social y simbólico que trasciende la lógica estrictamente mercantil. Al respecto, una directora recuerda: "Iniciamos nuestro camino con recursos limitados, pero con un profundo compromiso por nuestra labor y un amor inmenso por cada niño y niña que llegaba a nuestras salas" (Directora 3, 2025). En la misma línea, otra referente institucional asevera: "Elegimos reafirmar día a día nuestra vocación, convencidas de que educar en los primeros años es construir los cimientos de toda la vida de los niños y la sociedad" (Directora 7, 2025). Estos relatos permiten visualizar la trascendencia subjetiva de quienes gestionan y sostienen estos espacios, así como el carácter de responsabilidad social que asumen, muchas veces sin contar con el respaldo técnico ni financiero previsto por la Ley N° 26.233 (Lira, 2019).

Desde una perspectiva territorial, la localización de los CDI privados en zonas céntricas y barrios residenciales genera tensiones en relación con los requisitos normativos de habilitación, diseñados bajo supuestos institucionales que no siempre se corresponden con las condiciones reales del entorno. Muchos de estos centros funcionan en viviendas particulares adaptadas o en locales comerciales reacondicionados, lo que plantea desafíos concretos en materia de infraestructura, seguridad y cumplimiento de estándares (Rodríguez, 2018).

Dichas dificultades se ven amplificadas por las condiciones climáticas extremas, la dispersión geográfica de la ciudad y la estacionalidad turística, que afecta la disponibilidad de espacios físicos que cumplan con los estándares establecidos. La alta demanda de vacantes supera con frecuencia la capacidad instalada, lo que genera listas de espera con reservas anticipadas e incluso solicitudes previas al nacimiento del niño o de la niña. Este escenario confirma la advertencia de Pautassi (2010) respecto de que la corresponsabilidad en el cuidado infantil continúa recayendo principalmente en el sector privado y comunitario, frente a una oferta estatal aún insuficiente y desbordada.

Un elemento a destacar es el fuerte enraizamiento barrial de estos espacios, que favorece y potencia la construcción de vínculos de confianza y pertenencia con las familias. Tal

como lo señala una directora: “Nuestro jardín está en el corazón del barrio, nos conocemos con las familias desde que nacen los chicos, somos parte de su vida cotidiana” (Directora 1, 2025). Este anclaje territorial fortalece el rol de los CDI como redes de contención emocional y apoyo comunitario, especialmente relevante en contextos marcados por procesos migratorios y la reorganización de redes familiares.

En lo que respecta a la infraestructura, se observa una notable diversidad: algunos centros cuentan con edificaciones especialmente diseñadas para su función, mientras que otros operan en espacios adaptados o reacondicionados. La organización interna suele estructurarse en salas diferenciadas por grupos etarios: lactantes, gateadores, deambuladores y niños de 2,3 a 4 años, en concordancia con las recomendaciones del Decreto Provincial No 3440/91, los Estándares de Inclusión del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (2015) y los aportes de la neurociencia del desarrollo (Shonkoff y Phillips, 2000). No obstante, las limitaciones en materia de espacio o disponibilidad de personal pueden derivar en la conformación de grupos heterogéneos, lo cual plantea desafíos pedagógicos significativos en términos de planificación, acompañamiento y adecuación de las prácticas.

En cuanto a los recursos humanos, se observa una dotación conformada por equipos de directivos, docentes con formación dispar y auxiliares sin preparación específica en cuidado infantil. La ausencia de instancias sistemáticas de capacitación constituye una debilidad estructural, especialmente cuando tampoco se contemplan redes de apoyo pedagógico sostenidas (UNICEF, 2016; Rodríguez, 2018). Asimismo, en todos los niveles persiste la feminización del trabajo, lo que refleja una desigual distribución de las responsabilidades de cuidado y una escasa participación masculina en este ámbito (Faur, 2014).

La participación activa de las direcciones en la gestión institucional, junto con la autonomía pedagógica del equipo docente, emergen como fortalezas significativas. Sin embargo, estas capacidades suelen coexistir con exigencias administrativas y operativas que sobrecargan funciones, lo que afecta en ocasiones la calidad del acompañamiento pedagógico, así como la salud laboral de los equipos.

En cuanto al clima organizacional, se identifican, en general, relaciones de cooperación y diálogo fluido entre los integrantes de los equipos, aunque algunas instituciones señalaron la necesidad de fortalecer los canales de retroalimentación formal y profundizar en procesos de formación continua. La capacitación sistemática se posiciona, así, como un componente estructural de la calidad institucional y una estrategia clave para consolidar comunidades pedagógicas comprometidas (Rico, 2022).

En síntesis, la caracterización general de los CDI privados en Ushuaia revela un tejido institucional vital, resiliente y profundamente comprometido con la atención y el desarrollo integral de la primera infancia. Reconocer, acompañar y fortalecer estas experiencias resulta fundamental para avanzar hacia un sistema de cuidado que articule lo normativo con lo territorial y lo comunitario, promoviendo una corresponsabilidad real entre el Estado, los actores privados y la sociedad civil, en favor de la garantía plena de derechos para niños y niñas.

La corresponsabilidad entre Estado y sector privado

Uno de los ejes centrales del análisis es la manera en que se concibe y se ejerce la corresponsabilidad en el cuidado infantil, entendida como una distribución equitativa y articulada de responsabilidades entre el Estado, el sector privado, las familias y la comunidad (Pérez Orozco, 2007; Razavi, 2007; Esquivel, 2012). Este principio, lejos de ser una formulación normativa abstracta, se configura como un imperativo ético y político que orienta la organización del sis-

tema de cuidados. En el caso de la primera infancia, su implementación exige redes sostenidas de apoyo, financiamiento adecuado y acompañamiento técnico permanente como condiciones necesarias para garantizar el ejercicio pleno de derechos (UNICEF, 2016).

Sin embargo, en la práctica cotidiana, la corresponsabilidad se manifiesta de forma fragmentada y desigual. La experiencia de los CDI privados en Ushuaia evidencia que, si bien la normativa provincial establece criterios de habilitación y fiscalización, omite mecanismos de apoyo técnico, financiamiento estructural y canales de diálogo sostenido con los equipos de gestión. Esta ausencia genera un vacío institucional que obliga a las instituciones a operar bajo una lógica de autogestión, asumiendo funciones que el Estado, por limitaciones operativas o decisiones políticas, no logra cubrir (Di Nucci, 2021).

La evidencia empírica recogida muestra que la responsabilidad efectiva del cuidado, la planificación pedagógica y la sostenibilidad institucional recaen, en gran medida, sobre directivos y docentes. Son ellos quienes, mediante estrategias creativas, vínculos comunitarios y una gestión autónoma de los recursos, sostienen la continuidad de la atención en contextos marcados por la fragilidad estructural (Navarro, 2014; Rico, 2022). Este esfuerzo cotidiano, aunque profundamente valioso, no puede reemplazar el rol estructural del Estado en la construcción de un sistema de cuidados justo, equitativo y sostenible. Reconocer esta tensión es clave para avanzar hacia políticas públicas que dignifiquen el trabajo de cuidado y fortalezcan la corresponsabilidad como principio organizador de la garantía de derechos en la primera infancia.

Tal como la conceptualizan Razavi (2007), Pérez Orozco (2006, 2007) y Esquivel (2012), la corresponsabilidad se estructura en torno a tres dimensiones interdependientes: la provisión directa de servicios, la participación activa de actores privados y comunitarios, y la intervención regulatoria y financiera del Estado. Este enfoque permite superar la visión fragmentada del cuidado como tarea individual o doméstica, y lo ubica como una responsabilidad social compartida. En línea con la crítica de Fraser (2016), se visibiliza el trabajo reproductivo históricamente invisibilizado en las economías contemporáneas.

Los esquemas analizados, basados en los modelos de Razavi y Pérez Orozco, evidencian que, cuando la presencia estatal se restringe a funciones de supervisión sin acompañamiento técnico ni inversión sostenida, se generan brechas significativas en la equidad y calidad del servicio. En estos escenarios, los CDI privados deben suplir las carencias mediante esfuerzos internos, redes comunitarias y capital social propio. Esta dinámica refuerza la lógica de autogestión, pero también expone a las instituciones a una vulnerabilidad persistente, especialmente en contextos de alta demanda y escaso reconocimiento formal.

Los testimonios recogidos confirman esta tensión. Las directoras señalan que la acción estatal se limita con frecuencia a controles administrativos, sin continuidad en el acompañamiento: "Nos controlan para habilitar, pero después no hay seguimiento periódico o frecuente" (Directora 2, 2024). Desde la perspectiva de los agentes estatales, esta limitación se vincula a la escasez de recursos, la fragmentación de competencias entre áreas gubernamentales y la ausencia de protocolos claros de articulación: "Hay que construir puentes, no solo pedir papeles" (Agente estatal 2, 2024). Estas voces revelan una distancia entre el marco normativo y la práctica cotidiana, en que la corresponsabilidad se diluye en procedimientos formales que no logran sostener el trabajo institucional.

A pesar de estas restricciones, se identifican experiencias concretas de articulación positiva que permiten vislumbrar caminos posibles. Capacitaciones conjuntas, mesas intersectoriales y visitas pedagógicas muestran que una corresponsabilidad efectiva es viable cuando los vínculos se construyen sobre la base de la confianza, la horizontalidad y el reconocimiento mu-

tuo (Faur, 2012; Ierullo, 2013). Estas prácticas, aunque aún incipientes, evidencian que superar la lógica de fiscalización formal requiere avanzar hacia modelos de acompañamiento técnico, asesoría pedagógica, financiamiento estable y coordinación intersectorial con áreas vinculadas a salud, educación y desarrollo social.

Tal como plantea Rico (2022), dignificar el trabajo de cuidado implica, no solo reconocer su valor social, sino también garantizar condiciones institucionales que lo sostengan de manera justa y sostenida. En este sentido, la corresponsabilidad no puede entenderse como una delegación parcial de funciones, sino como una construcción colectiva que exige voluntad política, sensibilidad institucional y compromiso ético con la infancia y con quienes la acompañan día a día.

Los CDI privados en Ushuaia cumplen un rol social estratégico al absorber la demanda de cuidado que la red estatal no logra cubrir. Su existencia responde, en gran medida, a la necesidad urgente de las familias de contar con espacios confiables para el acompañamiento de sus niñas y niños en la primera infancia. Sin embargo, esta función esencial se sostiene principalmente a través de recursos familiares y prácticas autogestivas, lo que revela la fragilidad de un sistema que deposita en la vocación, la creatividad y el compromiso individual la calidad del servicio (UNICEF, 2016).

La escasa inversión pública en infraestructura, formación y profesionalización profundiza esta dependencia, lo que genera inequidades entre centros según su capital económico, social y territorial. Esta situación interpela directamente al principio de corresponsabilidad, que, si bien está consagrado en instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño y en leyes nacionales como la N° 26.061, aún se manifiesta débilmente en la práctica cotidiana.

Durante el período 2020-2024, se registraron iniciativas incipientes orientadas al fortalecimiento de la articulación entre el Estado y los CDI privados. Entre ellas, se destacan la creación de espacios de formación conjunta y la propuesta de reconocimiento normativo impulsada por las propias instituciones. No obstante, la continuidad de estas acciones fue limitada, lo que refleja la debilidad estructural del principio de corresponsabilidad como práctica operativa (Faur, 2012; Ierullo, 2013). La falta de dispositivos formales de seguimiento y de políticas públicas sostenidas impide consolidar una red de apoyo que dignifique el trabajo de cuidado y que garantice condiciones equitativas para su ejercicio.

A pesar de estas limitaciones, se observan prácticas emergentes que abren posibilidades. La articulación con programas de salud, jardines públicos, redes comunitarias y espacios educativos constituye una experiencia valiosa que puede servir de modelo para avanzar hacia un sistema de corresponsabilidad real. En estos casos, el Estado deja de ser un actor meramente fiscalizador y comienza a posicionarse como garante activo de derechos, que acompaña a las instituciones en su tarea cotidiana (Pautassi, 2010; Rico, 2022).

A modo de conclusión

El análisis integral de los CDI de gestión privada en Ushuaia durante el período 2020-2024 permitió construir una mirada situada, sensible al territorio y profundamente vinculada a las experiencias de quienes habitan, gestionan y transitan estos espacios. En primer lugar, se constata que los CDI privados cumplen un rol social insustituible en el entramado urbano de dicha provincia, en un contexto marcado por la escasez de oferta pública y la creciente demanda de servicios de cuidado. Estas instituciones no solo garantizan acompañamiento y atención a niños y niñas en sus primeros años de vida, sino que, además, operan como dispositivos de proximidad afectiva y territorial para familias que enfrentan múltiples desafíos. Su relevancia, por tanto, trasciende la función de cuidado y los posiciona como actores claves en la construc-

ción de ciudadanía desde la primera infancia.

No obstante, este papel estratégico convive con tensiones estructurales que comprometen su sostenibilidad, equidad y calidad. Una de las debilidades más significativas es la fragmentación normativa y la limitada presencia estatal en los procesos de fiscalización y acompañamiento técnico-pedagógico. La fragilidad normativa se traduce también en una marcada heterogeneidad organizacional: existen diferencias notables en cuanto a infraestructura, recursos materiales, formación del personal y propuestas pedagógicas. La garantía de estándares comunes, adaptados territorialmente pero sostenidos desde una perspectiva de justicia distributiva, constituye una responsabilidad indelegable del Estado.

Al mismo tiempo, se reafirma la centralidad del capital relacional y comunitario como sostén cotidiano de los CDI. Los vínculos entre equipos de trabajo, familias y redes barriales constituyen una fortaleza invaluable, que muchas veces compensa la ausencia de políticas estructurales. Sin embargo, esta trama afectiva, por más sólida que sea, no puede convertirse en el único soporte de un derecho social.

En síntesis, los CDI privados de Ushuaia se han consolidado como espacios estratégicos para garantizar derechos en un escenario de desigualdades crecientes. Sin embargo, su capacidad de acción está tensionada por una arquitectura institucional frágil, recursos limitados y una presencia estatal insuficiente. Avanzar hacia una corresponsabilidad real supone superar la lógica de la excepción y construir una política pública estructural del cuidado, que asegure que cada niño y niña, independientemente de su contexto socioeconómico o territorial, acceda a un entorno protector, justo y estimulante.

Finalmente, este recorrido pone de relieve un cambio de paradigma fundamental: la transición desde un enfoque asistencialista hacia una perspectiva de derechos y corresponsabilidad social. Este cambio implica reconocer a la infancia como sujeto pleno de derechos y al cuidado como un bien público, que no puede quedar librado exclusivamente a la lógica del mercado ni a los recursos individuales de las familias. Consolidar este paradigma exige políticas públicas activas, marcos normativos actualizados y mecanismos de control efectivos, capaces de garantizar que la igualdad en el acceso y la calidad en la atención se conviertan en principios rectores del sistema de cuidados.

Referencias

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las políticas sociales. *Revista de la CEPAL*, 88, 35-50.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Cejudo, G. (2008). *La política pública como proceso*. Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). *Sistemas de cuidado en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Comité de los Derechos del Niño (2005). *Observación General N.º 7: Realización de los derechos del niño en la primera infancia*. Naciones Unidas.
- Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (2015). *Estándares de inclusión para los Centros de Desarrollo Infantil*. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. SENAF.
- Di Nucci, J. (2021). *Migración y desarrollo en Tierra del Fuego*. Editorial Universitaria.
- Esquivel, V. (2011). *La economía del cuidado en América Latina: Pautas conceptuales y desafíos de política*. CEPAL.
- Esquivel, V. (2012). *Economía del cuidado y políticas públicas: Una mirada desde América Latina*. CLACSO.
- Faur, E. (2012). *El cuidado infantil en el siglo XXI: Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Siglo XXI.
- Faur, E. (2014). *Economía del cuidado y políticas de género*. Paidós.
- Fraser, N. (2016). Crisis of care? On the social-reproductive contradictions of contemporary capitalism. *Critical Historical Studies*, 3(1), 21-36.
- Gaitán, L. (2011). *Infancia y políticas sociales*. Síntesis.
- Heckman, J. (2011). The economics of inequality: The value of early childhood education. *American Educator*, 35(1), 31-47.
- Hernández Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). McGraw-Hill.
- Ierullo, M. (2013). *Corresponsabilidad y políticas de cuidado en Argentina*. Ministerio de Desarrollo Social.
- Jelin, E. (2010). *Pan y afectos: La transformación de las familias*. Fondo de Cultura Económica.
- Lira, M. (2019). *Centros de Desarrollo Infantil y políticas públicas en Argentina*. Editorial Universitaria Córdoba.
- Mason, J. (1996). *Qualitative researching*. Sage.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2023). *Plan Nacional de Primera Infancia y Plan de los 1000 Días*. Ministerio de Desarrollo Social.

Navarro, M. (2014). *Autogestión comunitaria y cuidado infantil*. CLACSO.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2018). *Nurturing care for early childhood development: A framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential*. OMS.

Oszlak, O. (2008). *Políticas públicas: Ensayos sobre la intervención del Estado*. Paidós.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. CEDES.

Pautassi, L. (2010). *El cuidado como cuestión social: Un desafío para las políticas públicas*. CEPAL.

Pautassi, L. (2015). *Monitoreo y evaluación de políticas de infancia en Argentina*. UNICEF.

Pérez Orozco, A. (2006). *Perspectivas feministas en torno a la economía: El trabajo de cuidados*. Consejo Económico y Social.

Pérez Orozco, A. (2007). *Crisis del cuidado y sostenibilidad de la vida humana*. Traficantes de Sueños.

Raczynski, D. (2018). *Trayectorias del desarrollo infantil: Enfoques biosociales*. CEPAL.

Razavi, S. (2007). *The political and social economy of care in a development context*. Gender and Development Programme Paper No. 3. UNRISD.

Rico, M. N. (2022). *Políticas de cuidado en América Latina: Avances y desafíos*. CEPAL.

Rodríguez, M. (2018). *Infraestructura y cuidado infantil en contextos urbanos*. CLACSO.

Rodríguez, M. (2020). *Prácticas de cuidado y políticas públicas*. Editorial Universitaria.

Sainz, M. (2012). *Desarrollo infantil temprano: Perspectivas pedagógicas*. Morata.

Shonkoff, J. P. y Phillips, D. A. (2000). *From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development*. National Academy Press.

UNESCO (2016). *Informe mundial sobre la primera infancia*. UNESCO.

UNICEF (2010). *Early childhood development: The key to a full and productive life*. UNICEF.

UNICEF (2016). *Estado de la infancia en Argentina*. UNICEF.

Normativa citada:

Congreso de la Nación Argentina (2005). Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. *Boletín Oficial de la República Argentina*.

Congreso de la Nación Argentina (2006). Ley N° 26.206 de Educación Nacional. *Boletín Oficial de la República Argentina*.

Congreso de la Nación Argentina (2007). Ley N° 26.233 de Centros de Desarrollo Infantil. *Boletín Oficial de la República Argentina*.

Congreso de la Nación Argentina (2018). Ley N° 27.453 de Centros de Desarrollo Infantil. *Boletín Oficial de la República Argentina*.

Decreto Provincial N° 3440/91. Regulación de Centros de Cuidado Infantil.

Ley Provincial N° 521/2000. Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas, Adolescentes y sus Familias.

Entre lo posible y lo deseado: inserción sociolaboral juvenil en Tolhuin

Between the Possible and the Desired: Youth Socio-Labor Insertion in Tolhuin

Catalina Villena

Instituto de Cultura, Sociedad y Estado. Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Ushuaia, Tierra del Fuego

cvillena.sociologia@gmail.com

Líbera Guzzi

Instituto de Cultura, Sociedad y Estado. Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Ushuaia, Tierra del Fuego

lguzzi@untdf.edu.ar

Resumen

El presente trabajo analiza las experiencias y expectativas de inserción sociolaboral de las juventudes en Tolhuin, Tierra del Fuego, en el marco de un territorio insular y periférico caracterizado por una limitada oferta educativa y escasas oportunidades laborales. Desde una perspectiva que concibe a las juventudes en plural y como procesos de transición heterogéneos hacia la vida adulta –configurados en la intersección entre condicionamientos estructurales, trayectorias biográficas y dimensiones subjetivas–, se adopta un enfoque cualitativo basado en entrevistas semiestructuradas a personas jóvenes de la localidad. El análisis plantea que las trayectorias educativas y laborales no son lineales, sino que se configuran como procesos complejos de negociación entre preferencias, vínculos sociales y familiares, y oportunidades disponibles. En el marco de las tensiones que las y los jóvenes tolhuinenses enfrentan entre sus expectativas y las posibilidades, se orientan tanto a la emigración como a estrategias formativas y laborales locales. Asimismo, las percepciones sobre las oportunidades y limitaciones de la localidad difieren entre quienes han vivido en otras ciudades y quienes no, destacando las redes sociales en el acceso al empleo y la relevancia de las experiencias migratorias –concretadas o deseadas– en la construcción de valoraciones sobre el territorio. El trabajo presenta el desfase entre expectativas y oportunidades como una experiencia situada y heterogénea, construida en diálogo con trayectorias individuales y sentidos socialmente compartidos, para aportar a la comprensión de las dinámicas juveniles en contextos periféricos, atendiendo tanto a las desigualdades estructurales como a las formas subjetivas de apropiación y resignificación.

Palabras clave: Juventudes; Tolhuin; Trayectorias juveniles; Insularidad.

Abstract

This article examines the experiences and expectations of young people's social and labour market insertion in Tolhuin, Tierra del Fuego, within the framework of an insular and peripheral territory characterized by limited opportunities for higher education and scarce employment opportunities. From a theoretical perspective that conceives youth in plural terms and as heterogeneous transition processes toward adulthood–configured at the intersection of structural constraints, biographical trajectories, and subjective dimensions–a qualitative approach is adopted, based on semi-structured interviews with young local people. The analysis suggests that educational and labor trajectories are not linear, but are configured as complex processes of negotiation between preferences, social and family ties, and available opportunities. Within the tensions that young people in Tolhuin face experience between their expectations and the possibilities available to them, they pursue both migration and local educational and employment strategies. Furthermore, perceptions of the local opportunities and constraints also differ between those who have lived in other cities and those who have not, highlighting the importance of social media in accessing employment and the significance of migration experiences–whether actual or desired–in shaping representations of the territory. The findings show that the gap between expectations and opportunities as a situated and heterogeneous experience shaped through the interplay of individual trajectories and socially shared meanings, so as to contribute to a deeper understanding of youth dynamics in peripheral contexts, taking into account both structural inequalities and the subjective processes through which young people appropriate, interpret, and re-signify their territories.

Keywords: Youth; Tolhuin; Youth trajectories; Insularity

Recibido: 30/03/26; **Aceptado:** 05/06/26

Introducción

Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur constituye un territorio insular, situado en el extremo sur de la Patagonia argentina, a gran distancia de los centros de toma de decisiones, atravesado por fronteras físicas, políticas y simbólicas (Hermida *et al.*, 2020). Está conformado por tres ciudades conectadas por la Ruta Nacional N.º 3, entre las cuales existen diferencias significativas en términos geográficos, demográficos y económicos: Ushuaia, ciudad capital de la provincia, ubicada en el sector sur, entre el Canal Beagle y la cordillera fueguina, rodeada de bosques subantárticos, con una población de 80.371 habitantes,¹ que se caracteriza por el predominio del sector servicios, con un peso muy alto del turismo; Río Grande, situada en el sector norte de la provincia, sobre la costa atlántica, rodeada de estepa patagónica, con una población de 99.241 habitantes, la actividad manufacturera –principalmente vinculada a la industria electrónica y de bienes industriales–, que ha sido históricamente un pilar de su economía, junto con la explotación hidrocarburífera; y Tolhuin, con una población de 6039 habitantes, que se ubica en el sector centro de la Isla Grande, precisamente en el ecotono entre el bosque andino y la estepa patagónica, un territorio rural, sustentado principalmente en actividades extractivas de base primaria, como la producción forestal y turbera.

La provincia cuenta con un régimen fiscal y aduanero especial, establecido por la Ley nacional N.º 19.640, que ha incidido significativamente en términos demográficos, sociales y económicos (Fank y Schweitzer, 2021). Desde la década de 1970, Tierra del Fuego ha estado atravesada por disputas entre un modelo de acumulación vinculado a la actividad industrial y otro centrado en el turismo (Hermida, 2025), lo que genera, a su vez, diversas tensiones en torno al proyecto de desarrollo.

En lo que refiere específicamente a Tolhuin, según el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, el 30,5 % de la población económicamente activa (PEA) son jóvenes de entre 15 y 29 años, de los cuales el 14 % estaba desocupado para el año 2022. De las personas jóvenes ocupadas, el 2 % eran patronas(es) o empleadoras(es), el 3 % eran trabajadoras(es) familiares, el 7 % trabajaban en servicio doméstico, el 23 % eran cuentapropistas y el 56 %, empleadas(os) u obreras(os) (INDEC, 2023).

Por otro lado, el relevamiento MiPyme (Instituto Provincial de Análisis e Investigación, Estadística y Censos [IPIEC] y Secretaría de Producción, Desarrollo y PyME, 2025) indica que, para el año 2024, Tolhuin registraba apenas el 2,6 % de las razones empresariales de la provincia, y que este porcentaje correspondía principalmente a micro y pequeñas empresas, de las cuales el 84 % no tienen más de cinco personas ocupadas, sin registro de empresas con más de 50 empleados en esta ciudad.

Por su parte, la Primera Encuesta a Juventudes de Tierra del Fuego (Colombari y Guzzi, 2023) exploró diversas temáticas, entre las cuales se incluyen educación, trabajo y migraciones de jóvenes de Tierra del Fuego. Los resultados destacan a Tolhuin como un caso particular dentro de la provincia, ya que presenta el mayor porcentaje de insatisfacción respecto de las oportunidades laborales, altas expectativas de migración y menor proyección de titulación universitaria.

La relación problemática entre la etapa de la juventud y la inserción laboral está presente desde la crisis de los Estados de bienestar en las últimas décadas del siglo XX, ya que, con el fin del pleno empleo, la integración sociolaboral juvenil se ha visto signada por múltiples dificultades (Jacinto, 2010). Es de destacar que las y los jóvenes de sectores de menores recursos, que

1 De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, 2023).

no cuentan con un amplio capital cultural, social y económico, son los más afectados, al valerse de menos herramientas de integración social (Colombari *et al.*, 2019).

No obstante, como plantean algunos autores (Casal *et al.*, 2006; Cooke y Petersen, 2019), las decisiones que las personas jóvenes toman, a partir de las cuales configuran sus proyectos de vida, no responden de forma lineal y homogénea a las determinaciones o limitaciones estructurales, sino que también están mediadas por valores, preferencias de estilo de vida, disposición al cambio y al riesgo, entre otros factores subjetivos.

El presente trabajo busca comprender las expectativas y experiencias de inserción sociolaboral de las juventudes de Tolhuin en relación con las dinámicas singulares que caracterizan a este territorio, que articula la condición insular y periférica. A partir de una serie de entrevistas, la investigación muestra que las y los jóvenes tolhuinenses enfrentan de diversas maneras cierto desfase entre sus expectativas y las oportunidades que encuentran en el territorio; en algunos casos, se orientan a la emigración, y en otros, a una propuesta formativa y/o de inserción laboral estratégica. Asimismo, pone en evidencia que la percepción en torno a las oportunidades y limitaciones existentes en la localidad varían significativamente entre quienes han tenido la experiencia de vivir en otra localidad y quienes no la han tenido.

El trabajo se organiza en cuatro apartados: en primer lugar, se presenta el marco conceptual general a partir del cual fue desarrollada la problematización; en segundo lugar, se describe brevemente el enfoque metodológico; posteriormente, se exponen los hallazgos en relación con las expectativas y experiencias de inserción sociolaboral juvenil; en el cuarto apartado, se plantean algunas consideraciones finales, a modo de cierre.

La juventud como transición: desafíos de la inserción laboral en territorios insulares y periféricos

La juventud como cuestión social emergió junto con diversas transformaciones de índole social, económica, política y cultural, vinculadas al avance de la modernidad (Pinheiro e Silva y Henríquez Ojeda, 2004; Martín Criado y Reyes, 2009), ya que, a partir de la conformación de las sociedades urbano-industriales, comenzó a ser pensada como una etapa de transición de la niñez a la adultez.

En ese proceso, surgieron dos enfoques principales sobre lo juvenil: uno que asociaba a la juventud con la idea de futuro y los cambios sociales; y otro que la percibía como un problema que requería intervenciones políticas, debido a comportamientos considerados desviados, antisociales o rebeldes (Pinheiro e Silva y Henríquez Ojeda, 2004; Martín Criado, 2005). Ambos enfoques contribuyeron a una visión homogénea y sustancialista de la juventud, en la que se construyó una suerte de metonimia sobre el concepto.

Sin embargo, existen distintos modos de ser joven, en virtud de la desigualdad de oportunidades y condiciones existentes, así como de factores subjetivos (Pinheiro e Silva y Henríquez Ojeda, 2004; Chaves, 2005; Martín Criado, 2005, 2009; Pérez Islas, 2006; Chaves y Faur, 2009; Vázquez, 2015; Vommario, 2015). En ese sentido, resulta más adecuado hablar de juventudes, en plural, para dar cuenta de esta diversidad en las maneras de ser joven.

Desde este punto de vista, la juventud no está delimitada por una edad biológica, sino por un conjunto de experiencias, derechos, obligaciones y posicionamientos que socialmente se asocian a y se esperan de las personas jóvenes. En estos términos, la idea de juventud como una etapa de transición entre la niñez y la vida adulta se encuentra muy difundida, tanto en el sentido común como en el campo de las ciencias sociales (Bourdieu, 1990; Margulis y Urresti,

1998; Chaves, 2005; Casal *et al.*, 2006), en relación con ciertos acontecimientos significativos del ciclo vital: la continuidad de los estudios en el nivel superior, la finalización de la etapa educativa para insertarse en el ámbito laboral, la separación del núcleo familiar de origen para la constitución de una familia propia y la independencia económica. Este proceso puede experimentarse de diversas formas a partir de la diversidad de biografías, es decir, de la combinación entre las condiciones estructurales, las trayectorias y los proyectos de vida (Casal *et al.*, 2006).

Precisamente, el enfoque biográfico desarrollado por Casal *et al.* (2006) se centra en cómo las experiencias y trayectorias individuales se entrelazan con las estructuras sociales y las condiciones históricas. Considera a la juventud, no solo como una etapa de transición, sino como un proceso de construcción de identidad, en el que las personas jóvenes se constituyen en protagonistas de sus vidas, capaces de tomar decisiones, influenciadas por emociones y contextos personales. La configuración de proyectos de vida es resultado de un complejo entramado de elecciones racionales, emociones, construcciones culturales y sociales y condiciones materiales de existencia. A su vez, esos proyectos se ven influenciados por las familias de origen. Desde este enfoque, las trayectorias se caracterizan por múltiples “transiciones”, entendidas como el conjunto de dispositivos institucionales y procesos biográficos de socialización que proyectan a las personas jóvenes hacia la emancipación profesional, familiar y social.

Uno de los aspectos más relevantes y significativos de la transición es, como se ha planteado, la inserción sociolaboral.

Diversos fenómenos han vuelto problemático tal aspecto en las últimas décadas (Jacinto, 2010; Pérez y Busso, 2015): por un lado, factores estructurales como las restricciones en el acceso a la educación superior y la alta competitividad en el mercado laboral afectan de forma particular a las personas jóvenes, dejándolas en situaciones de mayor precariedad, inestabilidad y temporalidad; por otro, cierto desacople entre las credenciales educativas y las lógicas de inserción en el mundo del trabajo muestran que el capital social y las redes de contactos personales tienen un rol importante en el acceso a puestos mejor cualificados, por lo que las oportunidades son menores para quienes no cuentan con ese tipo de redes. Estas dificultades no se limitan al primer empleo, sino que también incluyen la continuidad en las profesiones y las posiciones de ascenso o estancamiento en la estratificación ocupacional. De esta manera, las y los jóvenes enfrentan diversos desafíos vinculados a las dinámicas propias del mundo del trabajo, pero atravesados al mismo tiempo por factores biográficos y subjetivos, como el origen familiar, el capital cultural y las preferencias y las expectativas a futuro.

Tales desafíos parecen agudizarse en el caso de los territorios insulares y periféricos (Pitt, 1980; Godenau y Hernández, 1996; Cooke y Petersen, 2019; Brinck, 2023), debido a las escasas opciones educativas y de capacitación profesional disponibles, todo lo cual contribuye a que la migración se plantee como una alternativa particularmente atractiva para las personas jóvenes, y en algunos casos, como una necesidad, condicionada a su vez por los recursos económicos y las disposiciones subjetivas.

Al mismo tiempo, las posibilidades educativas y laborales son percibidas a través de representaciones, discursos y prácticas (Lindón, 2002) en contraste con las atribuidas a otros territorios, lo cual afecta las decisiones y proyecciones a futuro de las juventudes. En ese sentido, los territorios insulares, rurales y las localidades pequeñas muchas veces son socialmente contruidos como periféricos, ya que modelan las formas de sociabilidad de quienes habitan en ellos.

De allí que resulta fundamental comprender las experiencias y expectativas juveniles en relación con las dinámicas singulares que caracterizan al territorio.

Enfoque metodológico

La estrategia metodológica empleada fue de carácter cualitativo (Maxwell, 2019; Vasilachis de Gialdino, 2019) mediante la realización de entrevistas semiestructuradas, una de las principales herramientas utilizadas en el abordaje de la investigación cualitativa, que posibilita el acceso a las interpretaciones y marcos de sentido que las personas jóvenes elaboran sobre sus propias experiencias (Kvale, 2012). Este tipo de estrategia metodológica permite comprender más profundamente y de forma situada el punto de vista de cada actor, que expresa una interacción compleja entre las relaciones, las decisiones personales, el entorno y la incidencia del contexto –tanto actual como el de origen– de cada una de las personas entrevistadas.

En el marco de esta investigación, se realizaron en total doce entrevistas, nueve a personas jóvenes y tres a efectores de políticas públicas vinculados a las juventudes y el trabajo, de diferentes niveles de gobierno. Con el fin de dar cuenta de la heterogeneidad de las biografías, se construyó una muestra teórica de tipo intencional (García Ferrando, 1989), orientada a seleccionar perfiles específicos que reflejaran las diversas trayectorias, en el marco de realidades sociales complejas. Este tipo de muestreo no busca la representatividad estadística, sino la riqueza analítica de los casos seleccionados, destacando aquellos perfiles que permiten identificar diferentes dimensiones del caso de estudio (Flick, 2018; Maxwell, 2019).

En primer lugar, como se observa en la Tabla 1, se seleccionaron perfiles de acuerdo con tres tipos de trayectorias y experiencias educativas y laborales: 1) quienes aún no habían terminado el secundario y se proyectaban hacia la inserción laboral o la formación superior; 2) quienes se encontraban en ese momento transitando una carrera de educación superior o una experiencia laboral, ya fuera en el ejercicio de una profesión o no; y 3) quienes no habían finalizado aún sus estudios secundarios, o cuyas trayectorias educativas se vieron temporalmente interrumpidas, pero contaban con experiencias laborales al momento de la entrevista.

A partir de esta primera distinción, se buscó dar cuenta de la diversidad de trayectorias y proyectos de vida en relación con criterios sexogenéricos, socioeconómicos y de lugar de origen. Esta estrategia permitió analizar experiencias juveniles heterogéneas y observar cómo las condiciones sociales y territoriales, así como factores subjetivos, influyen en la configuración de los itinerarios educativos y laborales.²

2 Si bien el alcance de la investigación fue abarcativo, e incluyó entrevistas a efectores de políticas públicas en materia de juventud y empleo de diferentes niveles gubernamentales, así como a personas jóvenes que al momento de la indagación aún se encontraban cursando sus estudios secundarios, para el desarrollo de este trabajo nos restringimos al análisis de las experiencias y expectativas de aquellas personas jóvenes que contaban con alguna trayectoria en el mundo del trabajo. Es decir, excluimos en el presente artículo los datos recabados a partir de las entrevistas a efectores y a jóvenes sin trayectoria laboral.

Tabla 1: Perfiles de las personas jóvenes cuyas entrevistas se abordan en este trabajo

Seudónimo	Edad	Género	Lugar de nacimiento	Nivel educativo alcanzado	Estudia/Trabaja/Ambas	Composición familiar
Melani	29	Mujer	TDF	Secundario completo	Trabaja	Casada, vive con su pareja y su hija
Martín	26	Varón	Fuera de TDF	Secundario en curso	Trabaja y estudia	Soltero. Vive solo
Liz	27	Mujer	Fuera de TDF	Terciario completo	Trabaja	Vive con sus tres hijos
Irina	24	Mujer	TDF	Universitario en curso	Trabaja y estudia	Vive con su pareja y está embarazada
Fernando	24	Varón	TDF	Terciario completo	Trabaja	Vive en la casa de sus padres. Es el mayor de siete hermanos
Abigail	19	Mujer	TDF	Secundario incompleto	Trabaja	Vive en la casa de sus padres con sus hermanos
Santiago	20	Varón	Fuera de TDF	Terciario completo	Estudia y trabaja	Vive con su mamá

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los nombres reales han sido reemplazados por seudónimos, a fin de proteger la identidad de las personas entrevistadas. Los datos de composición familiar responden al momento en que se realizaron las entrevistas, es decir entre julio y agosto del año 2024.

Dado que se trata de una localidad pequeña, el proceso de reclutamiento de las personas entrevistadas combinó redes personales y el método de bola de nieve (Hernández Sampieri, 2015), lo que permitió contactar a las y los participantes a través de referencias mutuas, y por medio de vínculos establecidos tanto en establecimientos educativos como en otros ámbitos de la vida cotidiana.

El trabajo de campo se llevó a cabo entre julio y agosto del año 2024. Posteriormente, para el proceso de análisis del material recopilado se utilizó el *software* para el tratamiento de datos cualitativos *Atlas.ti*.

A continuación se presentan algunos de los hallazgos producidos en el marco de la investigación.

Educación, trabajo, deseos y afectos: procesos complejos de transición a la vida adulta

El trabajo desarrollado permite observar que en Tolhuin, en virtud de una escasa oferta educativa de nivel superior y limitadas oportunidades laborales –en cuanto a empleos estables o bien remunerados, principalmente para las personas jóvenes–, tienen lugar distintas modalidades de transición a la vida adulta: mientras algunas y algunos, atravesados por restricciones económicas, eligen estratégicamente; otras y otros cuentan con condiciones –económicas, pero también sociales y simbólicas– para seguir con mayor libertad sus propios deseos y proyectos. Entre los primeros, podemos ubicar los casos de Fernando, Martín, Melani y Liz; entre los segundos, los de Irina, Santiago y Abigail. A continuación, presentamos cada uno de estos casos, a los fines de dar cuenta de sus aspectos significativos.

Fernando quería migrar para estudiar biología marina fuera de la provincia, pero debido a la situación económica de su familia –que no podía apoyarlo en ese proyecto, y más aún, requería de su colaboración para sostener a los hermanos más pequeños–, optó por estudiar una tecnicatura en Turismo que se puede cursar en Tolhuin, y de modo posterior se insertó laboralmente en una dependencia gubernamental que, aunque no tiene relación con su formación profesional, le permite estabilidad y cobertura social:

Entonces dije “bueno, si me sale esta oportunidad, aprovecho porque es una manera de ayudar económicamente a mi familia y es una forma de que yo crezca como adulto joven”. Saco una carga a mi familia y nos acomodamos todos para que el día de mañana mis hermanos puedan estudiar una carrera fuera de la provincia o en otra ciudad, y que no les resulte tan difícil como en su momento se me hizo a mí. (Fernando, 24 años)

Martín, oriundo del norte del país, llegó a Tolhuin con expectativas de conseguir mejores oportunidades laborales. Logró establecer vínculos que le facilitaron el acceso a trabajos variados, tanto registrados como informales; él destaca que estos últimos le permiten flexibilidad, aunque también admite que las alternativas no son tantas, y hay que elegir entre “lo que hay”. Luego de acomodarse económicamente, decidió continuar su educación secundaria para profesionalizarse como maestro mayor de obras en el futuro:

Ahora estoy trabajando para un amigo, y estoy como quiero: manejo mis horarios, él me da la facilidad de faltar a veces, o si me duermo, no pasa nada que después arrancamos. He tenido posibilidades de otros trabajos, y he trabajado en otras partes donde también me voy amoldando, al lugar y a las demandas de la empresa. Y en este momento, últimamente, como que no hay mucha elección. Y estoy, porque es lo que hay. (Martín, 26 años)

A Melani le hubiese gustado irse de Tierra del Fuego a estudiar en la Armada, sin embargo, por condiciones económicas y familiares, no tuvo esa posibilidad. Intentó seguir una carrera de formación docente en la provincia, pero no le fue posible continuar, ya que la alta demanda en el negocio de su padre le exigió enfocarse en esa actividad. El emprendedurismo y el trabajo han sido parte de su vida desde muy pequeña. A pesar de que, al momento del trabajo de campo, tenía un empleo en relación de dependencia, se proyectaba hacia el desarrollo de su propio emprendimiento familiar en el área de la repostería:

No me veo cumpliendo horas para los demás, trabajando para otros. A mí, hoy en día, me choca mi trabajo. Ya va a llegar el momento que una tenga su propio emprendimiento, su propio local. Aspirar a más, ¿viste? No un trabajo de dependencia, aunque sea bien remunerado, no importa, pero no me gusta, yo prefiero tener mis propias cosas. Mi propio emprendimiento y manejarlo. (Melani, 29 años)

Liz se crio en Tolhuin y tuvo la posibilidad de migrar para estudiar, contando por momentos con el apoyo de su familia y la compañía de su pareja e hija. A pesar de tener en la provincia de Córdoba (el lugar al que migró) algunas comodidades y oportunidades de trabajo relacionadas con su profesión, optó por regresar priorizando las posibilidades de acceso a la vivienda propia y ciertas condiciones para la crianza de sus hijos. Esta decisión significó dejar a un lado, al menos temporalmente, la inserción laboral vinculada a su formación. Sin embargo, gracias a su red de contactos y su familia, consiguió un trabajo registrado, con condiciones que valora:

En realidad no me quedé [en Córdoba], pero no fue porque no tenía trabajo, sino porque justo estaban entregando las casas del IPV³ [en Tolhuin], y yo ya estaba inscripta, entonces, si no me venía, se la iban a dar a otro.

Mi idea, cuando me recibí, era empezar a trabajar de lo que yo me recibí, pero en Tolhuin no se puede. Yo soy instrumentadora quirúrgica, tengo que estar trabajando en un quirófano, y en Tolhuin no hay un quirófano [...]. (Liz, 27 años)

Irina tuvo la oportunidad de migrar para estudiar y, una vez finalizados sus estudios, las posibilidades de inserción laboral y sus vínculos afectivos en la localidad la motivaron a regresar a Tolhuin. El acceso al empleo fue rápido, y la demanda de profesionales en su área, así como las redes de contactos, le permiten elegir en qué lugar prefiere desempeñarse, de acuerdo con las condiciones que le son más favorables, e incluso a probar diversos tipos de actividades para enriquecer su experiencia y descubrir qué le gusta más:

Yo me recibí en el 2022, en abril. Entonces dije “voy a volver para probar suerte”, porque era lo que yo quería. La verdad que a mí no me gustaba mucho el calor, y dije “prefiero volver a Tolhuin para probar”. En mayo de ese mismo año, me convocan para trabajar en la Dirección de Discapacidad de la Municipalidad, entonces yo accedo a la Muni. (Irina, 24 años)

Santiago, al finalizar la escuela secundaria, decidió continuar la carrera de piloto en Tierra del Fuego, lo cual requería del respaldo económico de su familia, ya que se trata de una propuesta de formación profesional de carácter privado y altos costos. Aunque al momento de ser entrevistado buscaba sumar horas de vuelo como piloto privado para terminar su carrera, no veía horizontes de inserción laboral en la provincia, por lo que planeaba migrar hacia lugares con mayor desarrollo de la actividad y demanda de profesionales. Además, la idea de migrar siempre estuvo dentro de sus proyectos, y cuenta con el capital económico y social para hacerlo:

Laboralmente, después de terminar la carrera, en unos años más, tengo en mente irme afuera de la isla, quizás Buenos Aires, quizás Catamarca de nuevo⁴ (puedo volver porque conozco gente que está ahí metida en el ámbito de la aviación). (Santiago, 20 años)

Abigail no completó sus estudios secundarios. Luego de abandonar la escuela, empezó a emprender con personas allegadas, hasta que su madre comenzó a ocupar un cargo político en el gobierno municipal, y le facilitó el acceso a un puesto dentro de la estructura estatal local:

Nací acá. Hice la escuela hasta segundo año, y la junta, los amigos me llevaron para otro lado y decidí no ir más. Me puse a trabajar en un emprendimiento con mi viejo [...], y empecé a ver mi plata, y con eso pude comprar mi moto; mi viejo me ayudó a comprar mi auto. Después mi mamá entró en la política, y quería estar con mi mamá, acompañarla, y se dio la oportunidad; mi mamá me hizo entrar a trabajar, no tenía noción de lo que yo iba a hacer. (Abigail, 19 años)

A partir de los casos presentados, es posible sostener que el estudio de las trayectorias laborales y formativas de las personas jóvenes en Tolhuin revela una compleja interacción entre la familia, el entorno, la educación, el mercado laboral y las preferencias individuales.

Las y los jóvenes provenientes de familias con mayores ingresos y poder adquisitivo

3 Se refiere al Instituto Provincial de la Vivienda, organismo que desarrolla políticas vinculadas al acceso a la vivienda, entre ellas, la construcción de unidades que son adjudicadas y subsidiadas por el Estado.

4 Se trata de su provincia de origen, donde se crio hasta los 11 años, cuando sus padres decidieron migrar a Tolhuin.

cuentan, al momento de tomar decisiones sobre sus proyectos a futuro, con la opción de migrar fuera de la provincia para continuar sus estudios o trabajar. Ello supone mayor libertad para priorizar elecciones vinculadas a sus intereses, vocación, deseos y emociones. Los casos de Santiago e Irina representan itinerarios de continuidad formativa sin interrupciones (Casal *et al.*, 2006), sostenidos por el capital económico y cultural familiar, y posibilidades de inserción en el mercado laboral en una posición más ventajosa; el de Abigail pone en evidencia un itinerario de rechazo formativo (Casal *et al.*, 2006) y condiciones de inserción laboral excepcionales para alguien con esas credenciales educativas, además de posibilidades de proyectar una vida en la localidad de acuerdo con su propio deseo, ya que, según sus palabras, “lo que quiero realmente para mi vida es vivir de mis alquileres”.⁵

Aquellas y aquellos que, en cambio, no pueden contar con el apoyo de sus familias para sostener un proyecto migratorio con fines educativos, evalúan las opciones locales y destacan factores como la cercanía y la austeridad. Este tipo de situaciones resultan consistentes con lo que Casal *et al.* (2006) denominan transiciones complejas, donde las personas jóvenes deben hacer frente a una serie de condicionantes estructurales que moldean sus trayectorias, pero ello no necesariamente elimina sus aspiraciones personales. Fernando, por ejemplo, afirma que su estabilidad laboral actual le permite apoyar a su familia, pero no renuncia al proyecto de migrar para estudiar biología marina en algún momento. Martín, a pesar de verse en la necesidad de dejar su provincia en búsqueda de mejores oportunidades, una vez instalado en la localidad, decidió retomar los estudios secundarios a los fines de incrementar sus credenciales educativas y potenciar sus perspectivas de trabajo a futuro.

Sumado a ello, las decisiones estratégicas que toman estas personas en cuanto a su formación profesional y a su inserción laboral, aun cuando suponen relegar ciertos deseos o intereses, se sustentan en la priorización de otros aspectos que también consideran relevantes para sí mismas y sus entornos: acompañar a la familia, alcanzar la vivienda propia, acceder a un salario seguro y estable y a cobertura social.

En ese sentido, tomar decisiones estratégicas no es equivalente a frustración, en tanto los proyectos de vida se configuran a partir de elecciones que articulan una gran diversidad de valores y preferencias; ni contar con apoyo familiar o con recursos económicos es sinónimo de satisfacción o realización, ya que no solo los deseos, intereses y proyectos se van transformando a lo largo de la biografía, sino que restricciones o condicionamientos inesperados pueden surgir con el paso del tiempo.

En este marco, un aspecto que resulta transversal a las diversas formas de inserción laboral en ambos grupos es la relevancia de las redes de contactos familiares y personales (Pérez y Busso, 2015), particularmente en una comunidad de escala reducida como es Tolhuin. La mayoría de las y los jóvenes da cuenta de esta cuestión, destacando los efectos positivos que ha tenido en sus propias experiencias y trayectorias individuales, y reconociendo al mismo tiempo sus efectos negativos respecto de cuestiones como la valorización de las credenciales educativas y la experiencia laboral previa, entre otros elementos que idealmente regulan el acceso al empleo y el ascenso en la estratificación ocupacional. En ese sentido, el capital social es parte del capital que posibilita o restringe las oportunidades juveniles (Bourdieu, 1990):

Por ahí es más fácil, al conocerse todos, yo puedo conocer a quién tengo que ir directamente si quiero entrar a un trabajo; por ahí sé quién es el de recursos humanos o quién es el gerente y demás, y por ahí lo conocés, o tu familia, por

5 Cabría agregar también una muestra de cierta crisis de la ética del trabajo (Bauman, 2000), en tanto la búsqueda de autonomía económica se aparta de las credenciales educativas tradicionales y del trabajo como proveedor de estatus e identidad.

ahí, es amiga de la familia de esa persona. (Santiago, 20 años)

Llegué y el trabajo me buscó a mí. Pero ¿por qué? Porque ya me conocían. Entonces creo que es una parte fundamental: un contacto, o hacerte conocer. (Irina, 24 años)

Mucha gente que entra a trabajar por contacto, por política, la Argentina funciona de esa forma. (Martín, 26 años)

En la provincia de Tierra del Fuego, para lo que es el Estado o trabajos en el privado, siempre de diez personas que entran, seis, mínimamente, tienen un conocido que les facilitó el puesto. El resto de las personas es porque tuvo bastante suerte o porque tenían las cualidades necesarias para desempeñarse en la tarea para la que se postulaban. (Fernando, 24 años)

Yo tenía una amiga, que cuando yo entré a trabajar ahí, se enojó, porque ella tenía estudios, y me preguntaba por qué yo tenía el trabajo si no había terminado la escuela, y ella sí. Y yo no sabía qué responderle, porque mi cuñada trabajaba ahí, y ella fue un contacto. Si vos no tenés contactos, es un poquito complicado a veces. (Abigail, 19 años)

Acá en Tolhuin valoran más quién sos, de qué familia venís, o qué comentarios hay sobre vos, y esas cosas. (Liz, 27 años)

Acá nos conocemos todos. Y yo creo que el apellido tiene peso [...]. Es horrible llevar tu currículum a una oficina, y que lo pongan ahí sobre una mesa y nadie lo vea. Entre quien es idóneo para una tarea y el hijo de alguien, van a contratar al hijo del conocido, aunque no tenga formación, porque una vez adentro, lo capacitan. Pero es triste, y en Tolhuin empezás a ver, y los que trabajan son hijos o hijas de tal. (Melani, 29 años)

Los testimonios visibilizan un aspecto común del mercado laboral actual, especialmente en lo que refiere al empleo juvenil (Jacinto, 2010; Vacchiano, 2017), que adquiere mayor o menor relevancia de acuerdo con la escala de tal mercado, y de la localidad en la que este se configura. Ahora bien, ¿qué otras características del territorio inciden en la modelación de las transiciones a la vida adulta y de las formas de inserción laboral de las juventudes tolhuinenses? Ese es el interrogante que se aborda en el siguiente apartado.

Educación y trabajo en un territorio insular y periférico: la centralidad de las experiencias migratorias en las trayectorias juveniles

La heterogeneidad existente en las experiencias de las y los jóvenes de Tolhuin, así como la complejidad de las articulaciones entre los diversos factores que influyen en ellas contribuyen a eludir cualquier análisis determinista.

Hemos observado que las limitaciones en la oferta laboral y educativa que caracterizan a la localidad no producen lineal y automáticamente una inserción laboral en condiciones de precariedad, ni generan necesariamente la emigración de quienes cuentan con los recursos y el acompañamiento para proyectar una vida fuera de la provincia. Sin embargo, la investigación muestra que las experiencias migratorias –tanto de quienes dejaron Tierra del Fuego para estudiar, como de quienes llegaron a Tierra del Fuego desde otros lugares buscando una mejor calidad de vida– inciden de forma sustantiva en la percepción y valoración de las personas jóvenes en torno a las oportunidades disponibles en Tolhuin.

Esto da cuenta de una singularidad territorial ya que, por un lado, las migraciones son una dimensión constitutiva de la sociabilidad en la provincia, en tanto forman parte de las historias familiares y/o personales de quienes viven allí⁶ (Kida *et al.*, 2025); por otro, las y los jóvenes residentes en Tierra del Fuego expresan altas expectativas de emigración a otras provincias del país, precisamente con fines educativos (Guzzi *et al.*, 2023).

Desde este punto de vista, el territorio en clave de comparación se vuelve un factor central en la percepción sobre las oportunidades y en la perspectiva de proyectar una vida a futuro: mientras quienes han transitado su biografía en Tolhuin experimentan un mayor deseo de emigrar y un mayor desfase entre sus expectativas y las opciones que reconocen en la localidad, quienes tienen su lugar de origen en otras provincias y migraron a Tolhuin, y quienes emigraron para estudiar y decidieron regresar para construir su proyecto de vida observan muchas más posibilidades. Entre estos últimos, en particular, tiene lugar una revalorización del territorio y de las oportunidades que les presenta, aunque en ocasiones retornan con altas expectativas que no siempre se cumplen en el corto plazo.

Jóvenes como Fernando o Melani, que no pudieron seguir su deseo de migrar para estudiar o para hacer la experiencia de vivir en una gran ciudad, destacan la precariedad y la escasez de empleos, incluso más allá de su propia situación individual:⁷ “En Tolhuin, las fuentes laborales que tenés, puede ser un aserradero, el supermercado ‘La Anónima’, puede ser algún comercio, pero más allá de eso no tenés una gran variedad de oportunidades” (Fernando, 24 años). “Hice el curso de informática pensando en que iba a entrar en una oficina, que me iba a ayudar, pero por ahí hacés el curso, pero no tenés la oportunidad” (Melani, 29 años).

Fernando, en particular, no renuncia a concretar en algún momento el proyecto migratorio: “Todavía no sé cómo, pero en algún momento voy a estudiar biología marina”.

Santiago, que contó con el apoyo de su familia para estudiar aviación en la provincia y planea migrar para lograr su desarrollo profesional, observa limitaciones, no solo en su actividad, sino en general: “Veo que no hay muchas oportunidades laborales para jóvenes como yo, me di cuenta de eso, sino que hay poco” (Santiago, 20 años).

Esta percepción no implica, sin embargo, una mirada completamente negativa: atravesar toda la trayectoria vital en la localidad de origen exige –y permite también– construir razones para quedarse, y de algún modo, elegir este sitio para el propio proyecto de vida:

Hoy en día mi idea es ir a Europa con algún tipo de estudio que me facilite trabajar allá. Emigrar para vivir unos años, no toda mi vida, porque amo Argentina y no conozco otro país que sea mejor que este. Así que quiero estar toda mi vida acá, pero por lo menos conocer y explorar para que, el día de mañana, esa experiencia les aporte algo a los chicos dentro de mi pueblo, en mi ciudad, en la provincia; y que también la experiencia que uno les pueda dar, les ayude para decidir su futuro. (Fernando, 24 años)

6 El establecimiento del régimen fiscal y aduanero especial, con la sanción de la ya mencionada Ley 19.640, promovió un crecimiento demográfico exponencial, impulsado principalmente por las migraciones internas. En 1970, la población total era de 13.527 habitantes, y en 2022 era de 190.641 habitantes, lo que supone un crecimiento exponencial que alcanzó el 1309 % en todo el período. Sumado a ello, según el Censo 2022, apenas un 42,4 % de los residentes de Tierra del Fuego nacieron en la provincia, mientras que un 50,9 % lo hizo en otra provincia de Argentina, y un 6,6 %, en otro país (INDEC, 2023). Tierra del Fuego es la jurisdicción que presenta las tasas más altas tanto de inmigración como de emigración del país: 234 y 241 cada 1000 habitantes, respectivamente, para el año 2023 (Registro Nacional de las Personas [RENAPER], 2023).

7 Recordemos que tanto Fernando como Melani cuentan con empleos en relación de dependencia, cuyas condiciones son valoradas por su estabilidad y cobertura.

Tolhuin está mucho mejor que antes. Me gusta Tolhuin. Es un pueblo, bueno, una ciudad que tiene mucho potencial. Hay mucho por hacer. Mucho por emprender. Si alguien tuviera que elegir entre Ushuaia y Río Grande, yo le recomiendo Tolhuin, porque la vida es tranquila. Podés ir a trabajar caminando, el clima también acompaña. Yo creo que es un buen lugar para tener tu familia. Lo veo bien. Mejor que antes. (Melani, 29 años).

Quienes, en cambio, residieron en otros lugares, ofrecen otro punto de vista. Martín, que migró de otra provincia para trabajar en Tolhuin, e Irina y Liz, que vivieron la experiencia de migrar a otras ciudades y retornaron, reconocen no solo oportunidades que no están presentes en otros territorios, sino también transformaciones en el tiempo que valoran positivamente: "Acá hay mejores posibilidades. En Jujuy hay mucho trabajo en construcción, albañilería y para cosechar. Por eso me vine, porque me dijeron que acá se ganaba mucho mejor por la zona y demás. Y sí, es así" (Martín, 26 años).

Yo estoy reagradecida. Tengo trabajo, tengo mi casa. Si hubiese estado en "el norte",⁸ no lo hubiese conseguido. Trabajo, ponele que sí, pero no un trabajo en blanco. Y un terreno y una casa... me tendría que haber esforzado un montón. Yo valoro un montón Tolhuin, y la provincia en sí, porque si vos necesitás algo, no creo que nadie te diga que no. (Liz, 27 años)

Yo creo que acá en Tolhuin hay mucho trabajo. El tema es que ahora se les está dando más importancia a quienes están volviendo con un título. Me pasó, por ejemplo, en la Muni, cuando entré, en el 2022, se le estaba dando prioridad a los chicos que habían estudiado y que volvieron al pueblo. Entonces yo creo que sí debe haber oportunidades en todo el campo laboral. (Irina, 24 años)

En particular, Irina y Liz exponen una nueva forma de proyectar y de llevar adelante la migración con fines educativos: la de migrar para estudiar –en función de que la oferta educativa es muy limitada en la localidad–, para luego regresar con credenciales educativas –porque las redes posibilitan una mejor inserción laboral y están los afectos–. La migración de retorno se significa en estas voces como una experiencia generacional:

Tolhuin mejoró un montón respecto a años anteriores, pero creo que todavía está creciendo de a poco. Está bueno porque hay muchos chicos que se van a estudiar, y vuelven. ¡Y están volviendo! Porque generalmente uno piensa que se van a estudiar y no vuelven más. Falta mucho, igual acá en Tolhuin, faltan un montón de lugares, pero yo creo que de a poco vamos construyendo. (Irina, 24 años)

Las vivencias propias no obturan, sin embargo, el reconocimiento de otras trayectorias y experiencias que enfrentan dificultades en relación con las condiciones que plantea el territorio, pero también con las expectativas y disposiciones –generacionales– de las personas jóvenes con respecto a las características del mundo de trabajo:

Porque en cierto punto es duro, porque tenés que exponerte al frío, al calor y hacer mucha fuerza, te exponés a muchas cosas que quizás no están acostumbrados. Yo lo hago porque en la zona donde me crie, por la necesidad que había, me fui formando. Los chicos ahora son más cómodos. (Martín, 26 años)

Generalmente te venden como que Tolhuin es el lugar de las oportunidades (Tierra del Fuego en general), entonces vinieron [unos amigos de Buenos Aires]. Obviamente, uno no sabe a qué se enfrenta, como al frío del invierno al que no

⁸ Es una expresión nativa que se utiliza para referirse al territorio continental del país, especialmente el situado al norte de la región patagónica.

están acostumbrados. Mi amiga no consiguió trabajo. La pareja de mi amiga sí consiguió, pero en el aserradero. [...] Entonces ellos decidieron volver, diciendo que en Tolhuin no había oportunidades de trabajo como se lo habían pintado. (Irina, 24 años).

Los testimonios presentados permiten afirmar, no solo que las experiencias migratorias cambian la perspectiva de quienes las atraviesan, sino que, efectivamente, las distancias simbólicas entre territorios centrales y periféricos surge de la compleja interacción entre las biografías individuales y los sentidos que colectivamente circulan, se reproducen y cristalizan a partir de experiencias y expectativas heterogéneas. Lo que interesa subrayar aquí es el papel clave que la cuestión migratoria adquiere en este singular territorio insular.

De este modo, las oportunidades no constituyen un aspecto dado u objeto, sino una construcción situada, atravesada por sentidos socialmente dominantes y experiencias subjetivas diferenciales. En este marco, cabe preguntarse de qué manera el desfasaje que algunas personas jóvenes perciben o experimentan modela las trayectorias juveniles –individual y colectivamente– y qué implicancias tiene para la configuración de sus proyectos de vida.

Reflexiones finales

El análisis desarrollado permite afirmar que las trayectorias educativas y laborales de las juventudes de Tolhuin se configuran en la intersección entre condicionamientos estructurales, recursos familiares y decisiones biográficas, en el marco de un territorio insular y periférico que delimita de manera particular las trayectorias futuras de acuerdo con el horizonte de oportunidades disponibles. En este sentido, la investigación reafirma que la transición a la vida adulta –y particularmente, la inserción sociolaboral en Tolhuin– no constituye un proceso lineal ni homogéneo, sino un itinerario complejo en el que las personas jóvenes articulan expectativas, afectos, restricciones materiales y decisiones estratégicas para construir sus proyectos de vida.

Las trayectorias juveniles aparecen como procesos de negociación permanente entre lo deseado y lo posible, donde las decisiones individuales se construyen en diálogo constante con las limitaciones y potencialidades del entorno social y territorial.

Uno de los principales aportes radica en mostrar que la escasez relativa de oportunidades tanto educativas como laborales –característica de territorios insulares y periféricos– no opera de forma determinante sobre las trayectorias juveniles, sino que desafía a las y los jóvenes a construir estrategias que articulen los diferentes factores subjetivos y estructurales que las y los atraviesan. En este marco, la migración emerge como una alternativa frente a las limitaciones del territorio, como un horizonte simbólico que estructura las expectativas y orienta la toma de decisiones, y como una experiencia que permite matizar los sentidos que circulan y valorizar diversos aspectos del entorno y los vínculos, de acuerdo con distintos momentos del ciclo vital.

Asimismo, se expone que la posibilidad de quedarse, emigrar o regresar no depende únicamente de elecciones individuales, sino que expresa la forma en que las personas jóvenes se posicionan frente a las desigualdades territoriales que atraviesan la estructura de oportunidades educativas y laborales. En este sentido, la migración se configura simultáneamente como estrategia, expectativa y marco de interpretación del propio territorio, junto con el significado que se construye social y generacionalmente respecto del sentido de pertenencia y arraigo.

La heterogeneidad de las trayectorias juveniles analizadas se constata también en las vivencias que estas personas han atravesado respecto de la autonomización del hogar de origen, otro aspecto relevante del proceso de transición a la vida adulta (Casal *et al*, 2006): quienes han construido una familia propia, a partir de sus parejas y/o hijos, han dejado la vivienda paterna

al establecer un hogar con sus propias pautas y dinámicas. Convergen en este punto, más allá de las diferencias en sus situaciones socioeconómicas, quienes, en cambio, no tienen aún una familia propia, han permanecido en las viviendas de sus padres, también más allá de sus diferencias socioeconómicas. El caso de Martín, que migró desde otra provincia hacia Tolhuin, da cuenta de la singularidad de la experiencia migratoria, en el sentido de que supone necesariamente dejar el hogar paterno y la distancia afectiva respecto de la familia de origen. Así, aunque esta autonomización depende en buena medida de la disponibilidad de recursos para afrontar los costos que supone, otras experiencias y factores subjetivos impulsan a las personas jóvenes a adquirir tal autonomía, o bien a postergarla.

En conjunto, estos hallazgos permiten problematizar las miradas homogéneas sobre la juventud y subrayan la necesidad de abordar las trayectorias juveniles desde una perspectiva situada, atenta a la complejidad y que contemple la especificidad de los territorios insulares y periféricos. El caso de Tolhuin reafirma que el desfasaje entre las expectativas juveniles de inserción laboral y las oportunidades disponibles no se expresa de manera unívoca, sino que se configura de formas diversas, que orientan las decisiones estratégicamente, en relación con las experiencias migratorias, el capital social y económico, y las preferencias subjetivas.

En este sentido, lejos de pensar a las juventudes como sujetos constreñidos por múltiples condicionamientos territoriales, este trabajo es una invitación a interrogar cómo ese desfasaje –aún en condiciones de desigualdad estructural– es vivido, interpretado y gestionado por las personas jóvenes a partir de su capacidad de agencia. No se trata únicamente de dar cuenta de las brechas existentes entre lo que se espera y lo que es posible, sino de los modos diversos en que esa brecha se construye, se percibe y se vuelve parte constitutiva de las trayectorias juveniles.

Referencias

- Bauman, Z. (2000). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Gedisa.
- Bourdieu, P. (1990). *Sociología y cultura*. Grijalbo. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Brinck, G. (2023). Por una antropología de las islas: delimitaciones del campo y consideraciones del caso chileno. *Antropologías del Sur*, 10(20), 73-102.
- Casal, J., García, M., Merino, R. y Quesada, M. (2006). Aportaciones teóricas y metodológicas a la sociología de la juventud desde la perspectiva de la transición. *Papers. Revista de Sociología*, 79, 21-48.
- Chaves, M. (2005). Juventud negada y negativizada: representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea. *Última Década*, 13(23), 09-32.
- Chaves, M. y Faur, E. (2009). Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983-2006. *Papeles de trabajo: La revista electrónica del IDAES*, 3(5), 20.
- Colombari, B., Hermida, M. y Picón, J. (2019). Juventud, ¿Divino tesoro? Jóvenes y trabajo en Tierra del Fuego 2003-2018. *Sociedad Fueguina*, 06, 6-20.
- Colombari, B. y Guzzi, L. (2023). *Juventudes insulares: percepciones, valorizaciones y experiencias de jóvenes de Tierra del Fuego*. Universidad Nacional de Tierra del Fuego.
- Cooke, G. B. y Petersen, B. K. (2019). A typology of the employment-education-location challenges facing rural island youth. *Island Studies Journal*, 14(1), 101-124.
- Fank, L. y Schweitzer, A. (2021). Desarrollo regional en Tierra del Fuego: contexto e implicancias de una zona económica especial en el extremo austral americano. En J. Porto y M. Marques de Oliveira (Orgs.), *Entre espaços regionais e locais: intenções de desenvolvimento* (pp. 126-147). Universidade Federal do Amapá.
- Flick, U. (2018). *Introducción a la investigación cualitativa*. Morata.
- García Ferrando, M. (1989). *Socioestadística, Introducción a la estadística en sociología*. Alianza.
- Godenau, D. y Hernández, R. M. (1996). Insularidad: ¿Un concepto de relevancia analítica? *Revista de Estudios Regionales*, 45, 177-194.
- Guzzi, L., Villena, C. y Traba, J. (2023). ¿Nos quedamos, nos vamos o nos vamos y (no) volvemos? En *Juventudes insulares: percepciones, valorizaciones y experiencias de jóvenes de Tierra del Fuego* (pp. 32-43). Universidad Nacional de Tierra del Fuego.
- Hermida, M. (2025). *El desarrollo en cuestión: la construcción social de Tierra del Fuego 1970-2015*. Teseo.
- Hernández Sampieri, R. (2015). *Metodología de la Investigación. Origen de un proyecto de investigación cuantitativa, cualitativa o mixta: la idea* (6.ª ed.). McGraw-Hill; Interamericana.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2023). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Resultados definitivos.

Instituto Provincial de Análisis e Investigación, Estadística y Censos (IPIEC) y Secretaría de Producción, Desarrollo y PyME. (2025). Relevamiento MiPyMEs Tierra del Fuego 2024: Cuantificación y caracterización del entramado MiPyME.

Jacinto, C. (2010). *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes: políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*. Teseo.

Kida, L., Colombari, B., Malizia, M. y Guzzi, L. (2025). Migración juvenil en perspectiva generacional: una tipología de las trayectorias y proyectos de vida de jóvenes de Tierra del Fuego [Ponencia]. V Jornadas del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado Producir en Tierra del Fuego AelAS. Ciencias Sociales, Humanidades e imaginarios en disputa. 7 al 9 de octubre. Universidad Nacional de Tierra del Fuego AelAS.

Kvale, S. (2012). *Las entrevistas en investigación cualitativa* (Vol. 2). Morata.

Lindón, A. (2002). La construcción social del territorio y los modos de vida en la periferia metropolitana. *Territorios*, 7, 27-41.

Margulis, M. y Urresti, M. (1998). La construcción social de la condición de juventud. *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*, 1, 3-21.

Martín-Criado, E. (2005). La construcción de los problemas juveniles. *Nómadas (Col)*, 23, 86-93.

Martín Criado, E. (2009). Clases de edad / generaciones. En R. Reyes (Dir.), *Diccionario crítico de Ciencias Sociales. Terminología científico-social*, volumen 1 (pp. 345-350). Plaza y Valdés.

Maxwell, J. A. (2019). *Diseño de investigación cualitativa*. Gedisa.

Pérez Islas, J. A. (2006). Trazos para un mapa de la investigación sobre juventud en América Latina. *Papers. Revista de Sociología*, 79, 145-170.

Pérez, P. y Busso, M. (2015). Los jóvenes argentinos y sus trayectorias laborales inestables: Mitos y realidades. *Trabajo y sociedad*, 24, 147-160.

Pinheiro e Silva, A. y Henríquez Ojeda, K. (2004). *Enfoque sobre el estudio de la juventud: una visión de las perspectivas latinoamericanas*. En V. Viana Labrea y P. Vommaro (Coords.), *Juventud, participación y desarrollo social en América Latina y el Caribe* (pp. 38-50). CLACSO; Secretaría Nacional de la Juventud.

Pitt, D. (1980). Sociology, islands and boundaries. *World Development*, 8(12), 1051-1059.

Registro Nacional de las Personas (RENAPER) (2023). Movilidad Residencial Interdepartamental en Argentina entre 2012 y 2022. https://estadisticas.renaper.gob.ar/app_migracion/

Vacchiano, M. (2017). *Las redes personales en el mercado del trabajo: recursos, mecanismos y desigualdades en el medio juvenil* [Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona].

Vasilachis de Gialdino, I. (2019). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.

Vázquez, M. (2015). *Juventudes, políticas públicas y participación: un estudio de las producciones socioestatales de juventud en la Argentina reciente*. CLACSO.

Vommaro, P. A. (2015). *Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina: tendencias, conflictos y desafíos*. Grupo Editor Universitario; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Reconfigurar el derecho a la ciudad: aportes desde la teoría feminista jurídica y la acción colectiva

Redefining the Right to the City: Contributions from Feminist Legal Theory and Collective Action

M. Victoria Fernández

Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Córdoba, Argentina

fernandezmvictoria91@gmail.com

Resumen

Este artículo busca realizar un análisis teórico-legal sobre la importancia de las críticas feministas del derecho, para conjugar, a partir de esta mirada, un recorrido sobre los y las distintas autoras que dotaron de contenido y contribuyeron a definir lo que conocemos como *derecho a la ciudad*. A partir de esto, se analiza un caso, la toma de la calle en el Paro Internacional de Mujeres, Lesbianas, Trans, Travestis, Bisexuales y No Binaries en la ciudad de Córdoba, Argentina, entre los años 2016 y el 2020, a los fines de imprimirle de manera situada y particular contribuciones al alcance, contenido y ejercicio de este derecho desde una mirada feminista del *derecho a la ciudad*. Para su abordaje, se utilizó una metodología cualitativa a través de entrevistas en profundidad a integrantes de la Asamblea Ni Una Menos de Córdoba, y desde una postura epistemológica del conocimiento situado, buscando singularizar sus experiencias.

Palabras clave: Derecho a la ciudad; Feminismos jurídicos; Toma de la calle.

Abstract

This article aims to conduct a theoretical-legal analysis of feminist legal critiques, in order to trace—through this perspective—the contributions of various authors to the concept of the right to the city. Based on this framework, the article analyzes a case study: the occupation of public space in the city of Córdoba, Argentina, between 2016 and 2020, during the International Women's Strike, which included women, lesbian, trans people, travesti, bisexual people, and non-binary people.. The aim is to provide situated and specific contributions to the scope, content, and exercise of this right from a feminist legal perspective. A qualitative methodology was used, based on in-depth interviews with members of the Ni Una Menos Córdoba Assembly, and approached from an epistemological position of situated knowledge to highlight their unique experiences.

Keywords: Right to the city; Feminist Legal Theory; Taking to the streets.

Recibido: 19/03/26; Aceptado: 29/05/26

Introducción

El *derecho a la ciudad*, como categoría legal, fue concebido inicialmente por autores como Lefebvre (2017) como una consigna política y filosófica, no obstante los ordenamientos jurídicos latinoamericanos, y en particular el argentino, avanzan lentamente en su reconocimiento como un derecho exigible, traducido en políticas públicas y herramientas de gestión concretas que lo tornan jurídicamente palpable (Levenzon y Tedeschi, 2017). Si bien es un derecho que se encuentra íntimamente ligado a la ciudadanía y a la democracia, no existe claridad sobre su alcance y contenido, que se caracteriza por ser dinámico, construido, exigido y ejercido por quienes habitan la ciudad. Este artículo pretende realizar, en primera instancia, un recorrido teórico-legal que permita trazar líneas de abordaje para definir sus potencialidades y sus alcances desde la teoría feminista. Inicialmente, daremos cuenta de la importancia de esta visión para pensar cualquier tratamiento jurídico, para luego tratar concretamente el *derecho a la ciudad* como categoría teórico-legal. También se integra por un mapeo de la normativa vinculada existente. En un segunda instancia, el artículo pretende dotar de contenido al ejercicio del *derecho a la ciudad* a partir de las experiencias situadas que surgen del trabajo de campo realizado con integrantes de la Asamblea Ni Una Menos (en adelante, ANUM) que hayan participado del Paro Internacional de Mujeres, Lesbianas, Trans, Travestis, Bisexuales y No Binaries en la ciudad de Córdoba, entre los años 2016 y 2020 (en adelante, Paro Internacional).

Como perspectiva metodológica, la investigación se basó en la postura epistemológica desarrollada por Donna Haraway (1991), es decir, en el conocimiento situado. Esta posición presupone vías de construcción del conocimiento a partir de casos concretos y situados como modos de producción de saber. En este marco, el análisis se enfocó en un caso de estudio singular, el Paro Internacional (Córdoba, Argentina, período 2016-2020), en el cual se buscó reconocer y analizar sus implicancias como proceso político, histórico, feminista, transversal y masivo. El objetivo principal de estas claves metodológicas fue realizar una aproximación a través de las voces situadas de quienes le dan sentido y habitan el Paro Internacional con sus cuerpos y vidas, bajo la perspectiva de singularizar sus experiencias (Gago, 2019).

Dentro del marco indicado, la estrategia metodológica supuso un doble movimiento articulado. Por una parte, el análisis crítico bibliográfico; por otra, la elaboración de 16 entrevistas en profundidad realizadas a mujeres e identidades sexodisidentes integrantes de la Asamblea Ni Una Menos Córdoba, organización a partir de la cual se concretó la articulación internacional para llevar a cabo el Paro Internacional en dicha provincia de la Argentina. En términos analíticos, la organización metodológica de las entrevistas siguió los siguientes criterios: en primer lugar, se procuró que las entrevistadas hayan participado en los cinco (5) paros internacionales que transcurrieron entre los años 2016 y 2020, para poder escuchar las diversas experiencias de participación a lo largo de todo el período. En segundo lugar, otro de los criterios que se aplicó fue que las entrevistadas representaran a los diversos sectores que componían, en la temporalidad señalada, la ANUM. Las entrevistas fueron llevadas a cabo en modalidad virtual durante la pandemia, entre 2020 y 2021.

El derecho a la ciudad, claves ius feministas de lectura

La principal clave teórica sobre la cual se desarrolla este artículo es la importancia de pensar el derecho en clave feminista, que supone ampliar el alcance que tradicionalmente se le ha otorgado, y visibilizarlo como *estrategia creadora de género* (Smart, 2000). Siguiendo postulados feministas, se parte de la premisa de que el derecho se ha constituido como un pilar fundamental para sostener el sistema patriarcal, respaldando y legitimando aquellas instituciones que pretenden perpetuar la opresión hacia cualquier identidad no masculinizada (Facio y Fries, 1999). Se considera entonces que pensar el derecho –y el derecho a la ciudad en particular–

desde los feminismos implica asumir una postura crítica hacia el sistema jurídico actual e imprimirle, necesariamente, una mirada de género con contenido político.

Dicho esto, se asume que el derecho es un “conjunto de operaciones retóricas que tienden a mostrar la unicidad donde solo hay multiplicidad, operaciones que tienden a fortalecer el sistema y no a mostrar los procesos de exclusión y todo lo que desde los márgenes lo constituye” (Lerussi, 2014, p. 32). El feminismo crítico, desde donde se sitúa el desarrollo del presente artículo, parte del supuesto de que el derecho es discurso y práctica social, y no pura normatividad. El discurso jurídico se construye entonces en un entretejido de discursos sociales, diversos, aludidos y eludidos en cada tramo de esa construcción y no por azar (Ruiz, 2009). El origen y la configuración del ordenamiento jurídico no han sido neutros, sino que se dieron mediante mecanismos de poder que, ya sea de forma directa o sutil, institucionalizan la opresión y la desigualdad estructural de ciertos seres y grupos humanos sobre otros. En la clave del androcentrismo jurídico articulado al etnocentrismo racial, como señala Costa:

el androcentrismo jurídico se evidencia en la funcionalidad del Derecho para consolidar el privilegio de un sujeto, postulado como neutral pero concebido en los términos de Hombre y Ciudadano, es decir, en la legitimación de una humanidad proclamada en su igualdad universal pero delimitada en su particular condición masculina. (2015, p. 58)

No obstante, así como el derecho ha sido eje de las críticas feministas, también ha sido y es una herramienta que es necesario conquistar, transformar y usar en nombre propio, como lo hicieron las primeras expresiones colectivas feministas dentro del movimiento sufragista conformado a fines del siglo XIX y cuyas acciones impregnaron las primeras décadas del XX. Estas feministas, ubicadas dentro del paradigma liberal de la época, exigían la inclusión de las mujeres como titulares de los mismos derechos que los hombres, argumentando que las mujeres eran iguales a los hombres en cuanto a sus capacidades humanas, y que solo necesitaban desarrollarlas mediante el acceso a la educación, el empleo y la política (Jaramillo, 2000). Las feministas que lideraban esta corriente consideraban que el derecho debía ser racional, objetivo, abstracto y universal, y procuraban reformas legales desde un amplio espectro de posiciones. Estas incluían variedad de pretensiones, desde que el sexo resultara indiferente como criterio legal para su elaboración, igualdad formal del derecho, hasta posturas que consideraran que, para alcanzar la universalidad del derecho, se debían llevar a cabo reformas legales. Tales reformas debían contemplar estrategias que partieran de reconocer la subordinación de las mujeres e identidades sexodisidentes para superar las desigualdades y así poner en pie de igualdad a todas las personas, esto es, igualdad sustancial del derecho (Olsen, 1990). Sin embargo, la historia y la larga trayectoria de luchas feministas han demostrado que la conquista formal no alcanza si las instituciones y las personas que habitan esas instituciones de matriz androcéntrica patriarcal no le imprimen crítica y deconstrucción, sino que continúan reproduciendo y garantizando, por la vía de la legitimidad del derecho liberal, la opresión de las mujeres e identidades sexodisidentes.

Podemos enriquecer este enfoque con otros dos, que integrarían las principales críticas de las feministas al derecho. La segunda perspectiva que compone el campo de críticas feministas al derecho acepta que el derecho es racional, objetivo, abstracto y universal, asociándolo con lo masculino, pero no adhiere a que dichas características sean jerárquicamente superiores a lo definido como irracional, subjetivo, particular (Olsen, 1990). Al identificar al derecho como objetivo, racional y universal, lo consideran parte de la estructura de dominación patriarcal y, por lo tanto, ideológicamente opresivo (Olsen, 1990). Al identificar dicha opresión como tal, se presupone un cierto pesimismo en relación con las reformas e iniciativas legales (Jaramillo, 2000; Pitch, 2010; Lerussi, 2014). Dentro de esta corriente se encuentra la jurista feminista estadounidense Catharine MacKinnon, referente dentro de los feminismos radicales. La autora afirma que el “legalismo liberal es un medio para hacer que el dominio masculino sea invisible y

legítimo" (1995, p. 428). Así, la ley actúa imponiendo el punto de vista masculino a la sociedad de forma encubierta.

En el tercer enfoque se encuentra la teoría jurídica crítica feminista, en la cual se sitúa el desarrollo del artículo, como fue mencionado precedentemente. En esta teoría existe un cierto rechazo a las posiciones cerradas, tanto de quienes asumen la caracterización del derecho como racional, objetivo y universal a secas, como de quienes asumen sin más el supuesto de la jerarquización de lo racional sobre lo irracional, de lo objetivo sobre lo subjetivo, etc. Dentro de esta corriente se ubica Frances Olsen (1990), quien refiere que estas feministas no desconocen ni menosprecian los logros obtenidos por las feministas reformistas; no obstante, consideran que los logros jurídicos y judiciales no son escindibles de los planteos y las prácticas políticas y morales. Por su parte, en relación con la afirmación de que el derecho es masculino y patriarcal, a grandes rasgos, quienes se inscriben dentro de estas posiciones sostienen que el derecho no tiene una naturaleza inmutable o una esencia, sino que es una forma de actividad humana, y que, por lo tanto, si bien es preponderantemente desarrollada por varones, no lo es de forma exclusiva (Olsen, 1990).

En conclusión, para la teoría crítica feminista, el derecho, en su conjunto, no es universal, racional ni objetivo, y no se corresponde de forma acabada con ninguno de los dualismos. De esta forma, quienes adscriben a ella desafían y proponen nuevas vías de crítica, deconstrucción y construcción del discurso jurídico, que tiendan al desmantelamiento del sistema patriarcal en sus formas jurídicas y en sus articulaciones con otros sistemas de jerarquización humana. Como señalan Wegsman y Lerussi, "la producción jurídica feminista resulta disruptiva no solo por la criticidad intrínseca de cualquier proyecto político que se plantea de suyo como transformador, sino también por la heterogeneidad [...] de la relación de los feminismos con el derecho" (2020, p. 18). Es justamente en esos puntos de inflexión donde se sitúa el trabajo teórico y práctico de muchas ius feministas. Su objetivo es agrietar los límites tradicionales del derecho para ampliarlos y transformarlos bajo una lógica democrática.¹

Ahora bien, dados los fundamentos de la importancia de pensar el derecho desde una perspectiva crítica feminista, nos adentramos desde esta visión a la construcción del *derecho a la ciudad* como categoría teórico-legal. Esta fue formulada por el filósofo y sociólogo francés Henri Lefebvre en 1968, en su libro *El derecho a la ciudad*. El autor concibe el derecho a la ciudad como el *derecho a la vida urbana*, entendiendo lo urbano como aquel lugar de encuentro con prioridad de valor de uso. Es decir, debe existir un predominio del valor de uso por parte de la ciudadanía, por sobre el valor de cambio o mercantil de la ciudad. Para Lefebvre, únicamente la clase obrera es quien puede convertirse en agente, vehículo o apoyo social para la realización de una teoría integral de la ciudad y de la sociedad urbana. Dice el autor "basta con abrir los ojos para ver la vida cotidiana del individuo de cara a la estación próxima o lejana" (Lefebvre, 2017 p. 139). Vemos así cómo el autor pondera ese hacer cotidiano de la clase trabajadora, el transitar la ciudad, usarla, para elaborar su teoría. Ahora bien, para Lefebvre, este derecho es concebido como uno que engloba otros, tales como el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. Esta obra trasciende lo urbano entendido como condición de la ciudad en tanto objeto, como superficie inerte, para incorporar lo social a manera de eje básico de análisis (Martínez Lorea, 2017).

Dentro de su gran legado teórico, es de destacar la idea que propone el autor al indicar que el *derecho a la ciudad* es "el derecho a la obra (a la actividad participativa) y el derecho a la apropiación (muy diferente del derecho a la propiedad)" (Lefebvre, 2017, p. 158). Propone una

1 Algunas de las ideas hasta aquí desarrolladas fueron objeto de debate en las XI Jornadas de Sociología. Universidad Nacional de La Plata en la Mesa 35: Hacia una crítica de la razón patriarcal. La perspectiva de género en la producción de conocimiento sociológico, en la cual fui expositora.

idea de derecho desde el hacer práctico en un contexto determinado: la ciudad. Para el autor, el ejercicio de este derecho implica cambios sociales en relación con la educación, el trabajo, el alojamiento, el ocio y la vida; es decir, su contenido y su ejercicio necesariamente repercuten en otros ámbitos específicos de nuestras vidas. Como podemos ver, desde sus orígenes, este derecho se construye desde el dinamismo que su propio contenido insinúa. Si bien no logra indagar en las diversas formas en que se lo puede ejercer, sí expone que se trata de un derecho “a la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentros y de intercambios, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y entero de estos momentos y lugares” (Lefebvre, 2017, p. 167. La cursiva está en el original).

El geógrafo británico David Harvey² es quien retoma las ideas de Lefebvre, e introduce una variable económica de análisis sobre el *derecho a la ciudad*; específicamente, destaca el papel activo que la urbanización ha desempeñado en la absorción de los excedentes generados por el desarrollo capitalista (Harvey, 2008, p. 25). Agrega, a su vez, que la ciudad ha sido víctima del desarrollo y, por sobre todo, de la acumulación capitalista, sin que exista un detenimiento dentro de la lógica mercantil en observar las consecuencias posibles más allá de los excedentes que produce el capital. En definitiva, visibiliza el papel central que tiene el mercado capitalista para el desarrollo de las ciudades. Así, Harvey (2008) pone de manifiesto que ejercer el *derecho a la ciudad* no se vincula únicamente con el acceso a los recursos urbanos, sino a la posibilidad y capacidad que tienen los individuos de hacer prevalecer su libertad por sobre las necesidades del mercado y de hacer y rehacer las ciudades de acuerdo con sus deseos. En sus palabras:

el derecho a la ciudad [...] es un derecho a cambiar y a reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Es un derecho más colectivo que individual, ya que la reinvención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización. (Harvey, 2013, p. 20)

El geógrafo expresa que la ciudad debe adecuarse a los deseos de quien la habita, haciendo hincapié principalmente en las necesidades de sus habitantes, es decir, de aquellos/as que construyen y mantienen la vida urbana.

El tercer autor que ha inspirado al desarrollo de estos temas es Jordi Borja, geógrafo urbanista español, cuyos aportes en cada una de sus obras han sido claves para componer la categoría de *derecho a la ciudad*. A través del estudio del proceso urbanístico que ha atravesado la ciudad de Barcelona, el autor introduce el concepto de desposesión.³ En términos generales, Borja interpreta la desposesión como una forma de hacer ciudad hacia afuera, es decir, para consumidores e inversores externos, y concibe a la ciudad como mercancía. En contraposición con el proceso de desposesión, el autor plantea la existencia de un proceso de reapropiación o reconquista del entorno por parte de minorías activas de la ciudadanía (Borja, 2019) y refiere que “la ciudad existe en la medida que es apropiada por sus habitantes, progresa por la interacción entre personas y grupos distintos que desarrollan algunas pautas y lenguajes comunes” (Borja, 2005, p. 3).

En síntesis, Borja analiza a la ciudad como un espacio construido y susceptible de ser

2 Entre las principales obras del autor vinculadas al *derecho a la ciudad* encontramos “El derecho a la ciudad” (2008) y *Ciudades Rebeldes* (2012).

3 Este concepto ha sido también objeto de estudio de teóricas feministas como Maria Mies (1996), Claudia von Werlhof (2000), Silvia Federici (2004, 2018), orientado desde la teoría feminista. Estas autoras, a través de sus trabajos, se han encargado de dar cuenta que hay procesos que movilizan al capitalismo y garantizan su propia viabilidad que no son reconocidos dentro del análisis de la teoría marxista de la acumulación por desposesión o acumulación primitiva, específicamente, el trabajo reproductivo. Según estas autoras, este tipo de trabajo es relegado e invisibilizado estratégicamente a las esferas no monetarias; asimismo, la teoría feminista reconoce las formas específicas de desposesión de las estructuras tradicionales de subsistencia que sufren las mujeres.

reconstruido, donde es posible la reapropiación de todos sus rincones para generar una nueva ciudadanía y mejorar las condiciones de vida de quienes pertenecen a ella. Entender que la ciudad es un espacio político, donde las y los ciudadanos elaboran sus deseos, reivindicaciones y demandas, permite, por lo tanto, pensar la ciudad como un espacio donde la posibilidad de lucha y conflictos da lugar a la transformación. Más aún, el autor entiende que este proceso de reapropiación que lleva inmerso el ejercicio del *derecho a la ciudad* no solo debe incorporar un conjunto de derechos, sino que debe ser complementado con políticas públicas acordes con garantizarlos y, a su vez, con instrumentos técnicos jurídicos que faciliten su ejercicio (Borja, 2019).

En términos sintéticos, hay tres ideas aportadas por los autores referidos que son fundamentales para pensar el ejercicio del *derecho a la ciudad* desde una perspectiva feminista. En primer lugar, el *derecho a la ciudad* como acceso a la vida urbana, al encuentro y al intercambio, como así también a la posibilidad de uso pleno y entero de estos momentos y lugares (Lefebvre, 2017). En segundo lugar, el concepto elaborado por Harvey (2013), que entiende que la ciudad debe adecuarse a los deseos de quienes la habitan, haciendo hincapié principalmente en las necesidades de sus habitantes, es decir, de aquellas personas que construyen y mantienen la vida urbana, resaltando la importancia de que sea la ciudadanía quien se implique en los procesos de urbanización, a través de la utilización de los excedentes que produce el capitalismo. Por último, Borja (2019) plantea que las ciudades han sufrido un proceso continuo de desposesión y que la forma de ejercer el *derecho a la ciudad* para sus habitantes radica en reapropiarse de ella entendiéndola como un espacio político, un espacio donde las y los ciudadanos elaboran y expresan sus deseos, reivindicaciones y demandas, donde el conflicto y las resistencias a lo instituido se vuelven centrales.

Si bien los autores que se han desarrollado introdujeron numerosos aportes para reflexionar en torno al *derecho a la ciudad*, en sus definiciones no se observan las necesidades y demandas de las mujeres ni de las identidades sexodisidentes para la configuración y el ejercicio de ese derecho. En otras palabras, la condición androcéntrica del derecho y del *derecho a la ciudad* en dichas claves presupone la no consideración en sus propias definiciones de los procesos de diferenciación sexo-genéricos, negados y/o restringidos a mujeres y disidencias bajo formas y expresiones múltiples de exclusión e invisibilización, sin poner de manifiesto las relaciones de poder patriarcal (Fenster, 2010). Como señala Buckingham (2011, p. 60) “las realidades diarias son el producto de funciones y roles construidos por la sociedad que pertenecen a categorizaciones por género”. Por ende, las experiencias e interacciones diarias de las mujeres e identidades sexodisidentes en las ciudades son el resultado directo de las interpretaciones sociales que se dan entre género y espacio (Buckingham, 2011). Es precisamente a partir de las relaciones que mantienen entre sí las cosas y los sujetos que se definen los sentidos y las jerarquías en el espacio urbano (Lefebvre, 2017). En definitiva, es en estas tramas donde se producen modos de jerarquización humana que prefiguran el *dentro y fuera* del derecho, de la ciudad y, por lo tanto, del *derecho a la ciudad*.

El *derecho a la ciudad* como tal ha sido cuestionado y reelaborado por teóricas y activistas feministas desde la década de 1980 en adelante, desde diversas disciplinas, principalmente desde el urbanismo, la geografía, la sociología y la antropología. A los fines de este trabajo, se abordan las principales referentas que abonaron a este concepto y sentaron los pilares fundamentales para su posterior robustecimiento por parte de militantes y académicas. Cabe precisar que, dado que este artículo se propone dotar de contenido al ejercicio del derecho a la ciudad desde una perspectiva teórico-legal y, a la vez, desde la acción colectiva y situada del Paro Internacional, la revisión de dichas autoras no pretende ser exhaustiva. Entre ellas se destaca a la historiadora y urbanista estadounidense Dolores Hayden, con su obra *La gran revolución doméstica* (1982), y a Linda McDowell, geógrafa británica, con su obra *Género, identidad y lugar: un estudio de las geografías feministas* (1999). Si bien las autoras hablan en términos de “mujeres”, a través de sus análisis se puede afirmar que gran parte de la teoría desarrollada generó aportes

que permiten hacerla extensible a las identidades sexodisidentes, sin dejar de lado las particularidades que adquiere cada colectivo. La influencia del pensamiento feminista de estas autoras en las áreas del urbanismo y la geografía, como señala Anna, Ortiz Guitart (2007), provocó que paulatinamente los estudios de género no implicasen solo la visibilización de las mujeres, sino también desentramar la “naturaleza generizada de los conceptos” (Guitart, 2007, p. 12), dando cuenta de que el espacio urbano es un espacio socialmente construido y, por lo tanto, puede ser desigual, opresivo, esto es, carente de neutralidad.

Desde la filosofía política feminista, un aporte central para abordar estos asuntos viene articulado con el concepto de ciudadanía introducido por Iris Marion Young (2000) en su obra *La justicia y la política de la diferencia*. Allí, Young desarrolla y propone un concepto de ciudadanía diferenciada, que implica una ciudad que no suprima las diferencias ni oprima a todas/es/os aquellos que difieren de la norma dominante, sino que, por el contrario, se mantenga abierta a “una alteridad no asimilada” (Young, 2000, p. 403). La autora afirma que es en los espacios públicos de las ciudades donde se debe desarrollar una política de la diferencia, donde a través del encuentro se exalten las diversas experiencias, la cultura y las múltiples herencias y trayectorias vitales. La centralidad que le otorga al espacio público resulta crucial para este desarrollo, en tanto es allí donde se produce ese encuentro de las múltiples identidades y heterogeneidades que componen la ciudad o, al menos, es donde deberían confluir y construir también ciudadanía.

En definitiva, y por lo indicado, los espacios públicos no han sido diseñados para el encuentro de la multiplicidad de identidades que componen la ciudad. Estas exclusiones no solo afectan a mujeres e identidades sexodisidentes, sino que también pueden ser vectores de discriminación interseccional (Crenshaw, 1989) que se expresan de múltiples formas. En este sentido, autoras como Nancy Fraser (1993) plantean que, para abordar seriamente estas exclusiones, es imprescindible replantearse el concepto tradicional de espacio público como conjunto de zonas múltiples y diferenciadas, a las que en la realidad se permite el acceso de unos grupos y se impide el de otros. Para la autora resulta central, a la hora de pensar y analizar los espacios públicos, poner en juego estas desigualdades y no invisibilizarlas. En otras palabras, poner en paréntesis las ventajas de los grupos dominantes en la sociedad y las desventajas para los subordinados implica reproducirlas incesantemente (Fraser, 1993).

En otro orden, dentro de las problemáticas abordadas por la teoría feminista del *derecho a la ciudad*, se encuentran los debates alrededor de la seguridad urbana asociada a los debates sobre el espacio público. Entre las primeras teóricas que abordaron este tema con perspectiva de género se encuentra la urbanista y activista canadiense Jane Jacob, en particular en su libro *Muerte y vida de las grandes ciudades*, publicado en 1961. La autora retoma la importancia de habitar el espacio público, específicamente la calle, como forma de construir seguridad en los entornos urbanos a partir de la confianza y el conocimiento mutuo de las personas que los habitan. Para ella, la vigilancia se basa, no en el control policial, sino en una buena cantidad de comercios y establecimientos públicos que alienten el encuentro entre las personas que viven en el barrio. En este sentido, la canadiense Shelley Buckingham, quien se dedica a los estudios de género desde el urbanismo (2011), coincide en que la seguridad urbana es un tema central, particularmente para la vida diaria de las mujeres. Si bien reconoce que las violencias que sufren las mujeres en general se dan al interior de la vivienda o en espacios domésticos, afirma que el uso limitado de los espacios públicos también se traduce como una forma de violencia.

En consonancia con estas perspectivas y desde una mirada latinoamericana, la arquitecta argentina Ana Falú brinda aportes fundamentales que ponen de relieve la necesidad de articular los derechos de las mujeres y disidencias con la agenda urbana, con necesaria intervención de los gobiernos locales y de políticas públicas específicas que aborden la seguridad ciudadana con perspectiva de género. Resalta que, si bien existen numerosos avances en las reivindicaciones de derechos de las mujeres, es central el abordaje de las violencias de género en las distintas escalas territoriales

del espacio público, para que el uso y disfrute sea pleno (2014). Esto se vuelve no solo una delimitación en el ejercicio del *derecho a la ciudad*, sino también del resto de los derechos conquistados en las esferas políticas, económicas y sociales (2014). Y agrega que, para pensar ciudades más democráticas, inclusivas de la diversidad y de las mujeres como ciudadanas, es necesaria la apropiación del territorio y el transitarlo con seguridad. Territorio concebido como el cuerpo que habitamos, para luego poder hacerlo con el hogar, el barrio, la ciudad, las asambleas, la vida política y cultural. Como señala la jurista ius feminista italiana Tamar Pitch (2010), se requiere no un terreno urbano esterilizado, sino recursos sociales, económicos, políticos y culturales para habitar la ciudad. Trabajar el tema de la seguridad urbana con perspectiva de género, como señala la colectiva Col·lectiu Punt 6 (2019), no supone un abordaje que coloque a las mujeres en un rol de víctimas, como sujetas vulnerables, sino invertir el análisis y observar cuáles son los elementos del espacio urbano que provocan esa percepción o esa puesta en peligro. En el caso de la Argentina, existen numerosos femicidios que se han cometido en la vía pública, donde las características del contexto urbano han tenido un rol fundamental, ya sea por falta de infraestructura de servicios, por falta de alumbrado público, o de mantenimiento de espacios baldíos, o por déficit en el transporte público, sin perder de vista los horarios en los cuales es mejor o no transitar la calle, entre otras características que configuran a las ciudades como una amenaza para las mujeres e identidades sexodisidentes.

Como podemos observar, los desarrollos desde las perspectivas feministas construyen propuestas para pensar la ciudad a partir de las propias prácticas que componen las vidas diversas, desiguales y sujetas a diferentes opresiones que viven las mujeres e identidades sexodisidentes. Estas propuestas buscan revertir las violencias y desigualdades a las cuales fueron y son sometidas, no solo desde componentes urbanos estáticos, sino también emocionales individuales y sociales.

Como último punto de este apartado, creo pertinente dar cuenta de que, a pesar de la relevancia de contenido de este derecho, hay una escasa recepción normativa latinoamericana. Si bien existe un avance en su reconocimiento, podemos notar que su desarrollo ha sido forjado más como una consigna política y filosófica (Levenzon y Tedeschi, 2017) que como un derecho exigible dotado de instrumentos operativos que lo incorporen como derecho-deber. Con relación a la recepción en instrumentos internacionales, existen elementos normativos no vinculantes, como la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, del año 2005. Este instrumento condensa las elaboraciones de la sociedad civil a través de distintas instancias regionales y locales. La Carta consolida y da contenido al *derecho a la ciudad*, cumpliendo las finalidades de establecer una referencia para el diseño de políticas públicas, crear un paradigma para el ordenamiento y el desarrollo territorial urbano con base en los derechos humanos, así como proveer un listado de los derechos y deberes de los agentes públicos y de los privados en la gestión urbana (Levenzon y Tedeschi, 2017).

La Carta define al *derecho a la ciudad* como:

el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. (art.1.2)

Otro instrumento relevante es la Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad, del año 2012 (Foro Mundial de Mujeres, 2012), la cual demuestra la trayectoria de trabajo de numerosas organizaciones a nivel mundial que buscan construir ciudades más justas, equitativas y democráticas desde el punto de vista de los feminismos. Esta carta tiene como antecedente la Carta Europea de la Mujer en la Ciudad (1995) y las declaraciones del Encuentro “Constru-

yendo ciudades por la Paz” del año 2000 y la Declaración de Montreal sobre la seguridad de las mujeres en el año 2002 (Foro Mundial de Mujeres, 2012). Por último, y como antecedente más reciente que marca también el corte de esta investigación, en 2016 se desarrolló en la ciudad de Quito, Ecuador, la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, conocida como *Hábitat III*, donde se definió la Nueva Agenda Urbana (NAU) a nivel mundial. A la conferencia fueron convocados los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las partes interesadas pertinentes, incluidas organizaciones de la sociedad civil, gobiernos regionales y locales, profesionales, investigadoras e investigadores, instituciones académicas, fundaciones, sindicatos, así como organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales. De manera simultánea y en la misma ciudad, hubo dos espacios significativos que congregaron voces decisivas del activismo y de la academia, de organizaciones indígenas, de organizaciones de mujeres, de estudiantes y comunidad organizada en general. Uno fue el *Hábitat III Alternativo*, que tuvo lugar en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y el otro fue *Hábitat de la Resistencia III*. En los tres eventos desarrollados al mismo tiempo, las feministas y los grupos de mujeres tuvieron una presencia relevante.

Al indagar en la recepción constitucional de este derecho, encontramos dos países en Latinoamérica que lo han receptado como tal: Brasil y Ecuador. En el caso de Brasil, el disparador de las reformas legales fue la inclusión de un capítulo sobre transformaciones urbanas en la Constitución de 1988, el cual tuvo como objeto el reconocimiento de la función social de las ciudades y reafirmó la función social de la propiedad. Esto trajo como consecuencia la aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001, el cual ha repercutido en la sanción de numerosas leyes internas, tales como la reforma constitucional, que otorga la función social de la vivienda, la creación del Ministerio de Ciudades, entre otras que resultan centrales en las luchas de los movimientos sociales (Levenzon y Tedeschi, 2017).

En el caso de Ecuador, el primer instrumento que recepta el *derecho a la ciudad* es la Constitución Nacional de 2008 (art. 11), en el marco de un proceso de amplia participación popular, que se caracterizó por pronunciar un nuevo paradigma en el campo jurídico constitucional, pues definió que tanto los derechos a la vivienda y al hábitat como el derecho a la ciudad y el medio ambiente se inscriben en el marco de los derechos del buen vivir (Levenzon y Tedeschi, 2017).

Por último, al indagar en la recepción normativa argentina de este derecho, este no cuenta con jerarquía constitucional, como así tampoco se encuentra incorporado en la normativa nacional explícitamente. Una posible aproximación a su reconocimiento se encuentra en la Ley de Acceso Justo al Hábitat a nivel de la provincia de Buenos Aires.⁴ En el caso de la ciudad de Córdoba, no existe recepción normativa específica vinculada al *derecho a la ciudad*. A pesar de ello, podemos observar en la Constitución provincial dos derechos que se encuentran vinculados. Por un lado, el artículo 58, que refiere al derecho a la vivienda, y por otro, el artículo 66, que define el derecho al medio ambiente y a la calidad de vida. Por su parte, encontramos normativa específica a nivel municipal de la ciudad de Córdoba que regula los diversos usos del suelo, y el patrimonio cultural, entre otras. No obstante, no se aborda el *derecho a la ciudad* específicamente.

A partir de lo reseñado, se observa que la normativa específica del *derecho a la ciudad* es escasa en algunos casos, y en otros, inexistente, como sucede en Córdoba. Si bien encontramos aproximaciones que podríamos vincular a este derecho, no se encuentra receptado oportunamente, y menos aún, su contenido y alcance. Esta ausencia de normativa específica contribuye a

4 Ley de Acceso Justo al Hábitat, N.º 14.449, sancionada por la legislatura bonaerense en el año 2012 y reglamentada en el año 2013. *Boletín Oficial* 27.156.

reforzar los parámetros excluyentes y jerarquizantes que restringen el ejercicio de este derecho. Es por esto que considero pertinente indagar en aproximaciones que permitan dotarlo de contenido a partir de experiencias situadas de mujeres y personas con identidades sexodisidentes, particularmente en la toma de la calle del Paro Internacional en la ciudad de Córdoba, Argentina.

El ejercicio del derecho a la ciudad: el Paro Internacional en Córdoba

Tras haber realizado un recorrido sobre quienes desarrollan aportes para el estudio crítico de la categoría *derecho a la ciudad*, en particular del *derecho a la ciudad en clave feminista*, en el presente apartado se pretende analizar la experiencia situada del Paro Internacional de Mujeres, Lesbianas, Bisexuales, Trans, Travestis y No Binaries en la ciudad de Córdoba entre los años 2016 y 2020, desde las voces y miradas de integrantes de la ANUM y como forma de ejercicio feminista del *derecho a la ciudad*.

El 19 de octubre de 2016 fue convocado el primero de estos paros en la historia argentina, de América Latina y del Caribe. La convocatoria en nuestro país surgió después de que ocurrieran siete femicidios en una semana y luego de un fin de semana en el que las mujeres fueron reprimidas en la marcha del XXXI Encuentro Nacional de Mujeres en Rosario, Argentina. Como respuesta, se lanzó una convocatoria en las redes sociales de manera autoconvocada, y las organizaciones de mujeres y feministas, entre ellas la Asamblea y el Colectivo Ni Una Menos⁵ de la ciudad de Córdoba, organizaron un paro de una hora y movilizaciones masivas en la Argentina. Se llamó a parar durante una hora en todos los espacios formales e informales posibles, sean laborales, educativos, domésticos, barriales, y se convocó a marchar.

Es en esta articulación expansiva que organizaciones feministas de la Argentina deciden instalar en la agenda pública de los feminismos, precisamente en las acciones del 8 de marzo (Día Internacional de la Mujer), el Paro Internacional de Mujeres, que se amplió actualmente a Paro Internacional de Mujeres, Lesbianas, Trans, Travestis, No Binaries, Intersex y Bisexuales; acontecimiento que se expresó de este modo en las calles en el año 2017 y que contó con la adhesión de organizaciones de mujeres y feministas de más de 50 países.⁶ En el caso de Córdoba, esta movilización y huelga quedó incorporada en la agenda feminista, la cual es coordinada por la ANUM desde 2015.

Es necesario destacar que la visibilización masiva del movimiento feminista en la Argentina, y en particular en Córdoba, tal como refieren las entrevistadas, tiene antecedentes fundantes que permitieron y gestaron lo que conocemos como la primera marcha Ni Una Menos, entendiendo esta masificación del movimiento como parte de un proceso de larga trayectoria feminista, como lo señala una de las entrevistadas:

Después del 2007 que fue el Encuentro Nacional, [...] que se realizó en Córdoba, [...] nos seguimos juntando para organizar, por ejemplo, el 8 de marzo, el 25 de noviembre, el 28 de septiembre, el tema del aborto. Bueno y previo a eso, cuando en Córdoba estaba conformado el Movimiento de Mujeres... (Integrante de la ANUM)

Este breve recorrido permite comprender, al menos, una parte de la genealogía de luchas que dio lugar al Paro Internacional como acción donde se expone una radicalización del feminismo, o entendiéndolo como un proceso de mutua “contaminación” entre diferentes pro-

5 En la ciudad de Córdoba existe la Asamblea Ni Una Menos, que nuclea espacios feministas organizativos tales como organizaciones sociales del campo popular, autoconvocadas, sindicatos y partidos políticos para coordinar la agenda feminista, principalmente en relación con marchas y movilizaciones vinculadas a los distintos tipos de violencia que sufren las mujeres e identidades sexodisidentes.

6 Para ampliar información ver Bidaseca (2017).

cesos de luchas. Por un lado, la herramienta del paro puso de relieve el conflicto histórico y común en torno al trabajo, la precariedad, la feminización de la pobreza, la división sexo-générica y la desigualdad en las tareas de cuidado, las condiciones laborales y el salario; y, por otro lado, habilitó que el movimiento feminista desplazara el problema de la violencia física y los femicidios como resultado de “relaciones pasionales” a un producto de una multiplicidad de relaciones asimétricas de poder (De la Vega y Fernández, 2023). En ese movimiento, como dice Gago (2019), se produjo una importante contribución a la interseccionalidad de las luchas y una conexión transnacional, de la violencia contra las mujeres e identidades sexodisidentes con las formas de explotación laboral, las luchas anticapitalistas y, también, con la tradición de luchas anticolonialistas. En la calle se encontraron, no solo sindicalistas y trabajadoras agremiadas, sino también organizaciones de base, organizaciones feministas y autoconvocadas. Una integrante de la Asamblea Ni Una Menos, al referirse al Paro Internacional, así lo expresaba:

se construyó multidimensionalmente, generacionalmente, en la amplitud de pensar mujeres y disidencias, [...] Vos sabías que eras parte del mundo entero que estaba haciendo exactamente lo mismo. [...]. Las experiencias que se levantaron en cada punto del mundo de manera coordinada, pero sin estar coordinadas [...] esto que fue completamente desde abajo, generó todo esto. (Integrante de la ANUM)

La concreción del paro masificó, visibilizó y llevó a la esfera pública un debate que se venía dando entre las feministas alrededor de aquellas desigualdades identificadas en torno a lo que es considerado como trabajo. A la vez, se dio a través de una acción concreta y masiva de ocupación de la calle.

Pensar en el significado que se le otorga al Paro Internacional en Córdoba y, en general, a las movilizaciones feministas en nuestro país, conduce a reflexionar sobre la acción performática en el espacio público y el sentido de la *toma de la calle* que las entrevistadas construyen. A partir de esto, se pretende establecer una vinculación, o la ausencia de ella, con el ejercicio del *derecho a la ciudad*. Al respecto, surgen dos interrogantes sobre los cuales es preciso detenerse: ante la multiplicidad de sentidos que admite este derecho, es preciso identificar si ha formado parte de los debates dentro de la ANUM y cuál es su contenido para las integrantes; y, en segundo lugar, qué características le otorgan al momento de la toma de la calle en el Paro Internacional. Todo ello con el fin de dilucidar la articulación entre estas dos categorías: *derecho a la ciudad* y *toma de la calle*.

Al indagar con las entrevistadas sobre si en la ANUM se ha debatido sobre *derecho a la ciudad*, en su totalidad, ellas refirieron que, con el nombre de *derecho a la ciudad*, no. Se infiere entonces que la categoría en sí misma no es utilizada en el cotidiano de los debates asamblearios ni en la agenda feminista. No obstante, algunas de las entrevistadas refieren conocer grupos de arquitectas en la ciudad que se dedican a pensarla desde los feminismos, pero insisten en que es una visión desde la academia, el urbanismo y la arquitectura. A su vez, sostienen que, si bien no se ha trabajado con ese nombre en específico, entienden que muchas de las demandas en los debates asamblearios se vincularían de una u otra forma con este derecho, a pesar de no tener certezas de cuál es el contenido que efectivamente lo compone. Todo lo anterior nos permite aproximarnos a la afirmación de que no existe claridad de su alcance y contenido, o al menos, no existen deberes específicos exigibles que lo compongan.

Entre las definiciones que dieron las entrevistadas de *derecho a la ciudad* se destacan, al menos, tres características que atraviesan todos los relatos y se conectan entre sí. La primera se construye a partir del consenso entre ellas de que el *derecho a la ciudad* está vinculado al acceso a los espacios públicos: “el *derecho a la ciudad* yo lo entiendo y nuestra organización lo entiende como el derecho al espacio público. El espacio público históricamente negado para

nosotras...” (Integrante de la ANUM). Otra, que se autopercibe como mujer trans, expresa que el ejercicio del derecho a la ciudad:

tiene que ver con el acceso a los espacios públicos [...] porque o estos espacios no están preparados para cuerpos disidentes o para mallas disidentes, para trajes de baño para esos cuerpos disidentes, o para realidades disidentes, que tienen que ver con lo físico, ¿no? Entonces me parece que ese ejercicio se complejiza cuando no hay una sociedad o un Estado que lo regule o lo pueda garantizar... (Integrante de la ANUM)

La segunda característica se observa en que el acceso al *derecho a la ciudad* se materializa a través de la posibilidad de transitar y ocupar esos espacios libremente, asociando la libertad a la seguridad. Una de las entrevistadas sostiene que la ciudad debería ser “un espacio que potencie y que libere, y no que sirva para oprimir, como efectivamente sucede ahora”. Es decir, sentirse seguras al caminar por cualquier lugar de la ciudad sin que corra riesgo su integridad física y sexual, entendiendo esta posibilidad como transversal y necesaria en todos los espacios públicos de la ciudad, tanto los céntricos como los periféricos. Así lo expresaba una integrante de la ANUM:

Se trata del derecho a circular, a andar y habitar la ciudad como espacio. Y lo primero que se me viene, tal vez desde un lugar relacionado, es la posibilidad de circular sin acoso, a la posibilidad de circular sin violencia, a la posibilidad de habitar la ciudad sin los riesgos que existen cuando somos mujeres, lesbianas, bisexuales, travas, trans, que siempre el circular y habitar ciertos espacios públicos o ciertos lugares implica un riesgo. Implica miedos, implica temores. (Integrante de la ANUM)

Surge de las entrevistas que ese tránsito seguro es más accesible cuando las condiciones de habitabilidad de esos espacios públicos son apropiadas, lo que da cuenta así de la tercera característica. Principalmente, refieren a la necesidad de infraestructura y servicios tales como el buen funcionamiento del transporte público, espacios verdes, iluminación, etcétera. Así, una de las entrevistadas, al hablar sobre la inseguridad de los espacios, indica: “Una ciudad insegura en todo el sentido [...], donde a los gobiernos no les interesa si hay iluminación, si no hay iluminación, si hay terrenos baldíos con árboles, oscuros, lugares en construcción desarmados donde pueden suceder muchas cosas...” (Integrante de la ANUM).

A su vez, varias de las entrevistadas expresan que, ante la pregunta por el *derecho a la ciudad*, entra en cuestionamiento la intervención de las fuerzas policiales. Se preguntan si una mayor ocupación de la policía en el espacio de la ciudad es favorable, es decir, si eso efectivamente las hace o no sentirse más seguras.

También destacan que, si bien la calle es un espacio que les ha sido negado y que no existen políticas públicas a favor de pensar una ciudad feminista, son las mujeres e identidades sexodisidentes quienes la habitan de forma ininterrumpida y de diversas formas, haciendo alusión a hechos históricos como los Encuentros Plurinacionales, las ollas populares en los cortes piqueteros del año 2001, las copas y comedores de los barrios populares, las tomas de tierra para exigir el derecho al hábitat; es decir, todas formas de ocupar los espacios públicos que fueron y son espacios liderados por mujeres e identidades sexodisidentes.

A mí me parece que el derecho a la ciudad es el derecho al hábitat, al hábitat digno, pero también a ocupar los espacios, no sé, [...], digo, tiene que ver con la posibilidad de expresarnos también en ese espacio público. Amamantar en un espacio público, de repente es eso, es la expresión, es la apropiación de esos espacios... (Integrante de la ANUM)

No obstante, también indican que, si bien pueden transitar en la calle, lo hacen de forma limitada o no como quisieran, ya que existen restricciones implícitas, como los horarios durante los cuales circular, las zonas, las calles más o menos habitadas, entre otros aspectos que condicionan el ejercicio de ese derecho. En términos de una de ellas:

ese tránsito por el espacio público es como un tránsito total y absolutamente condicionado, ¿no? Y condicionado por las mismas normas del machismo y del patriarcado. La principal es el miedo a la violencia y el miedo, no solamente a la violencia, sino a nuestra integridad física y a nuestra integridad sexual. (Integrante de la ANUM)

A la vez, algunas de ellas expresan que la restricción a este derecho es uno de los motivos por los cuales nace la ANUM, es decir, la necesidad de poder caminar tranquilas sin miedo. Refieren que ese limitante no se les aplica solamente a las mujeres e identidades sexodisidentes, sino y principalmente en Córdoba, a los varones de sectores populares, quienes ven mucho más restringido este derecho en su cotidiano, pero por distintas razones vinculadas a la racialización clasista. Lo cual pone en evidencia que no solo existen marcas de género como creadoras de desigualdades en el ejercicio de este derecho, sino también otros sistemas de clasificación social que producen relaciones de poder dentro del territorio (Quijano, 2000).

Sobre el segundo interrogante, que indaga acerca del momento de la *toma de la calle* en el Paro Internacional, primero se observa, al analizar las entrevistas, que la categoría de *toma de la calle* es utilizada para describir el momento de la marcha en el paro. Asimismo, algunas utilizan otros sinónimos, como “apropiación de la calle” y “ocupación del espacio público” de forma indistinta. Al indagar acerca de qué es aquello que nombran, una de las entrevistadas indica que “eso implica la toma de la calle, es decir, ocupar el espacio público para conquistarlo” (Integrante de la ANUM). En consonancia con esto, otra entrevistada agrega:

me parece que la toma, la ocupación, ocupar las calles es poner en acto ese reclamo de que la ciudad también es nuestra. Digo, vos tenés un montón de discursos, ideas y reclamos y hay un acto único colectivo donde lo cristalizás. [...] es un acto simbólico y concreto a la vez, de visibilizar el derecho que tenemos a estar, transitar, ocupar la ciudad, y que la ciudad se tiene que amoldar a nosotras, y a todas las ciudadanas, les ciudadanas que viven ahí.

En ambos relatos surge la idea de tomar aquello que no es propio a partir de la apropiación colectiva, es decir, con la *toma de la calle* se busca conquistar el espacio público al cual no tienen acceso de forma libre y para todas las personas. Las entrevistadas refieren que el momento de *tomar la calle* es un acto simbólico en sí mismo y es una acción concreta donde se visibiliza el reclamo de sus derechos. Otro elemento central de los relatos es el cambio en los usos del espacio público, en tanto se habla de que, en ese momento, la calle “se tiene que amoldar a nosotras”, como lo expresa una de las entrevistadas. Es decir, se cambia la lógica para la cual ese espacio público fue creado, y se tracciona de acuerdo con las acciones que se llevan a cabo, ya sea marchar, realizar intervenciones, hacer una feria, etcétera.

Cualquiera que haya formado parte de alguna movilización colectiva sabe que en las situaciones de marcha hay una apropiación de la calle y de sus usos de esos espacios. Y sobre todo, más allá de lo estructural, hay un peso simbólico. Y me parece que el derecho a la ciudad está vinculado con los usos y con quiénes son los que habitan esos usos... (Integrante de la ANUM)

Como señala Borja (2019), la ciudad se vuelve un espacio del cual es posible reapropiarse, entendiéndola como un espacio político, de disputa. A la vez que es un espacio que se está construyendo constantemente y de forma dinámica. Una de las entrevistadas, al relatar el

momento de la marcha, refiere que:

La ciudad está pensada para que fluya toda la vida mercantil y ya el hecho de que vos tomes la calle y no dejes pasar colectivos le das otros usos. Es más, un escenario, un lugar de visibilización [...] Es una masa de gente que supera cualquier lógica urbana ciudadana para la cual fue diseñado ese espacio... (Integrante de la ANUM)

Por ende, esa aparición concreta en la calle afirma e instala cuerpos (colectivos) en el campo político, que visibilizan su existencia plural en el espacio público y solicitan que se los reconozca, al tiempo que ejercen su derecho a la aparición, su libertad (Butler, 2017). Las entrevistadas asocian el ideal de libertad en el espacio público al de seguridad, característica que destacan del momento de la *toma de la calle*. Refieren entonces que, en ese momento de la marcha en el paro, al transitar en el espacio público, se sienten más seguras: “es fuerte la sensación de *este es el único momento que me siento segura a la noche en el centro de Córdoba*, digamos” (Integrante de la ANUM).

Quienes forman parte del paro construyen este ideal de seguridad en los entornos urbanos a partir de habitar la calle junto con otras personas con quienes existe un vínculo de confianza y de conocimiento mutuo (Young, 2000), a partir de la lucha compartida del paro. Es de destacar que esa confianza en el cuerpo colectivo, en muchos casos, está tramada de forma previa por formar parte de las asambleas o por compartir espacios organizativos, pero en la mayoría de los casos se construye en ese momento, en el saberse parte del movimiento feminista en sí mismo.

La *toma de la calle* también tiene como característica la visibilización del movimiento feminista y de la calle como escenario: “rompemos con la idea de la mujer en el espacio privado, o de las disidencias en el closet. Digo, como todo lo que no se muestra. Y nos mostramos y nos manifestamos y ocupamos la calle”, “... me parece que también es muy simbólico y muy fuerte, estamos saliendo a la calle para hablar de cosas que nos pasan adentro de nuestras casas ¿no?” (Integrante de la ANUM).

Como surge de los relatos, la visibilización se vuelve una acción política en sí misma, pero a la vez, esa acción política tiene otros componentes que se integran por los reclamos concretos de la ANUM y que se exigen en la calle, es decir, es una “forma de ejercer política ocupando el espacio público, sacar el reclamo a las calles”, aunque también mencionan que no es ni debe ser la única forma (Integrante de la ANUM).

Al mismo tiempo, en el análisis de las entrevistas se observa otra característica, que es la organización previa de la acción de la toma; como señala una de las integrantes de la ANUM, existe una acción concreta para irrumpir y sorprender, y ese despliegue en la calle está organizado, planificado y lleva inmerso los antecedentes de los encuentros plurinacionales, del resto de las marchas de la agenda feminista, entre otras acciones del movimiento. En sus palabras:

entonces, cuando aparece todo este movimiento imponente, vos te das cuenta de que hay una potencialidad enorme, que no nace de manera repentina. [...] Hubo detonantes, pero hubo una construcción desde años que siempre estuvo muy vigente en nuestro país, que también tuvo que atravesar toda la experiencia del Encuentro Nacional y demás. (Integrante de la ANUM)

A partir del recorrido realizado, es posible observar los elementos que componen la *toma de la calle* para las entrevistadas; así, es posible identificar aproximaciones para la construcción colectiva y situada de esta categoría teórica desde la experiencia del Paro Internacio-

nal en la ciudad de Córdoba y como forma de ejercicio del *derecho a la ciudad*. Podríamos decir, entonces, que entre los principales elementos que integran esta categoría se observa que la *toma de la calle* es una acción concreta y simbólica de ocupación de un espacio público que no se identifica como propio, en el que se irrumpe:

pensar la ciudad, no como una cosa ajena, abstracta, sino como un producto social. Y que nosotras somos parte y la hacemos todo el tiempo, la rehacemos y la resignificamos. Porque es nuestra, ¿no? Entonces tiene nuestras marcas, tiene nuestra denuncia, tiene nuestro reconocimiento. (Integrante de la ANUM)

A partir de esa apropiación, surgen cambios en los usos del espacio público, el cual se performa en función de los deseos y prácticas de quienes lo toman; todo lo cual convierte a este espacio irrumpido, fronterizo de lo público, en un espacio seguro y de tránsito con libertad. A su vez, la masificación de la acción permite la demostración de fuerza feminista. Y la visibilización de un cuerpo colectivo en la calle deviene en método a la vez que objetivo como acción política en sí misma.

Todo el sistema de la ciudad también es patriarcal, ¿no?, los días que salimos a las marchas hay una cuestión ahí de empoderarnos, de caminar por la calle, de ser, de sentirnos libres, de tomar la calle, como no lo hacemos en el cotidiano. Entonces estamos juntas, caminamos por el medio de la calle, si alguien nos grita, le contestamos, [...] yo creo que las marchas tienen mucho ese componente, de un ritual de liberación. (Integrante de la ANUM)

A modo de cierre

A lo largo del artículo se han podido vislumbrar algunos resultados de la investigación, de la cual surgen elementos comunes acerca de lo que las entrevistadas entienden por el *derecho a la ciudad* y cómo la *toma de la calle* en el Paro Internacional deviene una forma de su ejercicio. Cabe aclarar que esta forma no busca agotar las posibilidades de ejercicio de este derecho, sino más bien identificar elementos concretos que tiendan a ensanchar sus bases de comprensión a partir de la experiencia feminista del Paro Internacional. Si bien esta movilización no es realizada de manera explícita con el fin de ejercer el *derecho a la ciudad*, contiene de manera contundente elementos definitorios que hacen a una manera de habitar la ciudad en clave feminista. En definitiva, el propósito de este texto no es el de elaborar conceptos cerrados ni estáticos, sino brindar aportes para pensar este derecho de forma situada a un contexto específico, desde prácticas particulares y de forma dinámica y heterogénea. La motivación de esta indagación radica en entender a la ciudad como escenario que no busca homogeneizar ni universalizar, sino reconocer y albergar múltiples formas de vida y diversidad de identidades para, a partir de la visibilización de las desigualdades y opresiones, transformar las condiciones de existencia actuales.

Referencias

- Argentina, Provincia de Buenos Aires. (2012, 29 de noviembre). *Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat*. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, 7 de octubre de 2013. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/B3Qx4uQx.html>
- Bidaseca, K. A. (2017). 8M. Temblará el mundo. Paro Mundial de Mujeres. *Megafón*, 1(13), 1-16.
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Alianza.
- Borja, J. (2005). Un futuro urbano con un corazón antiguo. *Geograficando*, 1(1), 11-22.
- Borja, J. (2019). Ciudadanía, derecho a la ciudad y clases sociales. O la democracia versus el Derecho. En *Derecho a la ciudad. Una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* (pp. 25-59). CLACSO, Flacso.
- Buckingham, S. (2011). Análisis del derecho a la ciudad desde una perspectiva de género. En *Ciudades para Tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, 2.^{da} ed. (pp. 59-64). Habitat International Coalition (HIC).
- Butler, J. (2017). *Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la asamblea*. Paidós.
- Constitución Política de la República Federativa de Brasil [Const.]. 5 de octubre de 1998 (Brasil).
- Constitución de la República de Ecuador [Const.]. 20 de octubre de 2008 (Ecuador).
- Costa, M. (2015). Feminismos jurídicos. Propuestas y debates de una trama paradójica. *Daímon Revista Internacional de Filosofía*, 66, 153-161. 10.6018/223841
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1, 139-167.
- De la Vega, C. y Fernández, V. (2023). La emergencia de innovaciones políticas para la democracia comunal. Contribuciones desde una experiencia feminista de organización: Casa Comunidad. *Política y Sociedad*, 60(1), 1-16. <https://doi.org/10.5209/poso.79735>
- Facio, A. y Fries, L. (Eds.). (1999). *Género y derecho*. Lom.
- Falú, A. (2014) El derecho de las mujeres a la ciudad. *Espacios públicos sin discriminación y violencia. Vivienda y Ciudad*, 1, 10 -28.
- Federici, S. (2004) *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Traficantes de Sueños.
- Federici, S. (2018) *El patriarcado del salario*. Tinta Limón.
- Fenster, T. (2010). El derecho a la ciudad y la vida cotidiana basado en el género. En C. Mathiev, C. y A. Sugranyes (Eds.). *Ciudades para tod@s. Por el Derecho a la Ciudad, propuestas y experiencias* (pp. 65-80). HIC.

- Fraser, N. (1993). Repensando el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente. *Debate Feminista*, 7, 23-58. doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.1993.7.1640
- Foro Social Mundial (2005). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Habitat International Coalition. <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/03/Carta-Mundial-Derecho-a-la-Ciudad.pdf>
- Foro Mundial de Mujeres (2012). Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad: Por qué una carta de las mujeres por el derecho a la ciudad. *Paz y Conflictos*, 5, 197-208.
- Gago, V. (2019). *La potencia feminista. O el deseo de cambiarlo todo*. Traficantes de Sueños.
- Gago, V., Gutiérrez Aguilar, R., Draper, S., Menéndez Díaz, M., Montanelli, M. y Rolnik, S. (2018). *8M Constelación feminista*. Tinta Limón.
- Guitart, A. O. (2007). Hacia una ciudad no sexista. Algunas reflexiones a partir de la geografía humana feminista para la planeación del espacio urbano. *Territorios*, 16-17, 11-28.
- Hábitat III, Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Quito, Ecuador, del 17 al 20 de octubre de 2016.
- Haraway, D. (1991). Conocimientos situados: la cuestión científica en el feminismo y el privilegio de la perspectiva parcial. En *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza* (pp. 313-346). Cátedra.
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review*, 53, 23-39. <http://newleftreview.es/53>
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- Hayden, D. (1982). *The grand domestic revolution: A history of feminist designs for American homes, neighborhoods, and cities*. Mit Press.
- Jacobs, J. (2020). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Capitán Swing.
- Jaramillo, I. C. (2000). La crítica feminista al derecho, estudio preliminar. En R. West, *Género y teoría del derecho*. (pp.27-66). Siglo del Hombre.
- Lefebvre, H. ([1968] 2017). *El derecho a la ciudad*. Capitán Swing.
- Lerussi, R. (2014). *La retórica de la domesticidad: Política feminista, derecho y empleo doméstico en la Argentina*. Editorial de la Universidad de La Plata.
- Lerussi, R. C. y Costa, M. (2018). Los feminismos jurídicos en Argentina. Notas para pensar un campo emergente a partir de la década de 1990. *Estudios Feministas*, 26, 1. [Doi: 10.1590/1806-9584.2018v26n141972](https://doi.org/10.1590/1806-9584.2018v26n141972)
- Levenzon, F. y Tedeschi, S. (2017). La construcción del derecho a la ciudad inclusiva: Tendencias en los marcos legales urbanísticos en Argentina y América Latina. En G. Scheibler (Coord.), *Cuestiones de derecho urbano*. (pp.129-154). Ada.

MacKinnon, C. A. [1989] (1995). *Hacia una teoría feminista del Estado*. Cátedra.

McDowell, L. ([1983] 2000). *Género, identidad y lugar: un estudio de las geografías feministas*. Universitat de València.

Martínez Lorea, I. (2017). Presentación. En H. Lefebvre, *El derecho a la ciudad* (pp. 7-14). Capitan Swing.

Mies, M. (1996). Liberating women, liberating knowledge: Reflections on two decades of feminist action research. *Atlantis: Critical Studies in Gender, Culture & Social Justice*, 21(1), 10-24.

Olsen, F. (1990). El sexo del derecho. En A. Ruiz (Comp.), *Identidad femenina y discurso jurídico*. (pp.25-42). Biblos.

Pitch, T. (2010). Sexo y género de y en el derecho: el feminismo jurídico. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 44, 435-459.

Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. Lander (Comp), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 201-246). CLACSO.

Ruiz, A. (2009). Cuestiones acerca de mujeres y derecho. En R. Ávila, J. Salgado y L. Valladares (comps.). *El género y el derecho. Ensayos críticos* (pp. 157-164). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Smart, C. ([1992/1993] 2000). La teoría feminista y el discurso jurídico. En H. Birgin (Comp.), *El Derecho en el género y el género en el derecho* (pp. 31-71). Biblos.

Von Werlhof, C. (2000). Globalization and the Permanent Process of Primitive Accumulation: The Example of the MAI, the Multilateral Agreement on Investment. *Journal of World-Systems Research*, 6(3), 728-747.

Wegsman, M. C. y Lerussi, R. (2020). *Feminismos jurídicos interpelaciones y debates*. Universidad de los Andes.

Young, I. M. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Universitat de València.

Securitización y disputa hegemónica: las cadenas de suministro de litio en China y Estados Unidos

Securitization and Hegemonic Rivalry: Lithium Supply Chains in China and the United States

Tomás A. Vallica

Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ),
Buenos Aires, Argentina

vallicatomas97@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0002-4438-6294>

Resumen

Este artículo analiza la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China por el control de minerales críticos en el contexto de la transición energética, centrándose en las cadenas de suministro del litio. Se sostiene que el aumento de la demanda de minerales estratégicos ha impulsado procesos de securitización de las políticas energéticas e industriales, lo que vincula la transición energética con dinámicas de disputa hegemónica en el sistema internacional. A partir de un enfoque que combina aportes del análisis del sistema-mundo y la literatura sobre cadenas globales de valor, se comparan las estrategias adoptadas por ambos países para asegurar el acceso y control de los recursos. Metodológicamente, el estudio adopta un enfoque comparado basado en el análisis documental de políticas públicas, informes de organismos internacionales, reportes empresariales y literatura especializada, que se complementa con las trayectorias de empresas líderes del sector como Tianqi Lithium, Ganfeng Lithium y Albemarle, evaluadas según su participación en la extracción, el refinamiento y sus alianzas e inversiones estratégicas. Los resultados muestran que China ha consolidado una estrategia de integración vertical en la cadena de valor del litio, apoyada en planificación estatal e internacionalización empresarial, mientras que Estados Unidos presenta una inserción más fragmentada y dependiente.

Palabras clave: China; Estados Unidos; Cadenas de Suministro; Minerales Críticos; Securitización; Resiliencia

Abstract

This article analyzes the geopolitical competition between the United States and China over the control of critical minerals in the context of the energy transition, focusing on lithium supply chains. It is argued that the growing demand for strategic minerals has driven processes of securitization in energy and industrial policies, linking the energy transition with dynamics of hegemonic dispute in the international system. Drawing on an approach that combines insights from world-systems analysis and the literature on global value chains, the article compares the strategies adopted by both countries to secure access to and control over these resources. Methodologically, the study adopts a comparative approach based on documentary analysis of public policies, reports from international organizations, corporate reports and specialized literature, complemented by the examination of the trajectories of leading companies in the sector, such as Tianqi Lithium, Ganfeng Lithium, and Albemarle, assessed in terms of their participation in primary extraction, refining capacity, and strategic alliances and investments. The results show that China has consolidated a vertically integrated strategy across the lithium value chain, supported by state planning and corporate internationalization, while the United States exhibits a more fragmented and dependent position.

Keywords: China; United States; Supply Chains, Critical Minerals; Securitization; Resilience

Recibido: 16/03/26; Aceptado: 28/05/26

Introducción¹

Según la Agencia Internacional de la Energía (IEA, por sus siglas en inglés), el avance hacia modelos productivos bajos en carbono ha convertido a minerales como el cobre, el cobalto, el litio y las tierras raras en insumos claves para el desarrollo de tecnologías vinculadas a la electromovilidad, al almacenamiento de energía y redes eléctricas (2021). En un contexto de crecientes tensiones internacionales, el aseguramiento de estos recursos ha impulsado un giro hacia políticas proteccionistas y una reconfiguración de las agendas de seguridad económica.

El control de China sobre el procesamiento y refinamiento de minerales intensificó los conflictos y las tensiones comerciales, políticas y económicas con los Estados Unidos, que en los últimos años comenzó a percibir al ascenso de China como una amenaza a su hegemonía económica y tecnológica (Department of Defense, 2018). Este escenario, además de una disputa comercial y de recursos, evidencia los cambios estructurales que está atravesando el sistema mundial dadas las crisis económicas, ecológicas y políticas que dificultan la resolución multilateral de los conflictos (Fornillo, 2023). La reconfiguración del sistema lleva a las potencias a securitizar sus agendas ambientales y de acceso a recursos, dando mayor prioridad al fortalecimiento resiliente de sus cadenas de suministro (Trombetta, 2019, 2023).

La creciente volatilidad internacional llevó a que los minerales sean parte de las agendas de seguridad y a la implementación de medidas como el *onshoring*, *nearshoring* y el *friendshoring* como prácticas de relocalización productiva (Treacy, 2025). Estas prácticas se enmarcan dentro de lo que Rodrik denomina nueva fase de capitalismo productivista, en detrimento del neoliberalismo imperante durante la globalización comercial y financiera (De Catheu, 2022).

Este panorama se da en un escenario de declive relativo de las capacidades norteamericanas y en una etapa signada por la reconfiguración del sistema internacional y el desplazamiento del eje productivo global (Arrighi, 1999, 2007). La transición energética y el avance de la digitalización y la electromovilidad constituyen una nueva forma de expansión del capital, ya no centrado en las economías del Atlántico Norte, sino en China.

En este contexto, el presente trabajo analiza comparativamente las estrategias desplegadas por China y Estados Unidos para garantizar el abastecimiento y control de minerales críticos y tierras raras, y se focaliza en las cadenas de suministro del litio en el marco de la transición energética y la creciente securitización de las cadenas de valor. El objetivo general consiste en examinar cómo ambas potencias articulan sus políticas de seguridad nacional, resiliencia estratégica y desarrollo tecnológico para consolidar su predominancia en estos espacios, en un escenario de creciente rivalidad y disputa por el liderazgo tecnológico.

La competencia por los minerales críticos no se limita al acceso a los recursos naturales, sino que también depende de la capacidad de los Estados para articular estrategias de internacionalización empresarial, integración vertical y dominio de los segmentos de procesamiento y refinamiento de las cadenas de valor. En este sentido, sostenemos que el liderazgo de China en las cadenas de suministro de minerales críticos, articulado a partir de una política de Estado de largo plazo, ha dejado a Estados Unidos en una situación de vulnerabilidad estructural. Como respuesta, Washington adoptó medidas de relocalización y diversificación de sus fuentes de suministro para reforzar su autonomía estratégica.

Metodológicamente, el trabajo adopta un enfoque cualitativo con diseño comparado, centrado en el análisis de las políticas estatales y empresariales vinculadas al sector litífero. Se anali-

1 El autor agradece a Mariano Treacy por los comentarios, lecturas e intercambios realizados. Cualquier error u omisión es de mi exclusiva responsabilidad.

zan comparativamente las trayectorias de Tianqi Lithium (Ch), Ganfeng Lithium (Ch) y Albemarle (EE. UU.), que, como actores, muestran las distintas formas de inserción internacional y articulación entre Estado e integración productiva. La selección de estas firmas responde a: (1) su predominancia en el mercado global de litio;² y (2) los modelos diferenciados de gobernanza de las cadenas de suministro y los modelos impulsados por ambas potencias para asegurar el acceso al recurso.

Para evaluar el grado de control e inserción en las cadenas de suministro, se consideran tres unidades de medición: la participación en la extracción primaria, la capacidad instalada de refinamiento y las alianzas e inversiones estratégicas establecidas. Para el análisis y reconstrucción del caso, se utilizan fuentes primarias y secundarias, incluyendo documentos oficiales, reportes empresariales, informes de organismos internacionales y literatura académica especializada. El análisis se circunscribe a tres firmas líderes y al período reciente, basándose en fuentes documentales públicas, lo que delimita su alcance empírico y no permite generalizaciones para el conjunto de la industria ni incorpora otras dimensiones de los procesos analizados.

Teóricamente, el trabajo articula el enfoque del sistema-mundo (Wallerstein, 2005, 2017), la teoría de los ciclos sistémicos de acumulación (Arrighi, 1999, 2007), la noción de securitización (Trombetta, 2019, 2023) y debates recientes sobre la reconfiguración del capitalismo global (Rodrik, en De Catheu, 2022). Esta combinación sitúa la disputa de manera transversal entre la agenda energética, la seguridad nacional y la competencia hegemónica, considerando tanto los aspectos estructurales del sistema internacional como las acciones concretas de los actores estatales.

El artículo se estructura en cuatro secciones. En primer lugar, se abordan las características de los minerales críticos y su creciente importancia en los procesos económicos, así como la relación entre los ciclos de acumulación y la disputa por recursos. En segundo lugar, se analiza el rol de las cadenas de valor como espacios de competencia y se comparan los enfoques de China y de los Estados Unidos en materia de acceso a minerales y relocalización productiva durante los años de la administración Biden (2021-2025). Finalmente, se examinan las trayectorias de inversión de las principales empresas del sector del litio como caso representativo de esta disputa y de las distintas formas de articulación público-privada.

Minerales críticos y reconfiguraciones en el sistema-mundo capitalista

Definición y características generales de los minerales críticos

La creciente dependencia de las economías respecto de los minerales críticos y las tierras raras ha generado un escenario en el que garantizar el acceso al suministro resulta indispensable para sostener el dinamismo industrial y fortalecer el liderazgo en el ciclo de acumulación. En este marco, tanto Estados Unidos como China han declarado ciertos minerales como críticos, ya que una interrupción en el suministro podría paralizar sectores estratégicos.

Si bien no existe un consenso sobre la definición de los minerales críticos, su clasificación depende de las necesidades sociales y de la disponibilidad del suministro en un contexto

2 Junto con las tres firmas seleccionadas, existen otras empresas líderes del sector, como Rio Tinto (Reino Unido-Australia), SQM (Chile), POSCO (Corea del Sur), Pilbara Minerals (Australia), entre otros actores de relevancia global. Sin embargo, si bien varias de estas empresas mantienen vínculos comerciales y financieros con Estados Unidos y/o China en el marco de estrategias de *friendshoring*, no fueron incluidas en el análisis debido a que no constituyen empresas de capital estadounidense ni chinas. En el caso de EE. UU., Albemarle es la única empresa de capital nacional con relevancia global en el sector, puesto que Livent se fusionó con Allkem, dando origen a Arcadium Lithium, empresa posteriormente adquirida por Rio Tinto en marzo de 2025 por 6700 millones de dólares (Rio Tinto, 2025). En función del diseño comparado del estudio, se priorizaron actores directamente vinculados a ambos Estados, en tanto permiten observar de forma precisa las estrategias estatales de inserción y control en las cadenas globales de litio.

determinado. Para evaluar su criticidad, se toman como parámetros las perspectivas económicas, la resiliencia de la cadena de suministro y aspectos tecnológicos, geopolíticos y geológicos, como la volatilidad del mercado, el impacto ambiental y la disponibilidad de reservas (Hendriwardani y Ramdoo, 2022).

Las complejidades en la extracción y procesamiento presentan desafíos múltiples: entre ellos, destacan la concentración geográfica de los recursos en pocos países, las tensiones con las poblaciones locales y las restricciones ambientales. Estos factores, junto con los riesgos geopolíticos como el proteccionismo, los *shocks* externos y la inestabilidad social y política, agravan su criticidad (Agencia Internacional de Energías Renovables por sus siglas en inglés: [IRENA], 2023).

En consecuencia, la criticidad de los minerales no responde únicamente a la disponibilidad geológica, sino también a la fragilidad del abastecimiento, lo que refuerza la importancia que los Estados atribuyen a la seguridad del suministro en el marco de la reconfiguración de la economía global. Así, según el Departamento de Estado de los Estados Unidos (2023), la lista asciende a 50 minerales cuya interrupción en el abastecimiento afectaría las capacidades estratégicas nacionales, mientras que, en el caso de China, según el Plan Nacional de Recursos Minerales (2016-2020), la cifra asciende a 24 minerales (Ministry of Land and Resources of the People's Republic of China, 2016). Esta disparidad refleja, en parte, la urgencia con la que ambos Estados buscan proteger sus sectores industriales frente a posibles *shocks* externos. La composición de ambas listas de minerales críticos puede consultarse en la tabla presentada en el Anexo 1.

Demanda de minerales para la transición

Según la IEA, muchos de los minerales verán duplicada su demanda, por lo que su consumo mantendrá una tendencia constante y al alza. Se prevé que la demanda del litio pueda crecer hasta 42 veces; la del grafito, 25; cobalto, 21; níquel, 19; manganeso, 8; tierras raras, 7; cobre, 2,7; y silicio, 2,3 para el año 2040, tan solo en la fabricación de baterías y autos eléctricos, sin contar la demanda para la producción de otras energías (IEA, 2021). Esta situación impulsa a los países desarrollados a mostrar un interés creciente en los principales productores y reservas de minerales a nivel mundial, con el objetivo de garantizar un suministro constante de estos recursos y proteger su seguridad nacional y económica.

La transición energética se presenta como un medio para mantener al sistema económico y su dinámica de acumulación a partir de *economías verdes* y sustentables con el fin de llegar a cero emisiones netas³ (Gimeno y Gonzáles, 2022). La inclusión de minerales en esta etapa de innovación productiva redujo los precios de las energías renovables en la última década, lo que impulsó una transformación en el capitalismo global. La inversión en mejoras tecnológicas reconfiguró el entramado de las cadenas globales de valor (CGV), lo que dio lugar a la ampliación la participación de las grandes empresas en las etapas de extracción, refinación y producción (IRENA, 2019a). Esta tendencia llevó a un aumento de la competencia y un giro hacia un modelo productivista de acuerdo con el cual el acceso a minerales y la consolidación de capacidades industriales se han vuelto un factor clave en la competitividad económica, política y hegemónica global.

El concepto de productivismo propuesto por Rodrik (en De Catheu, 2022) sostiene que la hiperglobalización ha comenzado a disiparse, lo que ha dado lugar a un paradigma en que la seguridad, la política industrial y el localismo son más relevantes que las finanzas y el globalismo. Según el autor, esta lógica domina la agenda global de las principales potencias y configura

3 Fressoz (2024) señala que, en la práctica, lo que se observa es un patrón de acumulación que no reemplaza fuentes energéticas previas, sino que expande la matriz preexistente. De este modo, en lugar de una transición energética propiamente dicha, se genera una expansión energética que superpone renovables con combustibles fósiles.

un escenario de desconfianza y, en el caso de Estados Unidos y China, un juego de suma cero. Desde una perspectiva sistémica, el productivismo es la respuesta estatal llevada a cabo ante la crisis de rentabilidad de la globalización financiera.

Para sostener este modelo productivista basado en la innovación tecnológica, el acceso a los recursos se vuelve esencial, lo que posiciona al Sur Global como el espacio donde se concentran las principales reservas de minerales utilizados en baterías, redes eléctricas y vehículos. En general, la industria está concentrada y dominada por unas pocas multinacionales que operan en el conjunto de países, ya que poseen recursos y capacidades productivas, por lo que controlan una parte importante de la producción y, por ende, del comercio mundial (IRENA, 2023). El hecho de que China predomine en las cadenas genera un aumento de las tensiones debido a la creciente securitización de las agendas de transición. La Tabla N° 1 permite visualizar las asimetrías existentes entre la localización de la extracción y las capacidades de refinamiento de los principales minerales críticos, que evidencian la concentración de los procesos de mayor valor agregado en territorio chino.

Tabla N° 1: Principales productores y refinador de minerales seleccionados

Minerales	Principales productores	Principal refinador en %
Cobalto	República Democrática del Congo (RDC) (75,8 %), Indonesia (9,6 %) y Rusia (3 %)	China (67 %)
Cobre	Chile (23 %), RDC (14,3 %) y Perú (11,3 %)	China (44,4 %)
Grafito	China (79,3 %), Madagascar (5,5 %) y Mozambique (4,6 %)	China (100 %)
Litio	Australia (36,6 %), Chile (20,4 %) y China (17 %)	China (57 %)
Níquel	Indonesia (59 %), Filipinas (9 %) y Rusia (5,6 %)	China (35 %)
Tierras raras	China (69 %), Estados Unidos (11,5 %) y Birmania (7,9 %)	China (85 %)

Fuente: Elaboración propia con base en U.S. Geological Survey (2025) e IEA (2021).

Las asimetrías existentes entre la extracción y el refinamiento de los minerales críticos forman parte de la dinámica misma del sistema-mundo moderno; esto es producto de una lógica sistémica en la cual la inserción de un Estado en los eslabones centrales depende de su capacidad para gestionar los procesos de mayor complejidad tecnológica e industrial. A diferencia de la dispersión geográfica que caracteriza a la producción primaria, distribuida entre distintos países del Sur Global, China ha logrado consolidar su dominio en el refinamiento de minerales. En este escenario, la debilidad de Occidente responde a una limitada capacidad industrial propia, lo que dificulta su desacople de las cadenas de suministro que se articularon en torno a China en las últimas décadas.

Ciclos sistémicos, hegemonía y securitización de las cadenas de valor

La disputa por los minerales críticos puede comprenderse desde la perspectiva del sistema-mundo y de los ciclos sistémicos de acumulación (CSA). Siguiendo a Arrighi (1999), estos ciclos estructuran la economía global a través de agencias gubernamentales y empresas líderes en dos fases: una de expansión material (centrada en la producción e innovación) y una de expansión financiera (cuando la rentabilidad decae y el capital se vuelca a la especulación). Desde la década de 1970, y tras la crisis de 2008, el sistema transita la fase descendente y de financiarización del ciclo hegemónico estadounidense.

Sin embargo, el momento histórico en curso requiere ciertas precisiones, dado que existen diferencias dentro del propio enfoque sistema-mundo respecto del rol de China: el debate central radica en si presenciamos una transición hegemónica clásica o un cambio de sistema histórico y una transición histórico-espacial profunda (Merino, 2024). Por un lado, la perspectiva de Wallerstein (2005) sostiene que el sistema transita una crisis estructural que impide restablecer el equilibrio dinámico del sistema, llevándolo a un punto de bifurcación. Bajo esta perspectiva, el ascenso de China no consolidaría un nuevo hegemón estable, ya que su propio modelo encontraría una creciente resistencia política externa, a la vez que grandes dificultades para sostener los niveles de demanda interna, dadas las limitaciones del sector financiero y productivo (Wallerstein, 2017), lo cual limita su capacidad para sostener la acumulación de capital a escala global.

Por su parte, Arrighi (2007) interpreta el ascenso de China como el inicio de un nuevo ciclo sistémico de acumulación. Este ascenso es la contracara de la crisis hegemónica de Estados Unidos, signada por la sobreacumulación, la financiarización y la ineficiencia de sus grandes empresas. Frente a este declive, el éxito chino radica en un modelo productivo basado en la expansión industrial, la planificación estatal y la construcción de redes productivas articuladas al mercado global, que sienta las bases para una nueva fase de expansión material a escala global (en Merino y Narodowski, 2020).

La noción arrighiana de los CSA permite interpretar cómo la articulación público-privada impulsada por China en torno al control de minerales críticos puede entenderse como una de las bases materiales de una nueva expansión productiva asociada a la transición energética. En este contexto, las múltiples crisis del sistema han desarrollado un escenario de incertidumbre caracterizado por el estancamiento de la globalización y la profundización de la disputa entre Beijing y Washington (Fornillo, 2023).

Uno de los principales espacios donde se materializa esta disputa son las CGV, que describen al conjunto de actividades productivas fragmentadas en torno a un bien, desde su concepción inicial hasta su consumo final (Gereffi y Fernández Stark, 2019; Treacy, 2021a). Si bien durante el auge de la globalización estas fomentaban la interdependencia, la actual pugna hegemónica transformó sus estructuras debido a la competencia por los recursos, lo que impulsó la búsqueda de una mayor autosuficiencia, al reactivar las políticas industriales, un creciente proteccionismo y un mayor desacople de las economías (Irwin, 2023; Evenett *et al.*, 2024; Solingen, 2025).

Dado que el dominio de estos entramados productivos y el desarrollo de nuevas capacidades tecnológicas dependen de la extracción de minerales, las naciones líderes han optado por securitizar su política climática y energética. La securitización permite identificar amenazas y justificar medidas excepcionales en pos de la seguridad nacional que en otros contextos resultarían costosas o inviables (Trombetta, 2019). A través de este mecanismo, las potencias impulsan agendas de Estado centradas en la resiliencia; es decir, en la capacidad de mitigación y adaptación frente a *shocks* externos, haciendo que la autonomía estratégica de los entramados productivos prime por sobre la interdependencia (Trombetta, 2023; Zhou y Månberger, 2024).

Cadenas de valor de minerales críticos

En este escenario de disputa hegemónica, las cadenas globales de valor de minerales críticos se transformaron en espacios centrales de la rivalidad. La extracción de estos recursos recae en unas pocas naciones del Sur Global, lo que convierte a la región sudamericana en parte de la competencia geopolítica (Bilmes *et al.*, 2025), mientras que las etapas de mayor valor agregado, como el procesamiento, refinamiento e industrialización, se encuentran dominadas

por firmas chinas. En efecto, el gigante asiático controla la mayor parte del procesamiento químico y concentra más del 70 % de la capacidad de producción mundial de baterías de ion-litio (Bhutada, 2023; Bilmes *et al.*, 2025).

Este liderazgo ha suscitado preocupaciones respecto de la seguridad nacional de los Estados Unidos, que mediante su agenda de seguridad y estrategias nacionales busca reducir la dependencia de productos y minerales provenientes de China. El país logró consolidar esta posición por medio de su rápida inserción en las nuevas energías y la promoción de conglomerados empresariales a través de fusiones y adquisiciones (Treacy, 2025).

Tras décadas de implementación de sus planes quinquenales y políticas como Go Out, Made in China 2025 (MiC25) e Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés), China se afianzó como un actor central en el sector. Su inserción en las cadenas de valor, así como la orientación de sus inversiones en infraestructura e investigación en minería, ha permitido que el país domine el paradigma tecnológico. Esto se manifiesta en su capacidad de liderar la producción y el refinamiento en etapas iniciales del proceso productivo, así como el desarrollo de vectores tecnológicos en las etapas finales (Gehrke y Smekens, 2022; Bajpae, 2023). Esto motivó la desconfianza de las potencias transatlánticas e impulsó a Washington a forjar alianzas para contrarrestar la influencia china en mercados clave del Sur Global, donde el país asiático mantiene un despliegue geoestratégico central, primordialmente en África, América Latina y Oceanía (Uhlendorff, 2019; Bajpae, 2023).

Política exterior de China y Estados Unidos

Política exterior de la República Popular China (2013-2024): De la Go Out Strategy a la BRI: estrategias de política exterior de la RPCh

Desde comienzos del siglo, China ha articulado iniciativas globales para garantizar su desarrollo interno y abandonar su rol de “fábrica del mundo”. La denominada Go Out promovió la inversión de empresas en sectores como energía, alimentos e infraestructura (Treacy, 2023). Esta política se profundizó en 2013 con el anuncio de la BRI, que tiene como objetivo estimular e integrar los mercados y el flujo de capitales, bienes y servicios entre regiones como Oriente Medio, Europa y América Latina (Treacy, 2021b, 2023). En la actualidad, integran la BRI 150 países y 30 organizaciones internacionales, con un financiamiento superior al billón de dólares entre 2013 y 2023. En el último año, el 68 % de las inversiones se destinaron a energía (31 %), transporte (16 %) y a metales y minería (21 %) (Nedopil, 2024).

En el marco de la BRI, se ha promovido una agenda de transición verde como respuesta a las críticas internacionales por sus inversiones en plantas de carbón, que en 2018 representaron el 42 % de su inversión energética (IRENA, 2019b; Ma *et al.*, 2019). Ante este desafío, el país impulsó la estructuración de un sistema de inversión sostenible a partir del concepto de *civilización ecológica*, para promover el uso eficiente de los recursos naturales y energéticos, la reducción de emisiones de carbono y la construcción de infraestructura de “protección ambiental en sectores como el transporte ecológico, la construcción ecológica y la energía limpia” (Belt and Road Portal, 2017).

Según dicho informe, China disminuyó ligeramente sus inversiones en petróleo y gas y aumentó su inversión en energías verdes, que alcanzó los 7900 millones de dólares en el año 2023.⁴ La importancia estratégica de la participación en metales y minerales creció un 158 %, mientras que en tecnología, un 1046 %, con lo que pasó a liderar así la transición a una econo-

⁴ Según el informe, los fondos destinados al petróleo y al gas tuvieron una reducción en comparación con años anteriores, y alcanzaron de manera conjunta el monto total de 15.700 millones de dólares (Nedopil, 2024).

mía baja en emisiones. Algunos de los principales capitales chinos que están invirtiendo a través de la BRI son empresas ligadas a la electromovilidad y a los minerales, como CATL (15,2 %), Zixing Mining (10,8 %), China Molybdenum (5,4 %), Minmetals (5,1 %) GEM (3,3 %), Hailiang (2,3 %) y BYD (1,4 %), entre otras (Nedopil, 2024). Esta orientación revela que la BRI opera como uno de los instrumentos centrales de la expansión material del ciclo sistémico chino, que asegura el acceso a los recursos que sostienen su modelo productivo.

En América Latina, la presencia de China se dio principalmente a partir de la fusión y adquisición de empresas y la compra de recursos naturales. Las dificultades crediticias del subcontinente llevaron también al desarrollo de acuerdos financieros respaldados en recursos, con lo cual se estableció una mayor presencia en la región y una relación más estrecha entre los gobiernos (Myers, 2020). En su conjunto, la iniciativa refuerza los intereses estatales mediante la interdependencia económica y se retroalimenta con el Made in China 2025 para fortalecer su mercado interno.

Made in China 2025 como política de escalamiento productivo

El MiC25 integra el desarrollo de industrias verdes e inteligentes con el objetivo de posicionar a China como actor central en la agenda global del cambio climático, en línea con los planes quinquenales XIII y XIV (China's 13th Five-Year Plan).

Estas iniciativas promueven el desarrollo sostenible y la descarbonización de industrias como la automotriz y el sector energético, dado que apuestan por la modernización industrial, de la infraestructura y un mayor escalonamiento en las CGV, producción y extracción de minerales (Kejsefman y Sánchez, 2022). El propósito es establecer un sistema de fabricación sustentable para liderar las nuevas industrias a nivel mundial. Así, China espera dominar el paradigma automovilístico eléctrico junto con la industrialización de tecnologías como baterías, motores de conducción y de combustión eficiente (PRC State Council, 2015).

La conformación conjunta de estos planes constituye la *gran estrategia* del país para situarse a la vanguardia de las energías renovables, de la robótica, la exploración espacial y la biotecnología, entre otras (Schulz y Harwig, 2024). Al alinear su agenda nacional e internacional, el país construye una marca global multilateral, y se erige como el actor dinamizador del nuevo ciclo de acumulación.

Estrategia nacional de los Estados Unidos

Estados Unidos, desde la Segunda Gran Guerra, ha establecido reservas estratégicas de minerales para su industria con el fin de garantizar suficientes recursos en contextos internacionales adversos (Uhlendorff, 2019). Los distintos Ejecutivos incluyeron la crisis climática en sus agendas, considerándola como una amenaza para la seguridad interior y exterior en el ámbito ecológico, económico y militar (Bruckmann, 2012; Estenssoro *et al.*, 2022). Bajo esta lógica, tanto George Bush (2001-2009) como Barak Obama (2009-2017) promovieron en sus Estrategias de Seguridad Nacional la necesidad de controlar las cadenas de recursos críticos para garantizar la seguridad económica y nacional (Bruckmann, 2012).

Durante la administración Obama, el desarrollo de las capacidades económicas e industriales de China se percibió como un problema para los intereses norteamericanos, lo que motivó el inicio de una política de contención en la región del Indo-Pacífico (Zelicovich y Yamin, 2024). Por su parte, Trump intensificó la confrontación con China, con la firma de las Órdenes Ejecutivas (OE) 13.817 (2017) y 13.953 (2020) (Treacy y Vallica, 2026) que, junto con el informe del Departamento de Defensa (2018), alertaron sobre la necesidad de redefinir la organización

y la resiliencia de las cadenas de suministros al estar controladas por adversarios geopolíticos⁵ (Estenssoro y Carrasco, 2023).

La asunción de Joe Biden en 2021 profundizó una agenda nacional e internacional enfocada en posicionar a los EE. UU. como líder en el contexto de las energías renovables y en tal sentido, adoptó nuevos instrumentos y marcos ejecutivos (Bajpae, 2023). Para ello, diversificó las cadenas de suministro mediante el *onshoring* y el *friendshoring*, priorizando el procesamiento y la producción dentro de las fronteras nacionales o de aliados estratégicos para garantizar un suministro estable (Uhlendorff, 2019; Bajpae, 2023). La presión por reducir la dependencia sectorial impulsó estrategias de autosuficiencia o de traslado hacia actores aliados que no representaran una amenaza a la seguridad (Torjesen, 2024). Este reordenamiento evidencia cómo las cadenas de producción se reconfiguran con el fin de contrarrestar el predominio de China (Bridge y Faigen, 2023).

A pesar de ello, informes del Congreso advierten que el control chino de los suministros y su creciente presencia en América Latina representan un desafío directo para la hegemonía norteamericana (U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2021, 2022), lo que deja en evidencia que Estados Unidos continúa en desventaja frente al avance de China en las rutas comerciales y en el dominio tecnológico (Zelicovich y Yamin, 2024).

Partnership for Global Infrastructure and Investment, estrategia de contención

En 2021, la administración Biden impulsó, a través del G-7, la Build Back Better World –transformada en Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGII)–, para competir con la BRI. Mediante el poderío financiero de Estados Unidos, la PGII buscaba asegurar la cadena de suministro de minerales críticos (White House, 2022; Savoy y McKeown, 2022), con el fin de eliminar la dependencia ante rivales sistémicos y fomentar la transferencia tecnológica (Bajpae, 2023). En este sentido, la PGII constituye el instrumento multilateral de la securitización norteamericana, que busca transformar el acceso a minerales críticos en un asunto de seguridad colectiva entre aliados. Sin embargo, la iniciativa enfrenta desafíos como la falta de atractivo para los países del Sur Global debido a las condicionalidades impuestas y la menor confianza de las empresas privadas y de los países receptores en comparación con China (Carrai y Yuen Yee, 2022). Para contrarrestarlo, el gobierno norteamericano decidió lanzar un “Foro de Inversiones” (White House, 2022), pero la falta de inversión en infraestructura en las últimas décadas ha rezagado a Estados Unidos en la materia.

Mineral Security Partnership, estrategia global de minerales

Prácticas como el *friendshoring* se promueven mediante la Mineral Security Partnership⁶ (MSP), que busca crear una red de naciones con las que generar proyectos estratégicos en toda la cadena productiva, asegurando que los países miembros dispongan de un suministro estable de los principales minerales críticos y fortaleciendo la resiliencia mediante la incorporación de

5 La Estrategia de Seguridad Nacional del 2018 definió a una serie de Estados como potencias que compiten con EE. UU. en áreas estratégicas clave. China se constituyó como el rival geoestratégico para la administración Trump al considerar que “continúa su ascenso económico y militar” y “afirman su poder a través de una estrategia a largo plazo que abarca a toda la nación”, con el fin de construir su “hegemonía regional del Indo-Pacífico en el corto plazo y el desplazamiento de Estados Unidos para alcanzar la preeminencia global en el futuro” (Department of Defense, 2018, p. 2).

6 Según los datos del Departamento de Estado, la MSP incluye a países como Australia, Canadá, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, India, Italia, Japón, Noruega, la República de Corea, Suecia, el Reino Unido, Estados Unidos y la Unión Europea. Una de las principales fuentes de financiamiento de la iniciativa es el Export-Import Bank of the United States (Ex-Im Bank). Este banco tiene como objetivo facilitar acuerdos entre los distintos sectores y ayudar con la financiación de los proyectos (Vivoda, 2023).

valor local. La MSP busca fomentar las capacidades nacionales y promover los estándares internacionales e incrementar el reciclaje (U.S. Department of State, 2025).

Para reducir vulnerabilidades, EE. UU. busca diversificar sus suministros a través de aliados sistémicos. A nivel nacional, la MSP complementa la OE 14.017 (2021), que, al igual que las OE firmadas por Trump, tiene como finalidad analizar y resolver la dependencia de minerales críticos, a la vez que recuperar la capacidad de fabricación nacional y la ventaja competitiva (White House, 2021). En 2022, ante la percepción de la dependencia externa como una amenaza a la seguridad nacional, el Departamento de Defensa solicitó modificar la Ley de Producción de la Defensa de 1950 para fortalecer la autonomía en minerales críticos (Bazilian y Brew, 2023).

Esta agenda de seguridad económica se articula con una política industrial más amplia orientada a la transición energética. La administración Biden implementó programas como el Green New Deal y la Inflation Reduction Act (IRA) para acelerar dicho proceso. La IRA incentiva inversiones industriales y promueve la adquisición de suministros críticos en el mercado interno o en países con tratados de libre comercio (White House, 2023). Este enfoque de reindustrialización mediante tratos preferenciales pretende reducir la brecha de capacidades respecto de China y asegurar la autonomía material del país.

En conjunto, estas iniciativas constituyen una lógica securitizadora que busca transformar el acceso a minerales en una cuestión de seguridad nacional, motivo por el cual justifica medidas como subsidios y aranceles, que en un contexto de libre mercado resultarían políticamente costosas. Hacia 2025 y principios de 2026, bajo la administración Trump 2.0, la consolidación de esta tendencia de competencia hegemónica se ha radicalizado. El retorno de una retórica proteccionista más agresiva y el incremento de aranceles generalizados confirman que la securitización de los minerales críticos trasciende a los gobiernos, y se ha convertido en una política de Estado en Washington a largo plazo (Treacy y Vallica, 2026). En este escenario de dependencia estructural, Estados Unidos busca acelerar su capacidad de autonomía, en función de lo cual presiona a socios estratégicos y articula iniciativas público-privadas orientadas a reducir su dependencia de las cadenas de valor dominadas por China.

Inversiones y empresas líderes en la minería del litio

Que China sea el principal procesador y refinador es resultado de las políticas de Estado iniciadas a comienzos de siglo (Made in China, BRI), lo que le permitió concentrar el 60 % de la capacidad de refinamiento de litio (IEA, 2021). Su expansión en Australia, América Latina y África le permitió controlar dos tercios de la producción mundial, lo que llevó al país a consolidarse como el principal importador mundial (Lee *et al.*, 2023).

Empresas como Tianqi y Ganfeng han sido piezas clave en este proceso mediante inversiones directas, *joint ventures* y proyectos *greenfield* en los cinco continentes (Treacy, 2025). Ambas compañías aseguran un suministro estable al intervenir tanto en la extracción (*upstream*) como en la producción de baterías (*downstream*) (Sady-Kennedy, 2022).

Tianqi se internacionalizó en 2012 al adquirir el 51 % de Talison Lithium (Greenbushes, Australia), y en 2018, al adquirir el 22 % de SQM en Chile, que le brindó el acceso a posiciones estratégicas en el Salar de Atacama (Bednarski, 2021). Sin embargo, la caída de los precios del litio y el alto nivel de endeudamiento asociado a la compra de SQM forzaron una reestructuración financiera (Hinostroza, 2025). Esto derivó en la venta parcial de activos en Kwinana y Greenbushes a la australiana IGO Ltd., que dio lugar en 2021 a la *joint venture* Tianqi Lithium Energy Australia. Este proceso refleja la volatilidad financiera asociada a la expansión interna-

cional en el sector del litio, aunque la empresa mantiene una posición relevante en la extracción de salmueras y roca dura (Tianqi Annual Report, 2024).

Por su parte, el modelo de Ganfeng está más diversificado, con gran presencia en la Argentina a través de cinco proyectos, como Mariana y Cauchari-Olaroz. Estos podrían representar el 50 % de la producción global de la empresa, lo que vuelve al país un actor central en la estrategia de Ganfeng (Treacy, 2025). Asimismo, participa en tres de las principales minas de Australia (Mount Marion, Pilgangoora y Finniss), incluyendo una participación minoritaria en Pilgangoora mediante acuerdos con Pilbara Minerals (Bednarski, 2021). Además, desde comienzos de la década ha comenzado a operar en Mali (Goulamina) y en la RDC, donde se comprometió a comprar concentrado de espodumeno por cinco años (Daly, 2021). Con una cartera que abarca arcillas, roca y salares, Ganfeng controla el 8 % de la extracción mundial (Treacy, 2025). Su finalidad es volverse la principal productora del mundo y participar, como Tianqi, en el cumplimiento de los objetivos nacionales del Estado chino (Bednarski, 2021). La Tabla N° 2 sintetiza los principales proyectos de Tianqi y Ganfeng, su distribución geográfica, participación accionaria y capacidad productiva, y permite observar el alcance global de la estrategia de internacionalización desplegada.

Tabla N° 2: *Proyectos, capacidad productiva y participación de Tianqi y Ganfeng*

Empresa	Proyecto	País	Tipo	Participación	Capacidad productiva anual
Tianqi	Greenbushes	Australia	Espodumeno	51%	1,62M Tn
Tianqi	Yajiang Cuola	China	Espodumeno	100%	-
Tianqi	Shehong	China	Refinamiento	100%	24.200 Tn
Tianqi	Zhangjiagang	China	Refinamiento	100%	20.000 Tn
Tianqi	Tongliang	China	Refinamiento	100%	600 Tn
Tianqi	Kwinana	Australia	Refinamiento	100%	24.000 Tn
Tianqi	Anju	China	Refinamiento	100%	-
SQM	Salar de Atacama	Chile	Salmuera	22%	1080 Tn
Zabuye Lithium	Salar de Zabuye	China	Salmuera	20%	179 Tn
Ganfeng	Mangya Fenghuangtai	China	Salmuera	100%	-
Ganfeng	Yiliping Salt Lake	China	Salmuera	49%	10.000 Tn
Ganfeng	Barenma Lake	China	Salmuera	33,66%	-
Ganfeng	Ningdu Heyuan	China	Espodumeno	100%	20.000 Tn
Ganfeng	Shangrao Hengfeng Songshugang	China	Lepidolita	90%	25.000 Tn
Ganfeng	Jiamusi	China	Espodumeno	-	20.000 Tn
Ganfeng	Weilasituo	China	Espodumeno	70%	-
Ganfeng	Chenzhou Xianghuapu	China	Espodumeno	20%	-
Ganfeng	Mount Marion	Australia	Espodumeno	50%	20.000 Tn
Ganfeng	Pilbara Pingangoora	Australia	Espodumeno	5,76%	25.600 Tn
Ganfeng	Finniss	Australia	Espodumeno	-	25.000 Tn
Ganfeng	Cauchari-Olaroz	Argentina	Salmuera	47%	30.400 Tn
Ganfeng	Mariana	Argentina	Salmuera	100%	20.000 Tn
Ganfeng	Pozuelos-Pastos Grandes	Argentina	Salmuera	100%	50.000 Tn
Ganfeng	Incahuasi	Argentina	Salmuera	-	-
Ganfeng	Sal de la Puna	Argentina	Salmuera	35%	-

Empresa	Proyecto	País	Tipo	Participación	Capacidad productiva anual
Ganfeng	Sonora	México	Arcilla Salina	100%	9.000 Tn
Ganfeng	Avalonia	Irlanda	Espodumeno	55%	-
Ganfeng	Goulamina	Mali	Espodumeno	50%	36.400 Tn
Ganfeng	Manono	RD Congo	Espodumeno	-	25.600 Tn
Ganfeng	Cauchari-Olaroz	Argentina	Salmuera	47 %	30.400 Tn
Ganfeng	Mariana	Argentina	Salmuera	100 %	20.000 Tn
Ganfeng	Pozuelos-Pastos Grandes	Argentina	Salmuera	100 %	50.000 Tn
Ganfeng	Incahuasi	Argentina	Salmuera	-	-
Ganfeng	Sal de la Puna	Argentina	Salmuera	35 %	-
Ganfeng	Sonora	México	Arcilla salina	100 %	9.000 Tn
Ganfeng	Avalonia	Irlanda	Espodumeno	55 %	-
Ganfeng	Goulamina	Mali	Espodumeno	50 %	36.400 Tn
Ganfeng	Manono	RDC	Espodumeno	-	25.600 Tn

Fuente: Elaboración propia con base en Tianqi Lithium Corporation (2023), Tianqi Annual Report (2024) y Treacy (2025).

Como se observa en la Tabla N° 2, las trayectorias analizadas muestran que la ventaja de China responde a una lógica de integración vertical impulsada por políticas de Estado de largo plazo, con un rol central de grandes empresas en la expansión internacional. En este marco, se observa en actores como Tianqi y Ganfeng un modelo de internacionalización que articula la apropiación de activos extractivos con una extensa red de procesamiento y refinamiento. Esta participación en proyectos clave fortalece la seguridad de abastecimiento, incrementa la resiliencia de la estructura industrial china y refuerza su posicionamiento e influencia en el mercado global de minerales críticos. Esta integración vertical expresa la fase de expansión material del nuevo ciclo sistémico, en la que el Estado chino articula a sus empresas líderes como agencias de acumulación a escala global, asegurando el dominio de los eslabones de mayor valor estratégico de la cadena.

El resultado es que más del 80 % del litio sin procesar de Australia se exporta a China para su refinamiento, al igual que el 99 % del carbonato de litio de Chile y de la Argentina (Treacy, 2025). Este grado de concentración es producto de décadas de respaldo financiero estatal, escala industrial e internacionalización coordinada (LaRocca, 2020; Sady-Kennedy, 2022).

Por otro lado, Estados Unidos, mediante Albemarle, busca recortar la ventaja estratégica de Beijing a través de la relocalización de cadenas, incentivos fiscales y aranceles (Torjesen, 2024). Sin embargo, a diferencia de sus pares chinos, Albemarle se orienta a la maximización de ganancias antes que a objetivos estratégicos de largo plazo (Bednarski, 2021), lo que genera una tensión estructural: las medidas de relocalización impulsadas por el Estado chocan con la lógica corporativa de una empresa que destina el 36 % de sus ventas al mercado chino. Frente a esta disociación, la administración Biden buscó rearticular los intereses públicos y privados mediante incentivos fiscales, aunque con resultados parciales (Riofrancos, 2023; Howard y Underwood, 2024).

La guerra comercial ha llevado a que Albemarle buscara formas de minimizar el impacto del conflicto sin alterar su dinámica comercial. La empresa reconoce que sus operaciones en terceros países también implican riesgos (Albemarle Annual Report, 2024), lo que refuerza un nexo entre la seguridad nacional y los intereses corporativos (Riofrancos, 2023) y orienta la búsqueda de una mayor relocalización de la producción en países como Argentina, México y Brasil (Wald, 2024).

Actualmente, la empresa cuenta con cuatro proyectos en producción: dos en Australia, uno en Chile y otro en Estados Unidos. Además, participa en la fase de exploración del proyecto Antofalla en la Argentina y planea reanudar la producción en Kings Mountain. El acceso al mercado se ha dado, en su mayoría, mediante proyectos compartidos, como Greenbushes y Wodgina. En el primero, la extracción –gestionada por Talison– es refinada en Chengdu, Meishan y Qinzhou, en China, y en menor medida en Kemerton, Australia. En Wodgina, la empresa opera mediante una joint venture con Mineral Resources (Albemarle Annual Report, 2024).

La empresa evita arriesgar capital en proyectos que se encuentren en fases de exploración y producción por los posibles costos operativos, y prioriza entonces las fases de procesamiento. Además, la volatilidad y caída de los precios del mineral en los últimos años llevaron a que la empresa se reestructurase, lo que incluyó la cancelación o suspensión temporal de algunas de sus plantas (Albemarle Annual Report, 2024). La Tabla N° 3 presenta los principales activos de Albemarle, así como su distribución geográfica y capacidad productiva, y permite identificar las características de su inserción en la CGV del litio.

Tabla N° 3: Proyectos, capacidad productiva y participación de Albemarle

Proyecto	País	Tipo	Participación	Capacidad productiva anual
Greenbushes	Australia	Espodumeno	49 %	1,62 M Tn
Wodgina	Australia	Espodumeno	50 %	900.000 Tn
Salar de Atacama	Chile	Salmuera	25 %	82.000 Tn
Silver Peak	Estados Unidos	Salmuera	100 %	5.000 Tn
Kings Mountain	Estados Unidos	Espodumeno	100 %	50.000 Tn
Antofalla	Argentina	Salmuera	–	–
Chengdu	China	Hidróxido de litio	100 %	–
Meishan	China	Hidróxido de litio	100 %	–
Qinzhou	China	Carbonato de litio	100 %	25.000 Tn
Xinyu	China	Hidróxido de litio	100 %	–
Kemerton	Australia	Hidróxido de litio	100 %	100.000 Tn
Kings Mountain	Estados Unidos	Hidróxido de litio	100 %	420.000 Tn
La Negra	Chile	Carbonato de litio	100 %	85.000 Tn

Fuente: Elaboración propia con base en Albemarle (Albemarle Annual Report 2024); Mineral Resources, Sady-Kennedy (2022); Market Screener (2023); McArthur (2024) y Mining Press (2023).

Como se observa en la Tabla N° 3, la trayectoria de Albemarle evidencia cierta vulnerabilidad estructural de Estados Unidos en términos de autonomía estratégica, derivada de su configuración operativa. A pesar del liderazgo en la extracción de litio en yacimientos de alta calidad, el hecho de que las operaciones de refinamiento se centren en ciudades chinas como Chengdu, Meishan y Qinzhou demuestra que su capacidad de relocalización es parcial y limitada. Esta fragmentación es parte del riesgo geopolítico, dado que su empresa líder, para sostener su rentabilidad y capacidad operativa, continúa integrada en el ecosistema industrial de su principal rival sistémico. Esta dependencia técnica subraya que las políticas de relocalización en Washington enfrentan límites estructurales mientras la lógica del capital siga priorizando la eficiencia de costos por sobre los imperativos de seguridad nacional.

Esta tensión se refleja en políticas recientes como la subvención otorgada en 2023 a Albemarle, cuando la compañía recibió 90 millones de dólares por parte del Departamento de Defensa para expandir la minería y producción de litio en el país (Albemarle, 2023). Esta medida se alinea con los objetivos de inversión estatal en el sector, orientados a fortalecer la competitividad frente a actores internacionales. La magnitud de su demanda y el nivel de minerales

consumidos hacen difícil el autoabastecimiento del país; estas políticas, junto con los aranceles, podrían reducir la dependencia en materia de extracción y refinamiento (Wald, 2024).

Síntesis comparativa en los modelos de gobernanza

A partir del análisis de las trayectorias empresariales y las respuestas estatales analizadas, podemos sistematizar las asimetrías de resiliencia y los modelos de gobernanza que estructuran la competencia en la cadena global del litio. La comparación nos permite visualizar cómo la arquitectura institucional de cada una de las potencias condiciona la efectividad de sus políticas de securitización en un contexto de reordenamiento geopolítico. La Tabla N° 4 sintetiza las principales diferencias entre las estrategias empresariales, los vínculos Estado-empresa y los niveles de resiliencia en los casos de China y Estados Unidos.

Tabla N° 4: Comparación de las estrategias empresariales y modalidades de inserción en las cadenas globales del litio

Dimensión de Análisis	Empresas chinas (Ganfeng / Tianqi)	Empresa estadounidense (Albemarle)
Grado de integración	Integración vertical: control desde la extracción (<i>upstream</i>) hasta el procesamiento químico (<i>midstream</i>).	Integración parcial: liderazgo en extracción con refinamiento deslocalizado y dependiente.
Relación Estado-empresa	Fuerte alineación con planes estratégicos y financiamiento de largo plazo entre Estado-empresa.	Predominio de criterios corporativos con incentivos estatales y contratos específicos.
Resiliencia sistémica	Elevada autonomía técnica y capacidad de influencia sobre estándares internacionales de costos y procesamiento.	Dependencia relativa de infraestructura de procesamiento localizada en China.
Lógica de expansión	Orientada a garantizar la seguridad de suministro para sectores tecnológicos estratégicos.	Orientada principalmente a criterios de rentabilidad corporativa y abastecimiento de mercado.
Control del refinamiento	Alta concentración de capacidades de refinamiento y procesamiento en territorio chino.	Capacidades limitadas y dependencia de infraestructura externa para procesamiento avanzado.

Fuente: Elaboración propia con base en la sistematización de datos presentados.

Esta inserción se inscribe en la estrategia de circulación dual de China, que articula el fortalecimiento del mercado interno con una presencia activa en el comercio e inversión internacional. La convergencia de intereses entre el Estado y las empresas garantiza una acción sostenida y adaptativa, y consolida su presencia en las distintas etapas del suministro. En contraste, Estados Unidos evidencia una fragmentación estructural derivada de décadas de deslocalización productiva, que generó vulnerabilidades geopolíticas en sus redes de abastecimiento. Si bien cuenta con empresas líderes y capacidades diplomáticas y financieras, enfrenta serias dificultades para desplegar una política industrial coherente y de largo plazo.

Estas asimetrías existentes entre ambos modelos no se definen en la posesión de la materia prima, sino en la arquitectura institucional que la procesa y articula. Mientras que en el modelo chino la expansión empresarial y los objetivos estratégicos del Estado convergen estructuralmente, en Estados Unidos persiste una desconexión que fragmenta su capacidad de respuesta. Esta diferencia fundamental sugiere que la transición energética opera como el terreno material donde se define la viabilidad de un nuevo ciclo de acumulación capitalista en el sistema-mundo.

Palabras finales

La competencia geopolítica por el control de los minerales críticos constituye una de las dimensiones posibles con la que comprender la reconfiguración del orden internacional contemporáneo. En este sentido, el análisis comparado de las cadenas de suministro del litio demuestra que la primacía de China no radica simplemente en su dotación geológica o capacidad financiera, sino en una arquitectura institucional que alinea la planificación estatal de largo plazo con la integración vertical de sus empresas líderes. Este modelo de gobernanza ha permitido a Beijing superar su propia dependencia extractiva inicial para concentrar los eslabones estratégicos del procesamiento y refinamiento, lo que blinda su autonomía industrial frente a shocks externos.

En contraposición, la vulnerabilidad estadounidense ilustra las consecuencias sistémicas de un modelo corporativo orientado a la maximización de beneficios y la deslocalización productiva; a pesar de contar con altas capacidades económicas, financieras y de su reciente giro proteccionista impulsado por normativas como la Inflation Reduction Act, la fragmentación estructural del entramado estadounidense limita la eficacia de sus actuales estrategias de *onshoring* y *friendshoring*. La disociación entre los imperativos de seguridad nacional y la autonomía operativa de firmas transnacionales es muestra de las dificultades que tiene Washington para articular una política industrial resiliente que logre desacoplarse del ecosistema de su principal rival sistémico.

Así, la transición energética excede la mitigación del cambio climático y constituye una dimensión central de la reconfiguración del sistema-mundo contemporáneo. Retomando la perspectiva de los ciclos sistémicos de acumulación, el dominio chino sobre segmentos estratégicos de las cadenas de suministro de minerales críticos se configura como una de las bases materiales de una nueva fase de expansión productiva y tecnológica a escala global. En contraste, las iniciativas de relocalización impulsadas por Estados Unidos aparecen como respuestas defensivas frente a las limitaciones estructurales derivadas de décadas de financiarización y desindustrialización.

En síntesis, la disputa en torno a las cadenas globales de valor verde responde a un proceso más amplio de securitización de la política económica y ambiental. En esta fase del capitalismo productivista, la transición energética deja de limitarse a objetivos climáticos para convertirse en uno de los espacios centrales de confrontación hegemónica. El deterioro de la interdependencia liberal y el resurgimiento del proteccionismo impulsan estrategias orientadas a fortalecer la resiliencia estatal y a minimizar los costos frente a eventuales shocks externos. Allí, los márgenes de adaptación institucional y soberanía tecnológica que desarrollen los Estados serán los que determinen la jerarquía del futuro orden global.

Referencias

- Albemarle Corporation (2023). Albemarle receives \$90 million critical materials award from the Department of Defense to boost U.S. lithium production. PR Newswire. <https://www.albemarle.com/global/en/news/albemarle-receives-90-million-critical-materials-award-department-defense-boost-us-lithium>
- AlbemarleCorporation(2024).2024AnnualReport.[12.31.202410-KDocument-2025-03-19-08-29](https://www.albemarle.com/global/en/news/albemarle-receives-90-million-critical-materials-award-department-defense-boost-us-lithium)
- Arrighi, G. (1999). *El largo siglo XX* (Trad. C. Prieto del Campo). Akal.
- Arrighi, G. (2007). *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del Siglo XXI*. Akal, Madrid.
- Bajpae, C. (2 de septiembre de 2023). The green great game is this century's space race. *The Diplomat*. <https://thedi diplomat.com/2023/09/the-green-great-game-is-this-century-s-space-race/>
- Bazilian, M. y Brew, G. (6 de enero de 2023). The missing minerals to shift to clean energy, America must rethink supply chains. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/missing-minerals-clean-energy-supply-chains>
- Bednarski, L. (2021). *Lithium: The global race for battery dominance and the new energy revolution*. Hurst Publishers.
- Belt and Road Portal (2017). Guidance on Promoting Green Belt and Road. <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/p/12479.html>
- Bhutada, G. (2023). Visualizing China's dominance in battery manufacturing (2022-2027). Visual Capitalist. <https://www.visualcapitalist.com/chinas-dominance-in-battery-manufacturing/>
- Bilmes, J., Fuentes, P. y Castañeda, S. (2025). El litio suramericano en la geopolítica de los minerales críticos. En G. Merino y L. Morgenfeld (Coords.), *Nuestra América, Estados Unidos y China: transición geopolítica del sistema mundial* (pp. 395-424). CLACSO; Batalla de Ideas.
- Bridge, G. y Faigen, E. (2023). Lithium, Brexit and Global Britain: Onshoring battery production networks in the UK. *The Extractive Industries and Society*, 16, 101328. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2023.101328>
- Bruckmann, M. (2012). *Recursos naturales y la geopolítica de la integración Sudamericana*. IAEN.
- Carrai, M. y Yuen Yee, W. (2022). B3W might not be able to compete with BRI in Southeast Asia, but that's okay. *The Diplomat*. <https://thedi diplomat.com/2022/02/b3w-might-not-be-able-to-compete-with-bri-in-southeast-asia-but-thats-okay/>
- Daly, T. (2021). China's Ganfeng to pay \$130 million for stake in Mali lithium mine. Reuters. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/chinas-ganfeng-pay-130-mln-stake-mali-lithium-mine-2021-06-14/>
- De Catheu, L. (2022). El surgimiento del paradigma productivista, una conversación con Dani Rodrik. *El Grand Continent*. <https://legrandcontinent.eu/es/2022/11/26/el-surgimiento-del-paradigma-productivista-una-conversacion-con-dani-rodrik/>

Department of Defense (2018). *National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge*. Department of Defense.

Estenssoro, F., Vázquez, J. y Carrasco, A. (2022). La crisis ambiental global en el discurso de la seguridad nacional de Estados Unidos. En F. Estenssoro y J. P. Vázquez Bustamante (Coords.), *La geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados del norte global* (pp. 23-68). CLACSO; UNIJUÍ.

Estenssoro, F. y Carrasco, A. (2023). El litio en la geopolítica ambiental de Estados Unidos: la tensión con China para el caso chileno. *Encrucijada Americana*, 15(2), 8-21. <https://doi.org/10.53689/ea.v15i2.210>

Evenett, S., Jakubik, A., Martín, F. y Ruta, M. (2024). *The Return of Industrial Policy in Data*. [Working Paper 24/01]. Fondo Monetario Internacional. <https://doi.org/10.5089/9798400264160.001>

Fornillo, B. (2023). *El litio como prisma: transiciones verdes y rojas*. Tinta Limón.

Fressoz, J. (2024). *More, more and more: An All-Consuming History of Energy*. Penguin Random House.

Gehrke, T. y Smekens, M. (2022). Preventing the critical minerals crisis: How the Global Gateway and transatlantic connectivity cooperation can help secure critical raw material supply chains [Policy Brief 277]. Egmont Institute. egmontinstitute.be/app/uploads/2022/05/TobiasGehrke_MartSmekens_PolicyBrief

Fernandez-Stark, K. y Gereffi, G. (2016). *Análisis de cadenas globales de valor: Un manual básico* (2.ª ed.). Center on Globalization, Governance & Competitiveness, Duke University.

López Jimeno, C. y Mataix González, C. (2022). Las materias primas minerales y la transición energética. En J. L. Parra y Alfaro (Ed.), *Minerales: una cuestión estratégica en el siglo XXI* (pp. 61-174). Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa de España.

Hendriwardani, M. y Ramdoo, I. (2022). Minerales críticos: Una introducción. Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (IGF). <https://www.igfmining.org/resource/critical-minerals-primer/>

Hinostroza, K. (2025). Tianqi Lithium advierte sobre pérdidas en 2024 y detiene expansión en Australia. *Rumbo Minero*. <https://www.rumbominero.com/noticias/mineria/tianqi-lithium-advierte-perdidas-2024-detiene-expansion-australia/>

Howard, J. y Underwood, A. (2024). De-risking U.S. supply chains in the era of decoupling [Technical Report 24-2191]. MITRE Corporation. <https://www.mitre.org/news-insights/publication/de-risking-us-supply-chains-era-decoupling>

International Energy Agency [IEA]. (2021). *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*. IEA.

International Renewable Energy Agency [IRENA]. (2019a). *Costos de generación de energía renovable en 2019*. International Renewable Energy Agency (IRENA).

IRENA. (2019b). *A New World: The Geopolitics of the Energy Transformation*. IRENA.

IRENA (2023). Geopolitics of the energy transition: Critical materials, International Renewable Energy Agency. IRENA.

Irwin, D. (2023). *El regreso de la política industrial*. Fondo Monetario Internacional. www.imf.org/es/publications/fandd/issues/2023/06/the-return-of-industrial-policy

Kejsefman, I. y Sánchez, M. (2022). La planificación del desarrollo económico y social en una economía de mercado: Una aproximación a China desde los planes quinquenales XIII y XIV [Documentos para el Cambio Estructural]. XXI.

LaRocca, G. M. (2020). *Global value chains: Lithium in lithium-ion batteries for electric vehicles*. Office of Industries, US International Trade Commission.

Lee, A., Pong, J., Xu, P. y Ritchie, M. (2023). *China lithium probe puts spotlight on reserves and ESG risks*. <https://www.mining.com/web/china-lithium-probe-puts-spotlight-on-reserves-and-esg-risks/>

Ma, X., Gallagher, K. y Bu, X. (2019). *Global Risks and Investment Uncertainty: Chinese Global Energy Finance in 2018* [Policy Brief 001]. Global China Initiative, Boston University.

Market Screener. (2023). *Mineral Resources Limited cancelled the acquisition of 50% stake in Qinzhou and Meishan Plants in China from Albemarle Corporation*. Market Screener. [in.marketscreener.com/quote/stock/MINERAL-RESOURCES-LIMITED-6498955/news/Mineral-Resources-Limited-cancelled-the-acquisition-of-50-stake-in-Qinzhou-and-Meishan-Plants-in-Ch](https://marketscreener.com/quote/stock/MINERAL-RESOURCES-LIMITED-6498955/news/Mineral-Resources-Limited-cancelled-the-acquisition-of-50-stake-in-Qinzhou-and-Meishan-Plants-in-Ch)

McArthur, B. (2024). Lithium giant Albemarle scraps thousands of tonnes of steel from failed expansion project. ABC News. <https://www.abc.net.au/news/2024-05-09/albemarle-lithium-kemerton-expansion-scrapped/103822178>

Merino, G. (2024). La dimensión geopolítica del desarrollo. *Desarrollo Estado y Espacio*, 3(1) (enero-junio). <https://doi.org/10.14409/rdee.2024.1.e0042>

Merino, G. y Narodowski, P. (Coords.) (2020). *Geopolítica y economía mundial: El ascenso de China, la era Trump y América Latina*. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP).

Mineral Resources. (s. f.). Wodgina. <https://www.mineralresources.com.au/our-business/lithium/wodgina/>

Mining Press (2023). *El plan de Albemarle: Inversión en Argentina y doblar apuesta por Chile*. Mining Press.

Myers, M. (2020). Going local: An assessment of China's administrative-level activity in Latin America and the Caribbean. Inter-American Dialogue. <https://thediologue.org/analysis/going-local-an-assessment-of-chinas-administrative-level-activity-in-latin-america-and-the-caribbean>

Ministry of Land and Resources of the People's Republic of China. (2016). *National Plan for Mineral Resources (2016–2020)*. Government of the People's Republic of China.

Nedopil, C. (2024). *China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2023*. Green Finance & Development Center.

PRC State Council (2015). *Made in China 2025*. Central People's Government of the People's Republic of China.

Riofrancos, T. (2023). The security-sustainability nexus: Lithium onshoring in the Global North. *Global Environmental Politics*, 23(1), 20-41.

Rio Tinto (2025). *Rio Tinto completes acquisition of Arcadium Lithium*. <https://www.riotinto.com/en/news/releases/2025/rio-tinto-completes-acquisition-of-arcadium-lithium>

Sady-Kennedy, A. (2022). *Nearshoring Lithium-Ion Battery Supply Chains: An Assessment for U.S. Critical Mineral Policy*. Harvard Kennedy School.

Savoy, C. y McKeown, S. (29 de junio de 2022). Future considerations for the Partnership on Global Infrastructure and Investment. Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/future-considerations-partnership-global-infrastructure-and-investment>

Schulz, J. y Hartwig, A. (2024). La competencia por el liderazgo tecnológico global: la estrategia de la República Popular China (2014-2022). *Política Internacional* 6(2), 54-73.

Solingen, E. (2025). Global value chains in a brave new world of geopolitics. *Journal of Political Power*, 18(1), 112-124. <https://doi.org/10.1080/2158379X.2024.2447249>

Tianqi Lithium Corporation (2023). *Informe de Desarrollo Sostenible 2023*.

Tianqi Lithium Corporation (2024). *2024 Annual report*.

Torjesen, S. (2024). A battery bonanza for the global South? Prospects for economic upgrading in lithium-ion battery value chains in the context of strategic capitalism. *The Extractive Industries and Society*, 17, 101375. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2023.101375>

Treacy, M. (2021a). Un gran caos bajo el cielo: estrategias y desafíos de la consolidación del liderazgo global de China en el Siglo XXI. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 56, 33-57.

Treacy, M. (2021b). *¿Por qué es tan difícil consolidar la integración regional? Tensiones en la construcción del MERCOSUR a través de un análisis de la integración productiva de la cadena automotriz*. TeseoPress. <https://doi.org/10.55778/ts878690766>

Treacy, M. (2023). Cooperación y dependencia en la relación bilateral de China y Argentina: un análisis de los préstamos y las inversiones chinas en el contexto de la adhesión a la Iniciativa de la Franja y la Ruta. *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, 7(14), 414-437. <https://doi.org/10.35305/prcs.v7i14.677>

Treacy, M. (2025). Geopolítica y estrategia de China para reforzar la resiliencia en la cadena de suministro de baterías de litio: un estudio de caso sobre las operaciones de Ganfeng Lithium en Argentina. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 17(21), 103-138.

Treacy, M. y Vallica, T. (2026). Minerales críticos y diplomacia transaccional: América Latina en la estrategia de seguridad nacional de EE. UU. Aceptado para su publicación en *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. En prensa.

Treacy, M. y Vallica, T. (2026). Seguridad económica en la agenda de política exterior de los Estados Unidos: Argentina en la diplomacia de los minerales críticos de Trump. [Manuscrito enviado para publicación].

Trombetta, M. J. (2019). Securitization of climate change in China: Implications for global cli-

mate governance. *Quarterly of International Strategic Studies*, 5(1), 97-116. <https://doi.org/10.1142/S2377740019500076>

Trombetta, M. J. (2023). Securitization, climate change, and energy. En *Routledge Handbook of Environmental Policy* (pp. 279-290). Routledge.

Uhlendorff, A. (2019). *La política de los Estados Unidos al tratar con minerales críticos*. Institut für Seltene Erden und Strategische Metalle.

U.S. Geological Survey, 2025, Mineral commodity summaries 2025 (ver. 1.2, March 2025): U.S. Geological Survey, 212 p. <https://doi.org/10.3133/mcs2025>

U.S.-China Economic and Security Review Commission (2021). Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission.

U.S.-China Economic and Security Review Commission (2022). Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission.

U.S. Department of Energy (2023). Critical materials assessment to evaluate supply chain security for clean energy technologies. U.S. Department of Energy.

U.S. Department of State (2025). *Minerals Security Partnership*. United States Department of State.

Vivoda, V. (2023). Friend-shoring and critical minerals: Exploring the role of the Minerals Security Partnership. *Energy Research & Social Science*, 100, 103085, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103085>

Wald, E. (2024). The U.S wants to end its reliance on Chinese lithium. Its policies are doing the opposite. *The Atlantic Council*. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-us-wants-to-end-its-reliance-on-chinese-lithium-its-policies-are-doing-the-opposite/>

Wallerstein, I. (2005). *Análisis del Sistema-Mundo: Una introducción* (Trad. Carlos Daniel). Siglo XXI.

Wallerstein, I. (2017, 5 de noviembre). ¿Qué pasa con China? (Trad. R. Vera-Herrera). *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2017/11/05/opinion/018a1mun>

White House (4 de febrero de 2021). Executive order on America's supply chains. White House.

White House (2022). Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Formally Launch the Partnership for Global Infrastructure and Investment. White House.

White House (2023). Issue Brief: Supply Chain Resilience. White House.

Zelicovich, J. y Yamin, P. (2024). Carrots or sticks? Analyzing the application of U.S. economic statecraft towards Latin American engagement with China. *Latin American Politics and Society*, 1-20. <https://doi.org/10.1017/lap.2024.9>

Zhou, J y Månberger, A. (2024). *Critical Minerals and Great Power Competition: An Overview*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). <https://doi.org/10.55163/WEMJ9585>

ANEXO

Comparación de los minerales críticos definidos por Estados Unidos y la República Popular China⁷

Listado de Minerales Críticos	Estados Unidos	Rep. de China
Aluminio	X	X
Antimonio	X	X
Arsénico	X	
Bario	X	
Berilio	X	
Bismuto	X	
Carbón		X
Cesio	X	
Circonio	X	X
Cobalto	X	X
Cobre		X
Cromo	X	
Estaño	X	X
Fluorita	X	X
Fósforo		X
Galio	X	
Gas de Esquisto		X
Gas Natural		X
Germanio	X	
Grafito	X	X
Hafnio	X	
Hierro		X
Indio	X	
Iridio	X	
Litio	X	X
Magnesio	X	
Manganeso	X	
Metano de Carbón		X
Molibdeno		X
Niobio	X	
Níquel	X	X
Oro		X
Paladio	X	
Petróleo		X
Platino	X	

7 La selección de minerales responde a los listados oficiales de la administración Biden. Se ha optado por mantener esta referencia para preservar la coherencia del análisis sobre la política exterior y los marcos normativos desarrollados durante dicho periodo, los cuales constituyen el núcleo de la competencia estratégica analizada en este trabajo.

Listado de Minerales Críticos	Estados Unidos	Rep. de China
Potasa		X
Rodio	X	
Rubidio	X	
Rutenio	X	
Tantalio	X	
Telurio	X	
Tierras raras	X	X
Titanio	X	
Tungsteno	X	X
Uranio		X
Vanadio	X	
Zinc	X	
Zirconio	X	

Fuente: Elaboración propia con base en Critical Material List (U.S. Department of Energy, 2023) y Ministry of Land and Resources of the People’s Republic of China (2016)

Multisectorial Humedales Rosario: praxis política socioambiental y feminista en el conflicto frente a las quemadas del Delta del Paraná (2020-2022)

The Multisectorial Humedales Rosario: Socio-Environmental and Feminist Political Praxis in Response to the Paraná Delta Burnings (2020-2022)

Melisa Argento

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Instituto de Estudios de América Latina y El Caribe - Universidad Nacional de Buenos Aires (IEALC- UBA), Universidad Nacional de Rosario (UNR). Santa Fe, Argentina.

melisargento@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0003-5121-5861>

Irina Farrás

Universidad Nacional de Rosario (UNR). Río Negro, Argentina.

farrasirina@gmail.com

Resumen

En el año 2020, la ciudad de Rosario se vio afectada por un pico de incendios intencionales producidos en la zona del Delta del Paraná. En el contexto de la pandemia por COVID-19, la afectación a la salud producida por la presencia de humo volvió visible de manera inédita la vinculación entre la salud humana y la salud de los ecosistemas. Emerge entonces el actor colectivo Multisectorial Humedales Rosario, que canalizó el reclamo por el cese de las quemadas. Con gran legitimidad social, la Multisectorial Humedales convocó a movilizaciones masivas incorporando una perspectiva feminista y del cuidado en sus actividades. Asimismo, participó de instancias institucionales vinculadas con el debate por la Ley de Humedales y por la implementación de reglamentaciones locales para la protección del Delta del Paraná. El presente artículo expone los resultados de dos trabajos de investigación sobre este conflicto socioambiental y propone una descripción analítica de los procesos de emergencia y evolución de la Multisectorial Humedales entre los años 2020 y 2022.

Palabras clave: Territorio; Movimiento social; Conflicto socioambiental; Humedal; Política feminista.

Abstract

In 2020, the city of Rosario was affected by a peak of deliberate fires in the Paraná Delta region. In the context of the COVID-19 pandemic, the health impacts caused by the presence of smoke made the link between human health and ecosystems health visible in an unprecedented way. In this context, the collective actor Multisectorial Humedales Rosario emerged, channeling demands for an end to the burning practices. With strong social legitimacy, the Multisectorial Humedales organized mass mobilizations, incorporating a feminist and care-oriented perspective into its activities. It also participated in institutional arenas related to debates on the Wetlands Law and the implementation of local regulations for the protection of the Paraná Delta. This article presents the results of two research projects on this socio-environmental conflict, offering an analytical description of the processes through which the Multisectorial Humedales emerged and evolved between 2020 and 2022.

Keywords: Territory; Social movement; Socio-environmental conflict; Wetlands; Feminine political agency

Recibido: 23/03/26; Aceptado: 26/05/26

Introducción

El presente artículo presenta los resultados de dos trabajos de investigación sobre la emergencia del conflicto socioambiental ligado a las quemadas en el Delta del Paraná y, en particular, a la conformación y accionar de la Multisectorial Humedales Rosario (MHR) durante los años 2020-2022. El texto parte de la comprensión de que los incendios que acontecen desde aquel momento y hasta la actualidad a lo largo de todo el territorio argentino son la expresión más visible, descontrolada y devastadora de la combinación entre los efectos de la crisis socioambiental y los impactos que produce el avance de diversas actividades productivas sobre ecosistemas específicos, transformándolos y afectando la salud ecosistémica y, por ende, la salud socioambiental. En el Delta del Paraná, tales actividades incluyen terraplenes y canalizaciones para evitar la inundación de algunas zonas, loteos, apertura de caminos, limpieza de maleza, tareas que se realizan en función de incrementar la valorización de la tierra para la especulación inmobiliaria y la actividad ganadera a gran escala, y transformaciones vinculadas a las obras hidráulicas resultado de la construcción de la hidrovía Paraná-Paraguay (mayor dragado y construcción de canales) (Taller Ecologista, 2015). Esto, a su vez, se encuentra enmarcado de manera histórica en un proceso de transformación de la estructura rural argentina y en la expansión sobre tierras que antes se consideraban “improductivas”, cuya génesis se puede remontar hasta la Revolución Verde iniciada en la década del cincuenta, pero en mayor medida a partir de los años ochenta y noventa del pasado siglo (Grass y Hernández, 2016).

Se sostiene como hipótesis central que, en el seno del conflicto por la quema del Delta del Paraná en el año 2020, la Multisectorial Humedales Rosario emerge como expresión de una forma de organización y manifestación que presenta características novedosas para la cuestión socioambiental en la Argentina, y particularmente en la ciudad de Rosario. Estas características se encuentran ligadas a un contexto específico del conflicto caracterizado por una apertura de la reflexividad social en torno a la crisis socioambiental que responde a la conjunción entre la irrupción de la pandemia de COVID-19 y el despliegue de los incendios (Wertheimer y Fernández Bouzo, 2023). Sostenemos que el carácter novedoso de la MHR radica, no en la adopción de una agenda socioambiental (dado que existen muchas organizaciones que la anteceden), sino en la velocidad y masividad de la expansión de la acción colectiva, en la capacidad para sostenerse como una estructura de la movilización en el seno del conflicto, en el haber logrado expandir la articulación entre el problema público de la salud ecosistémica con la salud humana en un movimiento socioambiental de carácter urbano masivo y en la incorporación de una manera de hacer política feminista hacia el interior y al exterior de este actor colectivo.

El artículo constituye un aporte significativo para el análisis del conflicto por las quemadas de humedales en el Delta del Paraná y, particularmente, de la MHR como actor de relevancia para la historia de la movilización socioambiental argentina. El abordaje analítico comprende tres dimensiones centrales: a) el contexto en el que surge la MHR; b) la forma organizativa que se da a sí misma, con especial énfasis en cómo esta le permite tramitar a su interior las definiciones y redefiniciones de las orientaciones colectivas, y lograr tanto resonancia social como legitimidad política; y c) las características que asume lo que denominaremos “politicidad feminista de interioridad” como praxis de carácter performativo, que se combina con la autonomía, la horizontalidad, formas asamblearias y mecanismos de democracia directa, es decir, legados de horizontes y gramáticas políticas desplegadas en el ciclo de movilización social poscrisis de 2001 en este país.

El trabajo se sustenta en un abordaje metodológico cualitativo para el análisis de las dimensiones planteadas. Las fuentes de información y las técnicas de recolección de datos incluyen observación de documentos, análisis de fuentes primarias tales como minutas de asambleas, comunicados oficiales y registros internos de la organización, así como fuentes secundarias provenientes de notas periodísticas de los periódicos impresos y virtuales. A su vez, el artículo combina conversaciones con informantes claves y la realización de entrevistas a miembros de la Multisec-

torial Humedales en la ciudad de Rosario: ocho entrevistas semiestructuradas realizadas entre abril del 2023 y julio del 2024 por parte de una de las autoras, y diez entrevistas en profundidad y semiestructuradas realizadas entre enero y junio de 2022 por la otra. La muestra sobre la cual se trabajó la constituyen todos/as los/as integrantes de la organización, seleccionados/as en función de cubrir la varianza o heterogeneidad (sexo-genéricas, etarias, ocupacionales, y de trayectoria o pertenencias políticas previas) entre los/as miembros que se mantuvieron con mayor actividad en la MHR durante el recorte temporal propuesto.¹ A su turno, la investigación incorpora observación de campo participante y abordaje etnográfico debido a que una de las autoras es integrante de la MHR; esta condición constituye, sin duda, un acceso privilegiado a información, documentos y sistematizaciones de asambleas y/o acciones realizadas, pero, al mismo tiempo, requiere de la construcción de un riguroso marco teórico analítico que permita evitar sesgos ligados a la interpretación personal sobre el devenir de este actor colectivo.

Este utiliza herramientas conceptuales propias de la teoría de los movimientos sociales, en especial, el abordaje de la teoría de la identidad propuesto en los trabajos de Alberto Melucci. De este autor, retomamos la definición de los movimientos sociales en tanto actor colectivo heterogéneo por definición, que en el seno de un conflicto rompe los límites del sistema en los que ocurre la acción (Melucci, 1999). En estos, los individuos crean un “nosotres” colectivo al compartir y ajustar, por lo menos, tres clases de orientaciones: los fines de la acción, los medios y las relaciones con el ambiente (Melucci, 1999). Se trata de un proceso de construcción colectiva que expresa también una inversión simbólica y afectiva, o lo que en palabras del autor implica “asumir un compromiso” (Melucci, 1999). Entendemos a este último elemento analítico como uno de los más relevantes en el proceso de apertura de la autorreflexividad y movilización social que expande el conflicto socioambiental frente a los incendios en el Delta del Paraná.

A su vez, abordamos categorías centrales del campo disciplinar de la ecología política y la geografía crítica en su raigambre latinoamericana. Esta disciplina estudia la relación asimétrica de poder que se expresa en los diversos conflictos socioambientales que surgen frente a la apropiación privada y el control de los territorios y/o bienes comunes, así como la dimensión histórico-estructural, que remite al rol de dependencia o la desigual inserción de la región como proveedora de materia prima en la división internacional del trabajo. Se trata de configuraciones siempre multidimensionales y multiescalares de “conflictos ecológicos distributivos” que son, al mismo tiempo, ambientales y sociales, y que expresan diferentes lenguajes de valoración (Martínez Alier, 2004 y 2008) y definiciones sobre el territorio en disputa (Haesbaert, 2011).

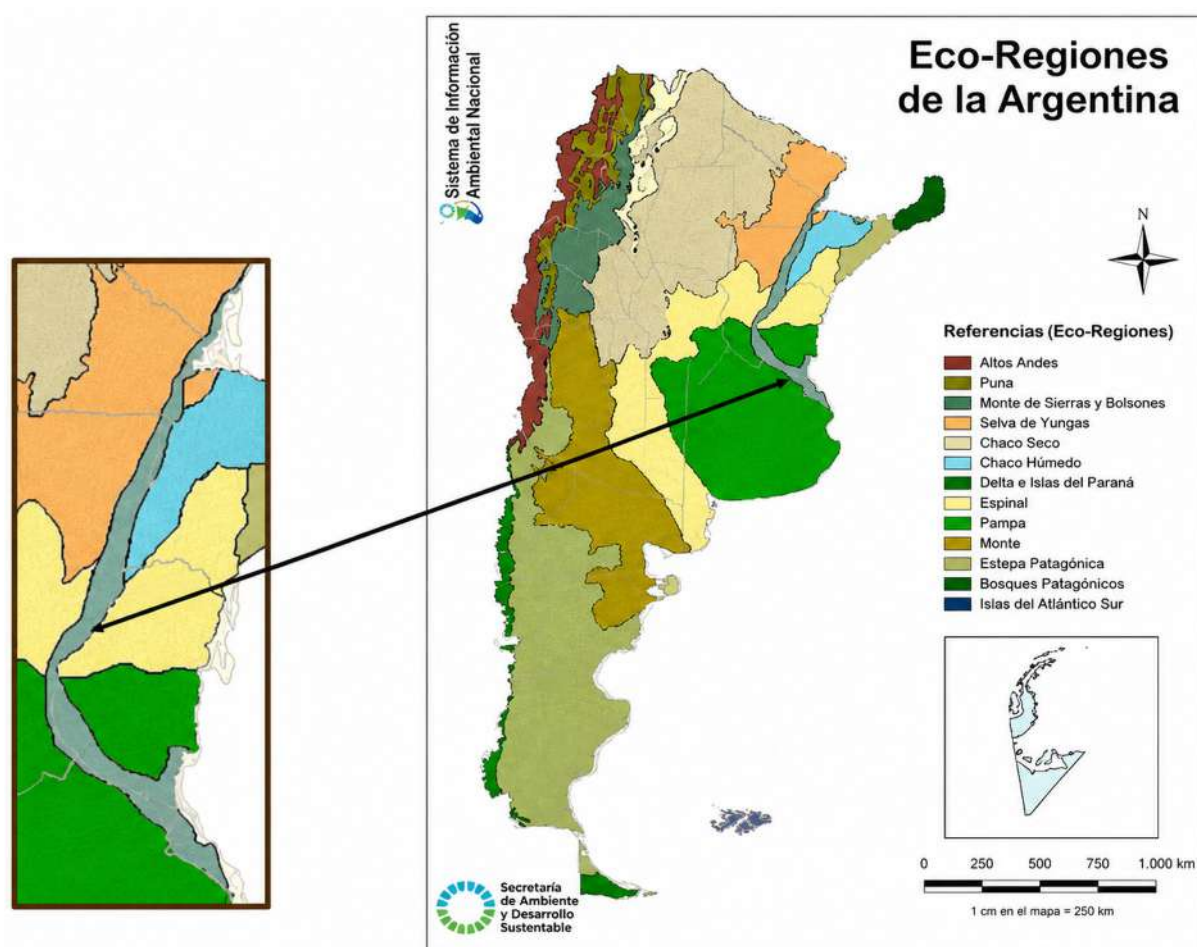
Entendemos que la potencia de transformación que expande un conflicto socioambiental radica en ese momento de apertura en el cual puede tener lugar la creación de praxis políticas, nuevos marcos de interpretación compartidos y/o sentidos políticos territoriales. Es por esto que incorporamos en el análisis la conceptualización de productividad del conflicto, trabajada en sus diversas dimensiones por María Gabriela Merlinsky (2013, 2021) para la identificación teórica de aquello “novedoso” que presenta la emergencia y evolución de la MHR. Finalmente, afirmamos la existencia, en el interior de la multisectorial, de una “politicidad feminista de interioridad”, cuya centralidad emana del conjunto de las entrevistas realizadas y se expresa bajo denominaciones de prácticas de cuidado, afectividad o de vincularidad, que en tanto que forma política es transversal –aunque siempre en tensión– a la emergencia y evolución de la acción de la MHR durante el período temporal propuesto. En términos teóricos, proponemos que esta política feminista de interioridad incorpora una política emergente de la “relacionalidad” (Escobar et al., 2024), al tiempo que supone el reconocimiento de la “eco-interdependencia” (Herrero, 2016).

1 Se entrevistó a personas que tuvieron posturas divergentes a lo largo de los debates suscitados, que cumplieron roles en distintas comisiones de trabajo, y con diversidad de trayectorias de participación política previa a la incorporación a la MHR. Debido a que la mayoría de los/as integrantes de la MHR son mujeres, la proporción de entrevistas realizadas son representativas de esta composición de género.

Contexto para el surgimiento de la Multisectorial Humedales Rosario

La MHR nació como organización el 18 de julio de 2020 en el seno del veloz incremento de las manifestaciones sociales que exigían el cese del fuego en las islas del Delta de Paraná y bregaban por respuestas políticas para frenar la expansión de la quema de los humedales. A fines de situar el territorio en el cual se desarrolla el conflicto, es preciso señalar que el Delta del Paraná² se conforma a partir de la desembocadura del río Paraná en el Río de la Plata. Para su descripción, se lo divide en tres mayores regiones: el Delta superior (desde Diamante, Entre Ríos, hasta Villa Constitución, Santa Fe), el Delta medio (desde Villa Constitución hasta Ibicuy, Entre Ríos) y el Delta inferior o en formación (desde Ibicuy hasta la desembocadura en el Río de la Plata). Se presentan a continuación dos mapas a fin de clarificar esta información. El primero de ellos (Figura 1) permite ubicar al Delta del Paraná como ecorregión dentro de la Argentina. El segundo (Figura 2) facilita la comprensión de la división del delta en las regiones superior, media e inferior.

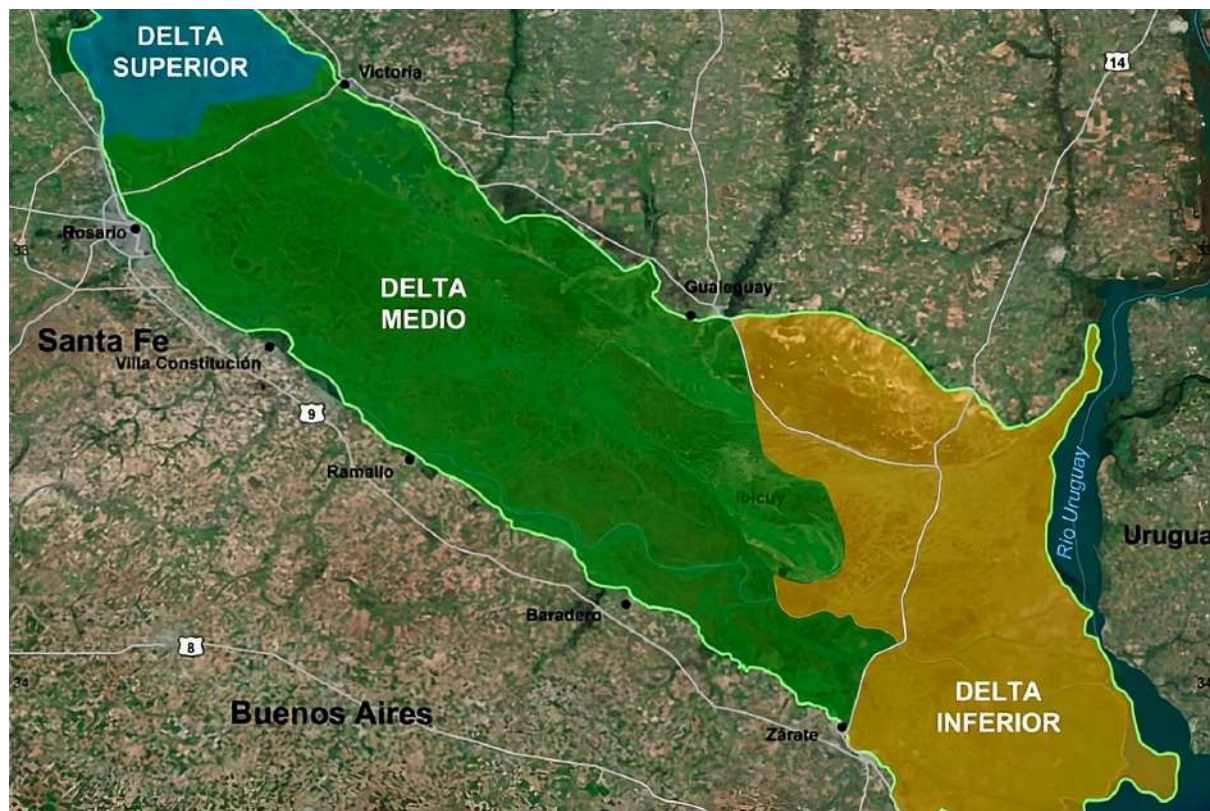
Figura 1: Ubicación del Delta del Paraná



Nota: Adaptado de Marco (2017, s.p.).

² Cuando hablamos de delta nos referimos a un ecosistema de islas, bancos de arena y humedales, ricos en biodiversidad y cuyas funciones ecológicas resultan de importancia para las actividades humanas. En este sentido, cabe destacar los llamados “servicios ecosistémicos” provistos por los humedales, entre los cuales destacan el ser un reservorio de agua dulce y un sumidero de carbono, lo que resulta fundamental en el marco de las estrategias para mitigar el cambio climático (Kandus et al., 2010).

Figura 2: Mapa regiones Delta del Paraná



Nota: Adaptado de Rocinante (2020, s.p.).

Cada una de estas regiones presenta sus particularidades, tanto desde el punto de vista ecológico como desde una perspectiva histórica, social y productiva. Su afectación implica a la población de una gran cantidad de ciudades ubicadas a sus alrededores, tanto en la provincia de Santa Fe como en Entre Ríos y Buenos Aires.

Si bien el territorio del delta se encuentra habitado desde tiempos prehispánicos, durante mucho tiempo fue considerado un territorio marginal, salvaje e inhóspito (Galafassi, 1996). Durante el siglo XX, las intervenciones sobre este territorio se realizaron con el objetivo de satisfacer las necesidades de los centros urbanos más cercanos. A partir de la década de 1990, se verifican importantes cambios a nivel social y productivo en todo el país, y el delta no fue la excepción. Para la zona del Delta medio, se impulsa un exponencial crecimiento de la ganadería (Taller Ecologista, 2015).

En este territorio, en el mes de febrero de 2020 se iniciaron múltiples focos ignífugos, que se intensificaron progresivamente hacia los meses de mayo a octubre del mismo año. Los incendios se extendían también sobre diversos ecosistemas del territorio argentino en las provincias de Córdoba, Mendoza, Chaco, Salta, la región patagónica, Misiones, Formosa, Corrientes. Según el reporte de manejo del fuego del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Nación, en términos ambientales, las pérdidas del año 2020 fueron más de un millón de hectáreas en el total del territorio nacional y más de 350.000 hectáreas específicamente del delta en la región (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MAyDS], 2020). El mismo informe reportaba que más del 90 % de los incendios tenían como origen la acción humana, lo que se combinaba con una alta disponibilidad de biomasa en un contexto de sequía histórica. Si bien es frente a la evidencia del humo en las ciudades que estallaron estas movilizaciones, es preciso señalar antecedentes importantes en sucesos acontecidos años anteriores, que explican la existencia y participación de *redes sumergidas del conflicto* (Melucci, 1999), actores colectivos y organizaciones que venían impulsando esta problemática en particular (Argento, 2023).

Un antecedente sumamente relevante de este conflicto lo constituyen los sucesos de los años 2007 y 2008, cuando este territorio se vio asediado por importantes inundaciones, con la consecuente pérdida de ganado de los y las productoras, a lo que le sucedieron grandes incendios, que afectaron, en aquel entonces, un 15 % del delta. La respuesta a esas “crisis” fue incrementar la infraestructura para adaptar el territorio a las actividades productivas, lo que impulsó un proceso de transformación de las islas en la construcción de terraplenes destinados a secar los humedales a fin de que fueran aptos para la expansión de la ganadería. Desde el año 2003, la actividad ganadera se expande en las islas, y el fin de la obra de construcción del puente –vía central del transporte en el país– que une la ciudad de Victoria (Entre Ríos) con la ciudad de Rosario (Santa Fe) tiene un rol medular en este incremento³ (Taller Ecologista, 2015).

Como emergente de aquellos incendios, a nivel institucional se fortalecieron áreas de gobierno destinadas al control, especialmente en la provincia de Entre Ríos, que es la que posee mayor porción del delta bajo su jurisdicción. Las más destacables son la creación del Plan Provincial de Manejo del Fuego y del Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Desarrollo Sostenible de la Región Delta del Paraná (PIECAS). Este acuerdo buscaba dar una solución al problema de la interjurisdiccionalidad, una de las mayores dificultades institucionales. Sin embargo, para 2020, el PIECAS no había sido aún debidamente implementado, por lo tanto, su exigencia se convirtió en una de las primeras banderas de la movilización social de aquel año, junto con la reiterada consigna de “¡Basta de quemas!”. Desde junio de 2020, organizaciones como Cauce, Taller Ecologista, Casa Río, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y Humedales sin Frontera se congregaron en la presentación de un pedido que se denominó ¡PIECAS YA!

Más allá de este antecedente importante, los incendios del año 2020 tuvieron lugar en un contexto particular. El mundo se encontraba atravesando la pandemia de COVID-19, las consecuencias sociales aún no eran conocidas, tampoco las afecciones en la salud que podía ocasionar ni se había iniciado la campaña de vacunación de la población. Las recomendaciones y obligaciones asociadas a la prevención del contagio de esta enfermedad, definidas por el gobierno nacional mediante el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO), declarado en el decreto 297/2020 publicado en el boletín oficial, entraban en profunda contradicción con la realidad cotidiana de las personas en la ciudad de Rosario. El humo incesante e invasivo, proveniente del fuego desatado en el Delta del Paraná, ingresaba a los hogares, lo que impedía la recomendada ventilación de los ambientes (entrevista, MHR, octubre 2023). Expresada en diversas campañas mediáticas, la frase “¡En Rosario no se puede respirar!” simbolizaba la relación entre la afección de la salud individual, de la salud colectiva y de la ecosistémica, en la comprensión compartida de que lo que se estaba quemando era el “pulmón de las ciudades” (Argento, 2023); o bien que lo que se respiraba eran las “cenizas del humedal” (Entrevista, Rosario, 2022). La Universidad Nacional de Rosario realizó estudios acerca de los impactos del humo para la salud de las personas, en los que destacó la peligrosidad que supone respirar aire contaminado (Grupo Calidad de Aire del Instituto Tecnológico de Diseño e Innovación [ITDI], Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura [FCEIA], UNR y Plataforma de Estudios Ambientales y Sostenibilidad de la Plataforma de Estudios Ambientales y Sostenibilidad [PEAS], 2020 y Grupo 14: Calidad de Aire y Mediciones Satelitales, PEAS, Centro de Estudios Interdisciplinarios [CEI], UNR, 2022a, 2022b y 2022c). Estos elementos, sumados al creciente reconocimiento de las causas antrópicas de la expansión de un virus de tipo zoonótico (capaz de transmitirse desde especies animales a la humana) y en un contexto de sequía extrema, configuraron una situación insoportable e intolerable que impulsó a las personas a manifestarse en el espacio público y,

3 La ganadería vacuna, como actividad productiva presente en las islas, se acelera e incrementa su escala con la apertura del Puente Rosario-Victoria a partir de 2003, pasando de 160.000 cabezas en 1997 a 1.500.000 diez años después (Taller Ecologista, 2016), en el contexto de la expansión de un ciclo económico ligado al “consenso de los commodities” (Svampa, 2012) en la primera década del siglo XXI en América Latina.

posteriormente, a conformar la MHR (Argento, 2023; Farrás, 2024). El contexto de pandemia influyó entonces en el advenimiento de la MHR, no solo porque afectó la vida cotidiana de todas las personas y sus vínculos de manera dramática –lo que evidenciaba el impacto desigual sobre los diversos sectores sociales–, sino porque, para un conjunto de la población con trabajo formal, las medidas preventivas pusieron “en pausa” actividades laborales, sociales y culturales, lo cual habilitó una mayor disponibilidad de “tiempo libre”. Este factor es resaltado por quienes se movilizaron, dado que este tiempo disponible fue destinado a la acción colectiva. Como describen las compañeras de Sempreviva Organização Feminsita (SOF) y Colectiva XXK, en nuestra vida cotidiana, “los tiempos que necesitamos para construir alternativas están en tensión constante con el poco tiempo de vida que nos deja el sistema una vez que hemos acabado la jornada laboral y resuelto los cuidados mal repartidos” (Fernández Droguett y Puente, 2024, p. 157). Durante la pandemia, aunque en un contexto opresivo, esta situación se modificó al disminuirse drásticamente la carga laboral para una porción privilegiada de la población como consecuencia de las medidas de aislamiento que en la Argentina impedían el desarrollo normal de las actividades económicas y que brindaron mayor disponibilidad de tiempo para la acción colectiva de algunos sectores sociales.

La confluencia de estos elementos, en términos de una mayor apertura de oportunidades para la acción colectiva, tuvieron también su expresión de clausura. El mayor control social ejerció un poder de disciplinamiento por medio del temor. La prohibición de circular por las calles en horarios establecidos, la inhibición de reuniones entre varias personas, etc., que atentaban contra la libre movilidad, sin embargo, se vieron excedidas por la pulsión de movilizarse colectivamente.⁴ Los diversos posicionamientos o desacuerdos respecto de la posibilidad de propagación de la enfermedad y el temor frente a la posibilidad de arrestos o sanciones por permanecer en la vía pública a determinadas horas requirieron de un proceso de definición de criterios colectivos hacia el interior de la movilización. En este sentido, para la MHR prevaleció una perspectiva del cuidado de la salud –en específico, interpersonal–, en combinación con la necesidad de la expresión pública en la defensa del territorio del cual las personas se consideraban parte, lo que dio como resultado manifestaciones en las que primaba una lógica de cuidado ecosocial y en las cuales se implementaron protocolos sanitarios (higienización de las manos, distanciamiento obligatorio entre personas, mecanismos de resguardo para las retiradas de las movilizaciones en horarios permitidos).

Es en este contexto en que la movilización se va tornando masiva en las calles. Entre el primer y el tercer corte del puente que une la ciudad de Rosario con la de Victoria, el número de manifestantes escaló desde 200 (el 18 de julio), a 600 (el 25 de julio) y a 4000 personas (el 1º de agosto), y así ganó legitimidad entre importantes sectores no movilizados. A partir de allí, se evidencia un desborde de las estructuras de la movilización tradicionales, el incremento exponencial de manifestantes y su composición plural. Se trata, de acuerdo con la teoría, de desbordes o “momentos de locura” (Tarrow, en Argento, 2014:66), en los cuales puede producirse la emergencia de nuevos repertorios de movilización o la potenciación de otros más antiguos, la creación de nuevos marcos de interpretación colectiva (procesos de enmarcamiento) o la invención de nuevas formas de acción colectiva. El contexto, por tanto, coadyuvará en la emergencia y veloz expansión del conflicto y sus marcos de interpretación.

Forma, fines, medios y autonomía de la acción política socioambiental

En el seno de estas movilizaciones, la MHR se constituye de forma espontánea, al finalizar uno de los cortes del puente, y asumió, desde su génesis, un carácter asambleario y horizontal. La elección de esta modalidad tiene como antecedentes inmediatos el ciclo de movilización socioambiental en la Argentina y las formas organizativas que sostienen numerosos colecti-

⁴ Estas medidas forman parte del ASPO, mencionado anteriormente.

vos socioambientales organizados frente a diversas actividades primario-extractivas (Wagner, 2016, 2021). En el mediano plazo, las formas asamblearias, horizontales, autónomas, con participación o mecanismos de democracia directa se expandieron a lo largo del país desde la crisis política y el estallido social vividos en ese país en el año 2001. Estos espacios y las luchas llevadas adelante comparten, como diagnóstico común, un desencanto respecto de la institución estatal. Se cuestiona particularmente la verticalidad política y el rol de mediación asumido por los partidos políticos asociado a ella (Bergel 2009; Ouviaña 2009, 2011; Adamovsky, 2011), algo que numerosas organizaciones posteriores, insertas en diferentes campos de la conflictividad social, van a replicar.

En este punto, la MHR presentó una directa apelación al carácter “autoconvocado” de las personas que se incorporaron a ella, con una pretensión de autonomía, no solo respecto de la autoridad estatal/gubernamental, sino también de cualquier fuerza político-partidaria y, naturalmente, de toda empresa o entidad privada. La autonomía emerge así desbordando las divisiones conceptuales en el abordaje de Alberto Melucci, como medio y como fin político al mismo tiempo (Argento, 2014), y guarda relación directa con diversas formas de autonomía territorial indígena y/o autonomías asamblearias que son expresión de la conflictividad socioambiental y ecoterritorial en Argentina.

La forma organizativa implicó asambleas abiertas y multitudinarias de extensas horas para garantizar la circulación de la palabra, incorporó la descentralización de funciones y la toma de decisiones mediante la conformación de comisiones de trabajo, denominadas: Prensa, Cuidados colectivos, Redes, Antipatriarcal, Arte, etc. Esta diversificación de tareas posibilitó la confluencia de trayectorias y saberes sociales y políticos diversos, que fortaleció y amplió los espacios y formas de lucha. De hecho, una de sus características más destacadas, en todas las entrevistas realizadas, fue la de saber combinar y sostener al mismo tiempo una disputa legislativa que implicaba el vínculo constante con la política institucional y la participación en espacios gubernamentales, con una masiva y constante movilización en las calles –acciones directas de cortes de ruta, acampes y otras formas de la protesta de carácter expresivo–, junto con la conformación de “brigadas”, que llegaron a contar con más de 400 personas que cruzaban a las islas y colocaban sus cuerpos en riesgo con el objetivo de apagar incendios. Todo esto acompañado de la definición política desde la MHR de instalar esta conflictividad en la agenda mediática, por medio de la persistente labor de voceros y/o encargados de la redacción de comunicados en medios periodísticos y/o redes sociales. Además, tuvo lugar la conformación de una comisión destinada al estudio de la dimensión jurídico-legal del conflicto.

El activismo en estos espacios tan diversos, así como el reconocimiento del vínculo entre la problemática ambiental y las luchas sociales, le valió a la MHR la construcción de una gran legitimidad hacia el conjunto de la sociedad, que se reflejó, no solo en el apoyo social recibido en las movilizaciones, sino en el establecimiento de alianzas con actores como sindicatos, escuelas, organizaciones barriales y organismos de derechos humanos y las comunidades isleñas (Farrás, 2024). A partir de estos vínculos, se organizaron intervenciones barriales, charlas en escuelas, presencia en las rondas de las Madres de Plaza de Mayo en la ciudad de Rosario, entre muchas otras acciones. Además, se realizaron manifestaciones por la Ley de Humedales convocadas por Sindicatos por el Ambiente, espacio de articulación entre diferentes gremios que emergieron en el seno de esta conflictividad abordando la problemática o creando áreas ambientales hacia el interior de sus organizaciones. La adopción de un discurso y de argumentos socioambientales por parte de grupos sociales tradicionalmente no ligados a esta temática hace a la productividad social de este conflicto.

La definición de medios y fines de la acción nos remite a los diagnósticos y objetivos que fueron planteados en la MHR y que, como parte de un proceso dinámico signado por tensiones, son reconfigurados permanentemente al interior de esta organización. Se trata de

la búsqueda por consensuar un accionar compartido y fortalecer el sentido de pertenencia (nosotros identitario). A su turno, las orientaciones identificadas por Melucci (1999) referidas a las relaciones con el ambiente deben ser pensadas más allá de los límites conceptuales que establece este autor. Dentro de esta dimensión, uno de los aspectos a resaltar es la relación que la MHR establece con otros actores, como ser, otras organizaciones dedicadas a luchas socioambientales, pero también, como se mencionó, con organizaciones de derechos humanos, sindicatos, la población isleña⁵ y, de manera particular, con partidos políticos y con funcionarios. Más allá de este ambiente ligado a la articulación política y la definición de los antagonismos, se encuentran la noción del espacio social y los procesos de reterritorialización que emergen en la conflictividad. Estos son medulares a la noción del ambiente en que transcurre una acción, en donde la MHR asumirá una perspectiva ontológica situada desde la asunción de una “política de la relacionalidad” (Escobar *et al.*, 2024), explicitada en la consigna aglutinante de la MRH y en general de todas las movilizaciones, “Somos Humedal”.

En el ámbito de la acción política de la MHR, la definición del Estado como campo de lucha o arena de conflictividad asumía su dimensión contradictoria en tanto garante –no neutral– de una relación social asimétrica, al tiempo que heterogéneo y expresión de campo de lucha. En este sentido, se reconoció a los actores estatales como interlocutores necesarios, y se dirigieron esfuerzos colectivos hacia la disputa legislativa por la sanción de una ley de humedales nacional. El reclamo por una Ley Nacional de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Humedales en Argentina lleva más de una década. En 2013, 2016 y 2018 se presentaron diferentes proyectos que no llegaron a aprobarse. En este conflicto, el reclamo social por sancionar esta ley se impulsaba a partir del antecedente de otras leyes nacionales de presupuestos mínimos para la conservación de ecosistemas, apuntaladas tanto por el movimiento socioambiental como por figuras políticas que sostuvieron esta disputa política: la Ley de Glaciares y la Ley de Bosques, leyes que más tarde fueron desarticuladas por la gestión de La Libertad Avanza.⁶ La Ley de Bosques fue sancionada en 2007, con el objetivo de ponerle un freno al desmonte y deforestación de bosques nativos, particularmente en la región del Gran Chaco. Por su parte, la Ley de Glaciares aprobada en 2010 venía a proteger estos ecosistemas fundamentalmente de la megaminería. Ambas normativas constituyeron hitos en la historia ambiental y legislativa argentina, así como en el incremento de la conformación de un movimiento por la justicia ambiental.

La experiencia de dificultades en la debida implementación de estas leyes protectoras de los bienes comunes representa un panorama ambiguo a la hora de plantear el reclamo por una

5 Siendo la MHR un actor urbano, la relación con la población isleña que habita el delta del Paraná, así como la legitimidad frente a ella, implicó la superación de ciertos desafíos. Los/as habitantes de las islas, en un comienzo, veían con recelo las manifestaciones socioambientales, en parte debido a la potencial pérdida de trabajo en caso de implementarse medidas proteccionistas (entrevista MHR, abril 2022), y en parte debido al prejuicio según el cual “los ambientalistas” no están en contacto con la gente y se preocupan únicamente por cuestiones ecosistémicas. Sin embargo, esta distancia se fue acortando. Para ello, fueron clave tres hechos puntuales. El más importante es la organización de brigadas voluntarias en agosto de 2020 para cruzar a las islas a combatir los incendios cuando corrieron peligro un grupo de viviendas, momento en el que se trabajó codo a codo con los/as isleños/as. Un segundo elemento es el posicionamiento de la MHR en diciembre de 2020, cuando se declaró una veda total para la pesca bajo argumentos de protección de la fauna, frente a lo cual la organización respaldó el derecho y la necesidad de continuar trabajando de quienes realizan pesca artesanal como actividad de subsistencia. Y, en tercer lugar, cabe mencionar la gestión de la MHR en conjunto con la comunidad de El Espinillo para recuperar la Bajada Génova en la ciudad de Rosario, acceso público al río que se encontraba abandonado desde la última dictadura cívico-ecclesiástico-militar y que resulta de suma importancia para dicha comunidad. Estas acciones y posicionamientos reflejan una concepción del territorio que incluye también la necesidad de reproducción de la vida de quienes lo habitan, y se distancian de visiones conservacionistas respecto del ambiente (Argento, 2023; Farrás, 2024).

6 En octubre de 2024, el gobierno nacional disolvió, a través del decreto 888/2024, el Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Fobosque), asociado a la Ley de Bosques, que ordenaba el sistema de incentivos públicos y privados para la preservación de bosque nativo en cada provincia. En abril de 2026, el Congreso aprobó la modificación de la Ley de Protección de los Glaciares y ambientes periglaciares N.º 26.639. Esta modificación es regresiva en materia de protección ambiental.

ley de humedales. Mientras que, por un lado, plantean un horizonte de posibilidad, por otro lado, expresan el límite de la forma “derecho” en su sentido liberal. Para la MHR, la sanción de una ley para la protección de los humedales no puede ser el fin último de la acción, dado que su implementación posterior requeriría de la continuidad de la acción política basada en la movilización social. Con todo, el reclamo por esta sanción funcionó como bandera y consigna aglutinante para fortalecer articulaciones entre actores diversos y potenciar el involucramiento social. La consigna “Ley de Humedales Ya” posibilitó una ampliación de la escala del conflicto hacia todo el país, ya que no pretendía la protección únicamente del Delta del Paraná, sino de los humedales situados en todas las provincias, y en sus diferentes formas (bofedales, lagunas, esteros, salares, etc.). La articulación nacional del reclamo tuvo su punto álgido en septiembre de 2022, cuando más de 500 organizaciones a lo largo del país se movilizaron en apoyo a un proyecto consensuado de ley. Al igual que la forma asamblearia y la autonomía, la exigencia de sanción de esta normativa se constituyó como horizonte colectivo referido a un “medio” en el marco del cual expandir la disputa sociopolítica generalizada frente al poder hegemónico, los “dueños de las islas” (Entrevista, Rosario, 2022) y, en general, al modelo de acumulación y concentración económica.

En su “Documento de presentación”, la MHR deja asentado “perseguimos la armonía de las actividades humanas con las demás especies que habitan dichos territorios, en un sentido amplio” (MHR, 2022). Es decir, hay un fin que excede en mucho la sanción de una ley, que refiere a una transformación de la dinámica social en el marco de una crisis socioambiental, entendida esta como el freno a la depredación de los territorios (naturaleza, ecosistemas asociados y poblaciones). Esta concepción le permite a la MHR definir los antagonismos del conflicto y la caracterización de los poderes hegemónicos frente a los que se opone.

En relación con las acciones de gestión e incidencia en el ordenamiento territorial local, la MHR orientó su participación hacia espacios como el Comité Intersectorial Isla de Los Mástiles,⁷ la Comisión Multisectorial Legado Deliot⁸ y las instancias de elaboración del Plan de Manejo de la Reserva de Usos Múltiples Humedales e Islas de Victoria.⁹ De otra parte, existieron espacios no vinculantes, como el Comité Asesor Frente al Cambio Climático¹⁰ y la Comisión Asesora de Protección Ambiental de la Fiscalía Civil para Protección de los Intereses Generales de Rosario, hacia donde la MHR solo elevaba un mensaje de denuncia y obtenía información respecto de las medidas adoptadas por el municipio.

En todos los casos, se trata de instancias institucionales que emergen de manera directa de la problemática de los incendios o que se fortalecen y activan a partir de esta, y que hacen a la productividad institucional y política del conflicto. Esto responde a la necesidad, por parte de las instituciones políticas y/o de los gobiernos locales, de intervenir y accionar sobre la conflictividad en curso, lo que da cuenta de una mayor receptividad política en la escala local del reclamo llevado adelante por la sociedad movilizadora.

7 Conformado por distintas organizaciones socioambientales, la Universidad de Rosario, concejales y el Municipio de Baigorria para la protección del área natural protegida.

8 Tiene como objetivo principal la preservación y el cuidado de la Reserva Municipal Los Tres Cerros, actualmente en litigio con Enzo Mariani, en los juicios mencionados anteriormente. Fue creada en el año 2013 y está conformada por las siguientes organizaciones socioambientales de la ciudad, además de la MHR: Taller Ecologista, El Paraná No Se Toca, Arpemo, Taller de Comunicación Ambiental, Fridays for Future, Mundo Aparte, la Universidad Nacional de Rosario y la Municipalidad.

9 Incluyó múltiples reuniones en la ciudad de Victoria, Entre Ríos, a las que asistieron representantes de los diferentes sectores interesados en el ordenamiento de este territorio, desde organizaciones socioambientales hasta población isleña y productores ganaderos o apicultores.

10 Comenzó a funcionar en 2022 por normativa municipal y pertenece a la Subsecretaría de Cambio Climático y Transición Ecológica Justa de la Secretaría de Ambiente y Cambio Climático del municipio. Este comité se encuentra dedicado a la aplicación del Plan Local de Acción Climática 2030 de Rosario, que cuenta con representación de organizaciones de la sociedad civil. Una integrante de la MHR participó de este espacio en representación también de otras organizaciones y en articulación con ellas.

El vínculo entre la MHR y las instituciones propias de la democracia representativa –sean instituciones estatales, partidos políticos, o militantes que la integraron en carácter individual– estuvo siempre mediado por la recíproca desconfianza política. Sin embargo, las participaciones institucionales fueron consideradas potenciales espacios de influencia en la toma de decisiones, mientras el vínculo al interior de la organización con los partidos políticos tensionó de manera constante la definición autonómica.

La relación entre los espacios sociales “la ciudad” de Rosario y el territorio de “las islas” fue variando a lo largo del tiempo. A pesar de la importancia del río Paraná para las actividades productivas que dieron origen a la ciudad de Rosario, en sus inicios, el casco urbano no incorporó esta geografía a su paisaje, sino que las instalaciones del ferrocarril impedían incluso la vista al curso de agua. Con el paso del tiempo, se produce una búsqueda de la incorporación del Paraná a la ciudad mediante nuevas propuestas de planificación urbana. En la década de 1990, se llevaron adelante varias obras que buscaron dejar de “darle la espalda al río” y permitieron adoptar al Paraná y sus humedales como espacio, no solo productivo, sino recreativo (Galimberti, 2014). En consecuencia, en las últimas décadas se produjo un importante aumento de las actividades recreativas y deportivas, tanto en el río como en el territorio de islas, que vinculan a importantes sectores de la población urbana con este territorio. Se produjo en ese entonces una reterritorialización del delta como espacio de disfrute para gran parte de los/as habitantes de Rosario, que no estuvo exenta de procesos de segregación espacial en la expansión de zonas de acceso privado.

A partir del conflicto por las quemadas, este territorio amplía una vez más su significación, al ser revalorizado, ya no solo como espacio público-común y/o lugar para actividades recreativas, sino como un ecosistema en peligro que debía ser defendido en pos de su preservación. “La isla” pasa a ser denominada “humedal”; la conservación de su ecosistema, así como la defensa de los derechos de las personas que hacen de estos humedales sus espacios de vida, constituyen nuevos lenguajes de valoración desarrollados en el conflicto. La utilización de las consignas “Somos humedal”, “No es una hidrovía, es un río”, y las categorías ecocidio y terricidio por parte de la MHR dan cuenta de la reterritorialización producida y de la formulación de lenguajes de valoración divergentes (Martínez Alier, 2004) o de una forma de productividad territorial, en el abordaje de Merlinsky (2021), lo que permite la articulación plural en su defensa como bien común.

La categoría de “multiterritorialidad” aportada por Rogério Haesbaert (2013) posibilita analizar las diferentes maneras en que es territorializado el Delta del Paraná por actores diversos. El delta es, a la vez, territorio de vida “heredado” por familias que lo habitan desde generaciones anteriores y que pugnan por su conservación en relación con la reproducción de sus vidas y la continuidad de sus trabajos, y actividades de subsistencia económica; es territorio originario o patrimonio ancestral cultural, en tanto incluye sitios de importancia para la historia de las comunidades originarias,¹¹ es territorio construido socialmente como espacio público o elegido para el ejercicio del ocio y la recreación por una parte muy importante de la población urbana;¹² es territorio a conservar como hábitat natural de flora y fauna por parte de algunas expresiones y agendas socioambientales. Se trata entonces, por definición, de un territorio múltiple.

Pero esta multiplicidad de identidades y actores que dan cuenta de una agregación de sentidos que habilitan otras territorialidades definen su antagonismo en el seno del conflicto con sectores económicos de gran importancia que persiguen la acumulación del capital, grupos

11 Los pueblos que habitaron esta región fueron nombrados por la arqueología como *Entidad Cultural Goya-Malabrigo*. A lo largo del delta, es posible encontrar sitios arqueológicos que contienen fragmentos de cerámica, acumulación de restos óseos de fauna ribereña, valvas de moluscos de río, y en ocasiones, enterratorios humanos (Ceruti, 2003).

12 La costa frente a Rosario cuenta con alrededor de 20 paradores habilitados, a los cuales arriban embarcaciones particulares y taxis náuticos que zarpan desde dos puntos de la ciudad (Montejo, 2022). El parque náutico rosarino es el segundo más grande del país después de San Fernando (Maggi, 2024).

de poder y/o narrativas mediáticas hegemónicas. “La definición de lo que es el territorio, más que nunca, se convierte así en el locus del conflicto” (Svampa, 2012, p. 8).

Politicidad (eco) feminista de interioridad

Siguiendo la hipótesis de investigación, la identidad colectiva de la MHR está signada por la presencia de una perspectiva política feminista, definida de manera inherente en relación con su dimensión socioambiental. La MHR no fue autodenominada explícitamente como organización feminista, sino que en su devenir fue incorporando, en su praxis y orientaciones, perspectivas que logran generar consensos definibles como praxis ecofeministas.

Por un lado, es posible identificar una influencia feminista que tiene que ver con la comprensión de un vínculo entre las luchas de las mujeres y aquellas que buscan proteger los territorios y la naturaleza. Retomamos en este punto el trabajo de Yayo Herrero y Marta Pascual Rodríguez, quienes postulan como visión compartida por todos los ecofeminismos el hecho de que “la subordinación de las mujeres a los hombres y la explotación de la naturaleza responden a una lógica común: la lógica de la dominación patriarcal y la supeditación de la vida a la prioridad de la obtención de beneficios” (Herrero y Rodríguez, 2010, p. 6). Consideramos que, si bien al interior de la MHR no se dieron debates teóricos respecto del ecofeminismo, el accionar de la grupalidad da cuenta de la presencia implícita de este postulado en su interior.

Es así como la MHR se integró en movilizaciones convocadas por el movimiento feminista de la ciudad de Rosario, como en las marchas del 8M, cuando llevaron una bandera con la consigna “¡Que arda el extractivismo! Territorios libres”. Para el 3 de junio de 2022, día de Lucha contra la Violencia Machista, se organizó una “remada de las pibas”, en la cual se convocaba a las mujeres a cruzar en kayak a la isla Los Mástiles y acampar allí. Para la difusión de esta remada se utilizó la conocida consigna “Ni la tierra ni nuestros cuerpos son territorio de conquista”.

Además de estas acciones, vemos otros elementos del accionar de la MHR que incluyeron postulados ecofeministas aun cuando no se encuentren encuadrados de esa manera por parte de la organización. Ejemplo de ello es una consigna presente en todo el desarrollo de la grupalidad: “Somos humedal”. Esta frase establece una ruptura con la disociación sociedad/naturaleza, pues sitúa a las personas como parte del territorio defendido, lo cual implica un reconocimiento de la “eco-interdependencia” que forma parte de los fundamentos ecofeministas. El reconocimiento de la ecodependencia –es de la naturaleza de donde proviene toda la energía necesaria para la vida (alimento, agua, minerales)– y de la interdependencia –precisamos del trabajo social y colectivo a lo largo de toda nuestra vida, aunque esto sea negado y ocultado– implica revalorizar los trabajos de cuidados, llevados a cabo de manera sexo-genéricamente desigual. Este reconocimiento de parte de la MHR incorpora también un desplazamiento profundo a la idea (androcentrada y eurocentrada) del hombre blanco como individuo y medida de las cosas, instaurada por la colonialidad-modernidad con pretensión de universalidad y que está en el origen de la violencia contra las mujeres y la configuración histórica de desigualdades sexo-genéricas.¹³

Por otro lado, identificamos lo que llamaremos una segunda dimensión de “la política de interioridad feminista”, que tiene que ver con la importancia de los cuidados interpersonales al interior de la grupalidad y en cada actividad organizada, la búsqueda constante de horizontalidad y consensos, que se opone a una lógica de verticalidad del poder como característica central de la política liberal representativa, y la definición colectiva de que, para poder brindarse a un grupo y a una lucha, es fundamental cuidar también los cuerpos y a las personas. Para pensar

13 La utilización de la consigna “somos humedal” por parte de diversos actores en el reclamo por la protección del delta del Paraná podría ser analizado también como un ejemplo de lo que Escobar *et al.* (2024), retomando el trabajo de Marisol de La Cadena, conceptualizan como “zonas de contacto pluriversal” (ZCP).

esta dimensión, utilizaremos el abordaje propuesto por la antropóloga Rita Segato (2018), quien parte por definir que, al imponerse el binarismo colonial, el espacio masculino se reconfigura como “esfera pública”, de dominio universal y jerárquicamente superior al espacio femenino, que queda relegado a los márgenes y considerado como algo inferior, privado e íntimo, incapaz de hablar por el interés general como lo hace la esfera pública. De acuerdo con la autora, “lo que se produjo fue una masculinización de la institucionalidad y una despolitización de los vínculos que emergen del espacio doméstico, una desdomesticación de la vida y de toda política” (Segato, 2018, p. 37). La politización de los vínculos emerge como una característica central a lo largo de todo el análisis del accionar de la MHR entre 2020 y 2022; las entrevistas la mencionan tanto en lo que refiere al tratamiento del conflicto al interior de esta organización, como en las definiciones colectivas en torno a los medios, fines y ambiente –en la conceptualización expandida que hemos descrito– y en la inherente comprensión o enmarcamiento de sentirse parte de ese humedal al que se desea defender.

A su turno, el modo feminista de hacer política de la MHR se distanció de la política ligada a los valores de competencia, rivalidad, jerarquías y dicotomías binarias, ya que en sus acciones predominaron –aun con tensiones y retrocesos que nos alejan de la esencialización– formas de reciprocidad, de redistribución y de recuperación de lazos comunitarios propios a un modo de politización. Esta construcción de una politicidad femenina se encuentra de manera explícita en diferentes elementos. Una de las comisiones que conformaron la MHR es la “Comisión Antipatriarcal”, encargada de abordar situaciones de violencia sexista que se pudieran producir en las actividades organizadas por la grupalidad o durante el tiempo transcurrido entre cada encuentro al interior de ella o entre sus integrantes, resultado de lo cual tuvo lugar la redacción de un “Protocolo contra las violencias machistas”.

Dicho documento encuentra su antecedente en la creación y expansión de protocolos contra la violencia institucional en la ciudad de Rosario. Al igual que muchas de las praxis cotidianas de la MHR, se nutre de elementos que son legados de este movimiento en la ciudad y la renovada fuerza que tuvo desde el año 2015, y del cual muchas integrantes de la MHR son parte. Este diálogo entre el movimiento feminista y el movimiento socioambiental de la ciudad de Rosario se evidenció de una manera específica en el conflicto frente a la quema de las islas, o el Delta del Paraná, en un proceso de mutuo aprendizaje que, creemos, constituye uno de los elementos más novedosos del rol de la MHR.

El cuidado de las personas tuvo siempre un lugar prioritario, y eso llevó a que se le dedicara tiempo a la cuestión de los afectos y las sensibilidades, que los sentires fueran tenidos en cuenta en vez de subestimados, y que los vínculos interpersonales fueran entendidos como una base importante para el accionar. Uno de los espacios en donde esto se pone de manifiesto son las asambleas, donde no solo todos/as tienen la posibilidad de hacer uso de la palabra, sino que hay una búsqueda activa de que esto suceda, al impulsar la participación como “motor de confianza” (Entrevista MHR, 2024), en el reconocimiento de la diversidad de cuerpos que componen la MHR y de la fortaleza que esto implica para la construcción colectiva.¹⁴ Esta praxis de la politización de los vínculos y el respeto de su temporalidad enfrentaría permanentemente el desafío organizativo de compatibilizar los tiempos de las decisiones necesarias para el accionar, lo que implicó dificultades, también en el vínculo hacia el exterior o con otros actores (Entrevista, Rosario, 2022).

Lejos de esencializar esta novedad, las entrevistas revelan que todo lo anterior no implicó de ninguna manera que la MHR estuviera exenta de situaciones de violencia o de desigualdades sexo-genéricas. Por el contrario, expresa que, como organización, se crearon, activaron y

14 En el desarrollo de la noción de la política de la relacionalidad que hacen Escobar et al. (2024), uno de sus principios es la emergencia. De acuerdo con él, “el todo es mayor que sus partes” y “mientras más diferencia haya, más coherente será lo colectivo” (Escobar et al., 2024, p. 186).

pusieron en práctica –con aciertos y con errores– herramientas que permitieran tramitar estas violencias. Las distancias hacia el interior de la MHR, en la definición de su politicidad feminista de interioridad, incluiría, por lo demás, extenuantes debates signados por las diversas corrientes dentro del heterogéneo movimiento feminista de esta ciudad, como el punitivismo, el antipunitivismo, el esencialismo, el antiesencialismo y la radicalidad o no de las disputas a dar desde los movimientos feministas.

Conclusiones

La MHR emerge como actor colectivo a partir del recrudecimiento del conflicto en los territorios de humedales pertenecientes al Delta del Paraná, cuando los incendios allí sucedidos afectaron de manera directa a la población urbana al cubrir de humo la ciudad de Rosario. A ello se le suma, como agravante directo, el contexto de pandemia de COVID-19, una enfermedad de origen zoonótico, que ponía sobre la mesa la interrelación entre la salud ecosistémica y la salud humana. La expansión de la reflexividad socioambiental se conjugó, a su turno, con una relativa mayor oportunidad para la acción colectiva debido a la disponibilidad de tiempo libre (en sectores sociales identificables como medios y/o trabajadores formales).

Como parte de un movimiento social de carácter urbano, específicamente socioambiental, la MHR fue consolidando una identidad colectiva, lo que implicó la permanente redefinición respecto de los fines y los medios de la acción, así como de las relaciones con el ambiente, entendido más allá de la teoría propuesta por Alberto Melucci, e incorporando el territorio o espacio social como parte de inherente de la identificación de los cuerpos en lucha, y sin mediar una condición de exterioridad sociedad/naturaleza. Este sentido disruptivo emerge cuando el conflicto y la movilización desbordan los propios límites de la definición del territorio que se defiende, y a lo largo de un proceso de reterritorialización que expande la comprensión de este, al tornarse múltiple y expresar, por tanto, múltiples sentidos en su relación con la vida cotidiana de las personas.

Los/as integrantes de la MHR, entre quienes podemos observar una gran variación etaria y de trayectorias políticas y personales, se organizaron de manera horizontal y asamblearia, entendiendo que todos/as se encontraban en igualdad de condiciones para la participación, y fueron tomando sus definiciones a través de debates y de búsquedas de consenso. La definición de la forma asamblearia responde, asimismo, a la inscripción de la MHR dentro de un debate acerca de la autonomía de las organizaciones sociales, particularmente respecto de los partidos políticos. En este sentido, encontraremos a lo largo de todo su accionar una tensión entre la crítica a las instituciones de la democracia representativa y, a la vez, la esperanza depositada en ellas. Es decir, la comprensión del Estado como arena de disputa.

De acuerdo con los hallazgos centrales de esta investigación, la relevancia de la MHR como actor colectivo protagonista del conflicto frente a las quemas del Delta del Paraná entre 2020 y 2022 reside en su capacidad para articular y poner en evidencia la conexión existente entre la salud humana y la salud ecosistémica al expandir la comprensión de la eco-interdependencia y la conflictividad socioambiental en un contexto urbano; en el desborde del impulso por la acción colectiva y la masividad de sus convocatorias, en la politización y centralidad del cuidado interpersonal en un contexto de pandemia –en el que estaban prohibidos eventos que congregaran a una gran cantidad de personas–, en su capacidad de, aun siendo un actor colectivo emergente de este conflicto, lograr articular redes preexistentes de la movilización, expandiendo la resonancia social –que se expresa, por ejemplo, en la creación de espacios, áreas, organizaciones socioambientales–; y, finalmente, en su aporte a la construcción de un modo de hacer política feminista de interioridad y/o una praxis política que –aun con tensiones o errores– puede ser definida por su enmarcamiento desde lógicas de eco-interdependencia, ecofeministas y/o de la relacionalidad.

Referencias

- Adamovsky, E. (2011). Problemas de la política autónoma: pensado el pasaje de lo social a lo político. En E. Adamovsky, C. Albertani, B. Arditi, A. E. Ceceña, G. Esteva, R. Gutiérrez, J. Holloway, F. López Bárcenas, G. López y Rivas, M. Modonesi, H. Ouviaña, M. Thwaites Rey, S. Tischler y R. Zibechi, *Pensar las autonomías. Alternativas de emancipación al capital y al Estado* (pp. 209-237). Bajo Tierra; Sísifo Ediciones. <https://bajotierraediciones.com/wp-content/uploads/2021/02/Pensar-las-autonomi%C3%81as-Alternativas-de-emancipacio%C3%81al-capital-y-el-Estado.pdf>
- Argento, M. (2014). *Formas de la acción colectiva y sentidos de lo político en las asambleas barriales de Rosario (2011-2003) y Quito (2005-2006)* [Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)] Repositorio institucional FLACSO.
- Argento, M. (2023). ¡Que nos dejen respirar! La expansión del conflicto socioambiental en Rosario y la re-territorialización del “común” río-islas-delta-humedal (2020-2021). En M. Werthimer y S. Fernández Bouzo (Comps.), *Argentina en llamas. Voces urgentes para una ecología política del fuego* (pp. 157-180). El Colectivo.
- Bergel, M. (2009). En torno al autonomismo argentino. En C. Albertani, G. Rovira y M. Modonesi (Coords.), *La autonomía posible. Reinención de la política y emancipación* (pp. 285-325). Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Ceruti, C. N. (2003). Entidades culturales presentes en la cuenca del Paraná Medio (margen entrerriana). *Mundo de Antes*, 3, 111-135.
- Decreto 297/2020 [Presidencia de la Nación Argentina] Aislamiento Social y Preventivo. 19 de marzo de 2020. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/prime-ra/227042/20200320#:~:text=14.,funcionamiento%20del%20sistema%20de%20pagos>
- Escobar, A., Osterweil, M. y Sharma, K. (2024). *La relacionalidad: Una política emergente de la vida más allá del humano*. Tinta Limón.
- Farrás, I. (2024). *Emergencia y evolución de la Multisectorial Humedales Rosario 2020-2022* [Tesis de grado, Universidad Nacional de Rosario (UNR)] Repositorio institucional UNR.
- Fernández Droguett, F. y Puente, F. (Coords.) (2024). *Feminismos ecoterritoriales en América Latina*. Fundación Rosa Luxemburgo.
- Galafassi, G. (1996). Aproximación al proceso histórico de asentamiento, colonización y producción en el Delta del Paraná. *Estudios Sociales. Revista universitaria semestral*, 11(1), 139-160. <https://doi.org/10.14409/es.v11i1.2368>
- Galimberti, C. I. (2014). La reinención del río desde lo recreativo. La transformación de la ribera Metropolitana de Rosario (Argentina) desde una mirada sobre el espacio público y las huellas patrimoniales. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 17(17). <https://doi.org/10.30972/crn.1717186>
- Grass, C. y Hernández, V. (2016). *Radiografía del nuevo campo argentino*. Siglo XXI.
- Grupo Calidad de Aire del Instituto Tecnológico de Diseño e Innovación [ITDI], Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura [FCEIA], UNR y de la Plataforma de Es-

tudios Ambientales y Sostenibilidad de la Plataforma de Estudios Ambientales y Sostenibilidad [PEAS], Gabellini, R., Bitti, L., Galli, E. y Buscema, R. (2020). *Informe final del Ciclo 2020*. <https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/02095c71-436f-443e-8cd1-3c32b4f7edec/content>

Grupo 14: Calidad de Aire y Mediciones Satelitales, PEAS, Centro de Estudios Interdisciplinarios [CEI], UNR, Ipiña, A. y López-Padilla, G. (2022a). *Impacto de las emisiones derivadas de la quema de pastizales en el Delta del río Paraná en el periodo Junio-Agosto 2022*. <http://hdl.handle.net/2133/24085>

Grupo 14: Calidad de Aire y Mediciones Satelitales, PEAS-CEI-UNR, Ipiña, A., Piacentini, R. D., Bolmaro, R. y López-Padilla, G. (2022b). *Impacto en la calidad del aire en la ciudad de Rosario por la quema de pastizales en el Delta del río Paraná, agosto 2022*. <http://hdl.handle.net/2133/24201>

Grupo 14: Calidad de Aire y Mediciones Satelitales, PEAS-CEI-UNR, Ipiña, A., Piacentini, R. D. y Bolmaro, R. (2022c). *Medición de concentración de partículas finas en Rosario con presencia de humo los días 12 y 13 de septiembre 2022*. <http://hdl.handle.net/2133/24442>

Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización*. Siglo XXI.

Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la Multiterritorialidad. *Cultura y Representaciones Sociales*, 8(15). <https://www.culturayrs.unam.mx/index.php/CRS/article/view/401>

Herrero, Y. (2016). *Una mirada para cambiar la película. Ecología, ecofeminismo y sostenibilidad*. Dyskolo.

Herrero, Y. y Rodríguez, M. P. (2010). Ecofeminismo, una propuesta para repensar el presente y construir el futuro. *Boletín ECOS*, 10. https://base.socioeco.org/docs/ecofeminismo_propuesta_repensar_presente.pdf

Humedales sin Frontera, Casa Río, Taller Ecologista, Cauce, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2020). *¡PIECAS ya! Delta del Paraná*. <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/05/Humedales-sin-Fronteras-Documento-de-posicionamiento-por-la-reactivacion-del-PIECAS.pdf>

Kandus, P., Morandeira, N. y Schivo, F. (Eds.) (2010). *Bienes y Servicios Ecosistémicos de los Humedales del Delta del Paraná*. Fundación Humedales/Wetlands International. https://produccion-animal.com.ar/regiones_ganaderas/27-Ecosist_del_Delta-2010.pdf

Maggi, N. (2024, 29 de diciembre). Río Paraná: arranca la nueva temporada y creció el parque náutico. *La Capital*. <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/rio-parana-arranca-la-nueva-temporada-y-crecio-el-parque-nautico-n10170361.html>

Marco. (2017, 23 de octubre). Delta e islas del Paraná. *Argentina nativa*. <https://faunayflorade-argentinanativa.blogspot.com/2017/10/delta-e-islas-del-parana.html>

Martínez Alier, J. (2004). Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 1(1), 21-30 <https://www.redibec.org/ojs/index.php/revibec/article/view/342>

- Martínez Alier, J. (2008). Conflictos ecológicos y lenguajes de valoración. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 26, 24-34. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12058104005>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable [MAYDS] (2020). *Informe de superficies afectadas por incendios en el Delta e islas del Río Paraná*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_superficies_afectadas_por_incendios_2020_piecas-dp_final.pdf
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- Merlinsky, G. (Comp.) (2013). La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales. En *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 1* (pp. 61-90). Ciccus.
- Merlinsky, G. (2021). *Toda ecología es política*. Siglo XXI.
- Montejo, D. (2022, 6 de diciembre). La temporada de veraneo en las islas llega con nuevas reglas y tarifas. *Rosario Plus* https://www.rosarioplus.com/en-otros-temas/turismo/la-temporada-de-veraneo-en-las-islas-llega-con-nuevas-reglas-y-tarifas_a638e-600f1878261a38a1143a
- Ouviña, H. (2009). La autonomía urbana en territorio argentino. Apuntes sobre las experiencias de las asambleas barriales, los movimientos piqueteros y las empresas recuperadas. En C. Albertani, G. Rovira y M. Modonesi (Coords.), *La autonomía posible. Reinención de la política y emancipación* (pp. 245-284). Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Ouviña, H. (2011). Especificidades y desafíos de la autonomía urbana desde una perspectiva prefigurativa. En E. Adamovsky, C. Albertani, B. Arditi, A. E. Ceceña, G. Esteva, R. Gutiérrez, J. Holloway, F. López Bárcenas, G. López y Rivas, M. Modonesi, H. Ouviña, M. Thwaites Rey, S. Tischler, R. Zibechi, *Pensar las autonomías. Alternativas de emancipación al capital y al Estado* (pp. 255-280). Bajo Tierra; Sísifo Ediciones. https://radiozapatista.org/pdf/libros/Pensar_las_autonomias.pdf
- Rocinante. (2020, 2 de agosto). Un Estado que, cuando no hace agua, deja avanzar el fuego en cualquier parte. *Diario Entre Ríos*. https://www.elentrerios.com/opinion/un-estado-que-cuando-no-hace-agua-deja-avanzar-el-fuego-en-cualquier-parte.htm#google_vignette
- Segato, R. (2018). *Del borde al centro. Una política en clave feminista*. El Rebozo.
- Svampa, M. (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *Observatorio Social de América Latina*, XII(32), 15-38. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/13899>
- Taller Ecologista (2015). *El Delta Invisible. Expansión agroganadera, conflictos socioambientales y políticas públicas en el Delta Medio*. https://tallerecologista.org.ar/wp-content/uploads/2019/02/el_delta_invisible.pdf
- Taller Ecologista (2016). *Humedales del Delta del Paraná. Indicadores para evaluar la sustentabilidad de la producción ganadera*. <https://tallerecologista.org.ar/publicacion/humedales-del-delta-del-parana/>

Wagner, L. S. (2016). *Problemas ambientales y conflicto social en Argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del Siglo XXI* [Tesis de posgrado, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ)]. Repositorio institucional Digital de Acceso Abierto UNQ.

Wagner, L. S. (2021). Conflictos y movimientos socioambientales en Argentina: lenguajes y estrategias. En E. Malta y A. Dichdji (Orgs.), *Protección a la Naturaleza* (pp. 209-251). Teseo.

Wertheimer, M. y Fernández Bouzo, S. (Coords.) (2023). *Argentina en llamas. Voces urgentes para una ecología política del fuego*. El Colectivo.

Transformaciones institucionales y formas de aproximación estatal al territorio: la reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica (2015-2023)

Institutional Transformations and Forms of State Engagement with the Territory: The Reurbanization of the Padre Carlos Mugica Neighborhood (2015–2023)

Lourdes M. Pinillos Ruiz

Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

lpinillos.arq@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0000-6700-0310>

Resumen

Entre 2015 y 2023, durante la gestión de Horacio Rodríguez Larreta como jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se implementó un proceso de reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica liderado primero por la Secretaría de Integración Social y Urbana y, posteriormente, por la Unidad de Proyectos Especiales. Este artículo analiza cómo las transformaciones institucionales de dicho organismo –en su estructura organizativa, sus prioridades político-institucionales y sus modalidades de articulación interna– incidieron en las formas de aproximación estatal al territorio. Se sostiene que estas transformaciones no constituyeron simples cambios administrativos, sino que produjeron, en cada momento, modalidades específicas de intervención sobre el barrio y sus habitantes. Para sostener este argumento, se reconstruyen tres etapas del ciclo de la política pública, articuladas por un período bisagra –la pandemia de COVID-19–, durante el cual el organismo dejó de operar como responsable de la reurbanización para concentrarse en la gestión de la emergencia sanitaria. Metodológicamente, el trabajo se apoya en más de veinte entrevistas en profundidad a exfuncionarios y trabajadores del organismo, complementadas con el análisis de normativa y documentación oficial. El artículo busca contribuir a una línea de indagación, poco desarrollada en los estudios urbanos, sobre el modo en que las burocracias estatales –lejos de ser meras ejecutoras de políticas predefinidas– inciden activamente en la configuración de las intervenciones sobre el hábitat popular.

Palabras clave: Integración sociourbana; Políticas públicas; Transformaciones institucionales; Implementación; Barrio Padre Carlos Mugica

Abstract

Between 2015 and 2023, during Horacio Rodríguez Larreta's administration as head of government of the Autonomous City of Buenos Aires, a reurbanization process was implemented in the Padre Carlos Mugica neighborhood, led first by the Secretariat of Social and Urban Integration and, subsequently, by the Special Projects Unit. This article examines how the institutional transformations of this agency—in its organizational structure, political-institutional priorities, and internal articulation modalities—shaped the state's forms of approach to the territory. It argues that these transformations were not mere administrative changes, but rather produced, at each moment, specific modalities of intervention in the neighborhood and among its inhabitants. To support this argument, the article reconstructs three stages of the public policy cycle, linked by a hinge period—the COVID-19 pandemic— during which the agency ceased to operate as the body responsible for reurbanization and instead focused on managing the health emergency. Methodologically, the study draws on more than twenty in-depth interviews with former officials and workers of the agency, complemented by an analysis of regulations and official documentation. The article seeks to contribute to a line of inquiry, still scarcely developed in urban studies, on how state bureaucracies—far from being mere executors of predefined policies—actively shape interventions in informal settlements.

Keywords: Socio-urban integration; Public policy; Institutional transformations; Implementation; Padre Carlos Mugica neighborhood

Recibido: 30/03/26; **Aceptado:** 06/07/26

Introducción

La llegada de Horacio Rodríguez Larreta a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) marcó un punto de inflexión en las políticas dirigidas a los barrios populares. Desde los inicios (2016) y hasta el final de su gestión, en diciembre de 2023, se impulsó un proceso de reurbanización en cuatro de los 49 barrios populares existentes en la CABA (Subsecretaría de Integración Socio-Urbana. Registro Nacional de Barrios Populares [ReNaBaP], s.f), dando lugar a un nuevo ciclo de intervenciones en villas, que incorporó el abordaje a “escala barrial” y se encuadró bajo la noción de integración urbana (Brikman, 2020).

Para llevar adelante este nuevo proceso, el gobierno local contó con el respaldo del Poder Legislativo de la ciudad, que sancionó leyes especiales para la reurbanización de estos cuatro territorios. Por su parte, el Ejecutivo revalorizó el rol del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) y le asignó el liderazgo de las políticas de urbanización de la Villa 20, la Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita. En paralelo, constituyó la Secretaría de Integración Social y Urbana (SECISyU), organismo *ad hoc* dependiente de la Jefatura de Gabinete y responsable exclusivo de la urbanización del Barrio Padre Carlos Mugica, ex-Villa 31.¹ Así, a lo largo de los ocho años de gestión larretista, la política dirigida a los barrios populares se caracterizó por la implementación de intervenciones urbanas integrales que combinaron acciones de mejoramiento del territorio existente, producción de vivienda nueva, regularización dominial e iniciativas orientadas al desarrollo económico y social de sus habitantes (Arqueros *et al.*, 2019).

En el caso de la (ex) Villa 31, objeto de estudio del presente artículo, estas intervenciones implicaron la relocalización de más de 1000 familias a conjuntos habitacionales construidos dentro del propio barrio; la intervención y mejoramiento de más de 2600 viviendas existentes; la creación y readecuación de 24 espacios públicos; la construcción y refacción de 23 equipamientos comunitarios; la ejecución de 17 km de redes de infraestructura sanitaria; la readecuación de 3740 metros lineales de red de infraestructura existente y la realización de obras de electricidad de media y baja tensión.

Estas cifras permiten apreciar la magnitud de la transformación territorial impulsada durante el período analizado. Sin embargo, comprender un proceso de esta escala supone, no solo analizar las intervenciones y transformaciones producidas, sino también las formas mediante las cuales el Estado desplegó esa política sobre un espacio previamente (auto)producido, habitado y atravesado por múltiples dinámicas sociales, económicas y espaciales. En ese sentido, lejos de actuar sobre un espacio vacío, el organismo intervino sobre un entramado territorial preexistente y configurado a lo largo del tiempo por la acción de diversos actores y por sucesivas intervenciones estatales (Menazzi, 2022). En este contexto, resulta relevante indagar cómo las transformaciones institucionales del organismo encargado de implementar la política incidieron en las prioridades de gestión, en las formas de organización interna y en los modos de aproximación al territorio durante el proceso de reurbanización.

Existe una amplia producción académica sobre los efectos territoriales de las políticas de integración sociourbana y sobre los conflictos que acompañan su implementación (Cravino, 2018; Di Virgilio y Brikman, 2019; Brikman, 2020; Zapata, 2020; Cravino y Ons, 2023). En línea con ello, Arqueros *et al.* (2019) indagaron en las capacidades institucionales, los equipos y los

1 En esta investigación se utiliza el término villa para referirse a los barrios populares de origen informal, localizados en áreas próximas a los principales centros de producción y consumo e integrados a la trama urbana de la ciudad. Estos territorios se caracterizan por presentar un tejido urbano irregular, conformado por angostos pasillos y viviendas construidas mediante procesos de autoconstrucción desarrollados a lo largo del tiempo. Si bien en la actualidad el término barrio popular ha ganado difusión con el propósito de valorizar lo construido y reducir la estigmatización de sus habitantes, villa continúa siendo una denominación ampliamente utilizada por los propios residentes, por lo que se mantiene su uso en este trabajo (Di Virgilio, 2015).

recursos movilizados por la SECISyU y el IVC durante los primeros años de la gestión larretista (2015-2018) y señalaron, entre otras cuestiones, cómo ciertos cambios en la estructura orgánica de la secretaría se vincularon con el desplazamiento de la participación como eje prioritario de la política. A partir de esos aportes, y con la gestión larretista ya concluida, este trabajo busca profundizar en la trayectoria institucional de un único organismo –la SECISyU, posteriormente denominada Unidad de Proyectos Especiales (UPE)–, reconstruyendo el ciclo de ocho años de la política pública urbana e incorporando momentos hasta hoy inexplorados, como la pandemia y la transformación en unidad de proyectos especiales. En este punto, los aportes de Menazzi y Jajamovich (2019) sobre el rol de técnicos, funcionarios y agencias estatales en la producción de ciudad resultan una referencia ineludible, en tanto permiten pensar a los organismos públicos, no como meros ejecutores de políticas predefinidas, sino como actores que, a través de sus propias lógicas internas, sus saberes y sus formas de organización, inciden activamente en la (re)configuración de las intervenciones. En este marco, el artículo analiza cómo las transformaciones institucionales de la SECISyU y, posteriormente, de la UPE, incidieron en las formas de aproximación estatal al territorio durante el proceso de reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica entre 2015 y 2023.

Para analizar dichas transformaciones a lo largo del ciclo de la política pública, el trabajo construye una periodización en etapas, entendidas no como meros períodos cronológicos, sino como herramientas analíticas que permiten observar momentos en los que se reconfiguraron la estructura organizativa del organismo, sus prioridades político-institucionales y sus modalidades de articulación interna, que redefinieron en cada caso las formas de aproximación al territorio y a sus habitantes.

Metodológicamente, el trabajo adopta una estrategia cualitativa basada en el estudio de caso del Barrio Padre Carlos Mugica. La investigación se apoya principalmente en entrevistas en profundidad realizadas a exfuncionarios y trabajadores de la SECISyU/UPE, complementadas con el análisis de normativa, organigramas, documentos internos e informes oficiales producidos por el organismo durante el período estudiado.

El artículo se organiza en cinco apartados. En primer lugar, se presentan las herramientas conceptuales vinculadas al Estado, las políticas públicas, las políticas urbanas y las burocracias encargadas de su implementación. En segundo lugar, se describe la estrategia metodológica adoptada. Luego se contextualiza el caso del Barrio Padre Carlos Mugica como objeto de intervención estatal. Posteriormente, se reconstruyen los distintos ciclos de la política de reurbanización entre 2015 y 2023. Por último, se presentan las principales conclusiones y aportes del trabajo.

El Estado, las políticas urbanas y sus organismos de implementación

Este apartado presenta las herramientas conceptuales que orientan el análisis. En primer lugar, se discuten las nociones de Estado y política pública, y su aplicación al campo de las políticas urbanas. En segundo lugar, se aborda la noción de ciclo de política pública y el rol de las burocracias estatales en los procesos de implementación.

Estado, políticas públicas y políticas urbanas

Las políticas públicas representan el conjunto de acciones y omisiones mediante las cuales el Estado interviene sobre la sociedad. Siguiendo a O'Donnell (1977), el Estado se comprende como una dimensión política de las relaciones de dominación social, cuyo accionar se expresa a través de decisiones, prioridades y modalidades de intervención históricamente situadas. Desde esta perspectiva, las cuestiones que ingresan a la agenda pública no son proble-

mas objetivos ni evidentes por sí mismos, sino construcciones sociales atravesadas por disputas, conflictos y relaciones de poder (Oszlak y O'Donnell, 1995).

En este marco, las políticas públicas se entienden como modalidades específicas de intervención estatal frente a cuestiones que adquieren relevancia social y política. Lejos de constituir respuestas lineales a demandas preexistentes, representan tomas de posición que se materializan a través de acciones, omisiones, programas, normativas y dispositivos institucionales. Como señalan Oszlak y O'Donnell (1995), dichas intervenciones expresan una orientación estatal frente a una cuestión determinada y contribuyen activamente a modelar su desarrollo posterior.

Esta perspectiva resulta especialmente fértil para abordar las políticas urbanas. Tal como advierte Menazzi (2022), se trata de una categoría que exige ser desnaturalizada, la cual, lejos de constituir una noción autoevidente, puede encerrar sentidos divergentes y malentendidos que es preciso desandar. En el contexto latinoamericano, las políticas urbanas se definen, no por el nivel gubernamental que las implementa, sino por su objeto de intervención: el espacio urbano, los territorios y la vida urbana (Marques, 2017, citado en Menazzi, 2022). Así entendidas, abarcan tanto acciones directas de producción del espacio construido –infraestructura, vivienda, equipamiento– como regulaciones sobre las prácticas privadas e iniciativas que inciden en los modos de usar y habitar la ciudad (Mariona y Martí-Costa, 2011; Menazzi, 2022). La urbanización de barrios populares expresa con particular claridad esta especificidad. En estos casos, el Estado no interviene sobre espacios vacíos ni carentes de regulación, sino sobre territorios históricamente producidos por sus habitantes a través de procesos de autoconstrucción, organización colectiva y/o consolidación progresiva del hábitat (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). Se trata de espacios atravesados por formas específicas de apropiación, uso y regulación del territorio, así como por tramas organizativas, económicas e institucionales construidas a lo largo del tiempo. Al incorporarse a la agenda pública, estos territorios son redefinidos como objeto de intervención estatal y pasan a ser abordados mediante la asignación de recursos, la producción de marcos normativos y la construcción de dispositivos institucionales orientados a transformar determinadas condiciones urbanas y sociales. Comprender este proceso requiere analizar de manera articulada las transformaciones materiales promovidas, las modalidades de gestión desplegadas y las formas de vinculación que el Estado construye con la población durante la implementación de la política (Menazzi, 2022).

Como explica claramente Menazzi (2022), lo que distingue a las políticas urbanas de otras intervenciones estatales es, precisamente, la especificidad de su objeto. La ciudad, en tanto producto social, es material, históricamente construida, resultado de procesos de largo plazo y permanentemente cambiante (Menazzi y Jajamovich, 2019). Estas características tienen implicancias concretas para quienes pretenden intervenirla: el territorio no es un escenario pasivo, sino, al mismo tiempo, producto y productor de relaciones sociales (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). Las estructuras materiales acumuladas oponen resistencias e inercias, las intervenciones generan externalidades que exceden sus objetivos declarados, y los tiempos de la política raramente coinciden con los tiempos de la ciudad (Menazzi, 2022).

Desde esta perspectiva, el Estado dista de ser un actor homogéneo o una estructura monolítica. Siguiendo a Menazzi y Jajamovich (2019), puede comprenderse como un objeto polifacético, fragmentado y desacoplado en múltiples agencias, figuras, lógicas y prácticas sociales con ritmos asincrónicos y discontinuos. Organismos, equipos técnicos y funcionarios poseen trayectorias, saberes y lógicas de acción propias que inciden activamente en la configuración de las intervenciones, que redefinen, en el proceso de implementación, los objetivos, la orientación y los alcances de las políticas. Analizar una política urbana supone, entonces, atender no solo a las transformaciones territoriales que promueve, sino también a los procesos institucionales a través de los cuales dichas transformaciones son concebidas, priorizadas e implementadas.

Ciclos de política pública, implementación y burocracias urbanas

El análisis de las políticas públicas suele recurrir a la noción de ciclo como herramienta conceptual para comprender las distintas instancias que atraviesan los procesos de intervención estatal. Los modelos clásicos identifican etapas tales como la definición del problema, la formulación de alternativas, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación (Lasswell, 1956; Tamayo Sáez, 1997). Aunque estas propuestas han sido ampliamente discutidas por su carácter secuencial y simplificador, continúan ofreciendo herramientas útiles para ordenar analíticamente procesos complejos.

En este trabajo, sin embargo, la noción de ciclo de política pública no remite a una representación lineal ni a una secuencia normativa que toda intervención debería recorrer. Se la recupera, en cambio, para pensar el proceso de reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica como un proceso acotado en el tiempo –coincidente con la gestión larretista–, al interior del cual es posible identificar etapas: momentos diferenciados en los que se modifican las prioridades institucionales, los objetivos perseguidos, las capacidades organizativas y las modalidades de intervención estatal. La periodización en etapas que aquí se propone busca dar cuenta de estos procesos de reconfiguración institucional, más que describir una sucesión cronológica de acontecimientos.

La implementación constituye una dimensión central dentro de esta perspectiva. Desde los estudios pioneros de Pressman y Wildavsky (1973), se ha señalado que las políticas públicas no se agotan en su formulación, sino que adquieren formas específicas durante su ejecución concreta. Las capacidades estatales disponibles, los recursos asignados, las estructuras organizativas y las prácticas de los actores involucrados inciden directamente en los resultados alcanzados y en las modalidades de intervención desplegadas. En este sentido, organismos estatales, equipos técnicos y funcionarios no constituyen meros ejecutores de decisiones previamente definidas: en el proceso de “bajada” al territorio, van redefiniendo los objetivos, la orientación y los alcances de la política (Menazzi y Jajamovich, 2019). Las transformaciones organizativas de los organismos responsables no pueden interpretarse, en consecuencia, como meras modificaciones administrativas, sino como parte constitutiva de las propias políticas públicas: las formas de organización interna, los saberes que se movilizan y las lógicas que orientan su accionar condicionan las modalidades específicas de aproximación al territorio.

Estrategia metodológica

El presente trabajo adopta una estrategia metodológica de carácter cualitativo, orientada a reconstruir y analizar las transformaciones institucionales de la SECISyU/UPE y sus efectos sobre las modalidades de intervención estatal en el Barrio Padre Carlos Mugica durante el período 2015-2023. La elección de este enfoque responde a la naturaleza del objeto de estudio: comprender los procesos internos de un organismo público, las lógicas que orientaron sus decisiones y las formas concretas mediante las cuales desplegó su acción sobre el territorio requieren acceder a dimensiones que difícilmente puedan captarse a través de estrategias cuantitativas.

El trabajo se apoya en el estudio de caso como estrategia de investigación. Esta modalidad resulta adecuada cuando se busca comprender en profundidad un fenómeno particular en su contexto específico (Yin, 2003), y permite integrar múltiples fuentes de evidencia para reconstruir procesos complejos. En este caso, el estudio de la SECISyU/UPE como organismo responsable de la reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica posibilitó analizar de manera situada las articulaciones entre transformaciones institucionales, prioridades de gestión y aproximaciones al territorio.

La principal fuente de información del trabajo son las entrevistas en profundidad, mediante las cuales se relevaron las experiencias de exfuncionarios y trabajadores del organismo

que participaron en distintas etapas del proceso de reurbanización. En total, se realizaron más de veinte entrevistas, incluyendo responsables de las áreas de obras e infraestructura, mejoramiento habitacional, gestión social, reasentamiento y regularización dominial, entre otras. La diversidad de perfiles entrevistados permitió reconstruir la trayectoria institucional desde múltiples posiciones dentro del organismo y acceder tanto a las lógicas de conducción como a las prácticas concretas de implementación. Las entrevistas fueron realizadas entre 2023 y 2024, siguieron un esquema semiestructurado y se orientaron a recuperar las percepciones, experiencias y valoraciones de los actores en torno a los distintos momentos de la política. Los testimonios son citados a lo largo del artículo de manera anonimizada, identificando a cada entrevistado mediante su rol general (funcionario, trabajador).

Estas entrevistas fueron complementadas con el análisis de fuentes documentales producidas por el propio organismo a lo largo del período estudiado, una técnica que permite reconstruir procesos institucionales a partir del relevamiento sistemático de normativa, documentos oficiales y registros producidos por los propios actores involucrados (Chiara y Di Virgilio, 2009). Entre ellas, se destacan los decretos y resoluciones que regularon la estructura orgánica de la SECISyU y la UPE, los organigramas institucionales correspondientes a cada etapa, los convenios firmados con organismos externos y los informes trimestrales elaborados para el Consejo de Gestión Participativa del barrio. Estos documentos fueron analizados con un doble propósito: por un lado, reconstruir los cambios formales en la estructura del organismo; por otro, identificar las prioridades explícitas que orientaron cada etapa de la política y contrastarlas con los relatos de los actores entrevistados.

El análisis del material empírico se organizó en torno a una periodización construida analíticamente. Lejos de constituir una simple división cronológica, dicha periodización buscó identificar momentos en los que se reconfiguraron de manera simultánea la estructura organizativa del organismo, sus prioridades político-institucionales y sus modalidades de articulación interna. La definición de cada etapa surgió de la convergencia entre los cambios documentados en las fuentes formales y las rupturas y continuidades señaladas por los propios actores en las entrevistas. De esta manera, la periodización no fue impuesta desde afuera sobre el material empírico, sino construida a partir de él, y se constituyó en una herramienta para analizar cómo cada configuración institucional produjo formas específicas de aproximación al territorio.

El Barrio Padre Carlos Mugica como objeto de intervención estatal

El Barrio Padre Carlos Mugica, ex Villa 31, se emplaza en la zona de Retiro, una de las áreas de mayor valor inmobiliario de la ciudad de Buenos Aires, en las inmediaciones del puerto, el nodo ferroviario homónimo y los accesos a la Autopista Illia (Figura 1). Esta localización confiere al suelo que ocupa una posición estratégica en la trama urbana porteña (Ons, 2024).

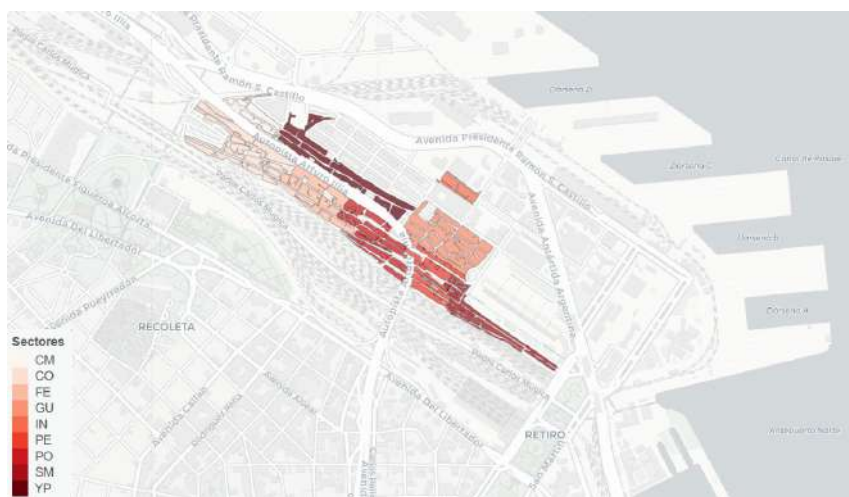
Figura 1: Ubicación del Barrio Padre Carlos Mugica



Fuente: Nestor Barbitta

En términos territoriales, el barrio ocupa una superficie aproximada de 55 hectáreas, de las cuales 40 corresponden al macizo –porción del territorio donde se localizan las viviendas preexistentes autoconstruidas–, y 15, a los predios de vivienda nueva de YPF y Containera marcados en la Figura 2 (Ley 6129). El macizo se organiza en nueve sectores: YPF (YP), Güemes (GU), Comunicaciones (CM), Cristo Obrero (CO), Ferroviarios (FE), Playón Oeste (PO), Inmigrantes (IN), Bajo Autopista (ex Playón Este PE) y San Martín (SM); 116 manzanas y aproximadamente 4395 parcelas (Base de datos UPE, 2022), que contienen unas 12.406 Unidades Funcionales (Secretaría de Integración Social y Urbana [EMPAB], 2018) (Figura 2).

Figura 2: Plano de sectores Barrio Padre Carlos Mugica



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la SECISyU y relevamientos de campo. Versión interactiva: <https://rpubs.com/lourdesita87/villa31>

La historia del barrio se remonta a la década de 1930, cuando se conformó un asentamiento precario en los terrenos ubicados junto a la última dársena de Puerto Nuevo. Aquel primer núcleo poblacional, integrado principalmente por trabajadores migrantes vinculados a empleos temporales y de baja calificación, fue desalojado y demolido por el municipio porteño en 1935 (Snitcofsky, 2022). Sin embargo, los efectos de la Gran Depresión y el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, que consolidó a Buenos Aires como un importante polo de atracción de población proveniente tanto del interior del país como del extranjero, favorecieron una nueva ocupación del área a partir de mediados del siglo XX.

Fueron trabajadores mayoritariamente ferroviarios e inmigrantes europeos quienes, al asentarse en los sectores de Villa Saldías y Barrio Inmigrantes, dieron origen al proceso de poblamiento que posteriormente daría lugar a la Villa 31. Hacia comienzos de la década de 1950, el barrio contaba con aproximadamente 2900 habitantes distribuidos en 350 viviendas (La Prensa, 1950, citado en Snitcofsky, 2022). Durante las décadas siguientes, nuevas corrientes migratorias provenientes del norte argentino y de países limítrofes, particularmente de Bolivia, contribuyeron a la expansión del asentamiento hacia los sectores conocidos como YPF (YP), Güemes (GU), Comunicaciones (CM) y San Martín (SM).

A lo largo del siglo XX, la historia del barrio estuvo signada por la tensión entre la consolidación territorial impulsada por sus propios habitantes y los sucesivos intentos de erradicación por parte del Estado. El Plan de Erradicación de Villas de Emergencia implementado durante la dictadura de Onganía buscó desalojar a 70.000 personas de la capital y el Gran Buenos Aires, aunque en la práctica logró desplazar apenas al 4 % de esa población (Blaustein, 2001). La dictadura iniciada en 1976 alcanzó sus objetivos de manera casi total: al término del proceso, solo 35 familias permanecían en un territorio que hoy alberga a más de 40.000 personas (Blaustein, 2001). Con el retorno de la democracia, antiguos y nuevos pobladores iniciaron el repoblamiento

del barrio en un contexto de desempleo, precariedad y ausencia de políticas generales de vivienda. La crisis de 2001 aceleró este proceso: la población pasó de 12.204 habitantes ese año a 27.013 en 2010 y a 40.203 en 2017 (Secretaría de Integración Social y Urbana, 2016; Dadamia, 2019). Este crecimiento sostenido es resultado de décadas de autoconstrucción, conformación de reglas propias de uso y gestión del suelo, y organización comunitaria, que configuraron un entramado territorial denso y heterogéneo, preexistente a cualquier intervención estatal de escala.

Como quedó reflejado líneas atrás, la consolidación territorial del barrio estuvo acompañada por diversas intervenciones estatales que, a lo largo del tiempo, oscilaron entre la erradicación, la regularización y la urbanización. En este recorrido, uno de los antecedentes más relevantes en materia legal de reurbanización fue la sanción de la Ley N.º 3343 en 2009. La norma delimitó el polígono de la villa, prohibió los desalojos forzosos y encomendó la realización de un relevamiento poblacional y la conformación de una Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa (Ley 3343, 2009). Este espacio permitió elaborar un proyecto para el barrio con participación de la población; sin embargo, el correspondiente proyecto legislativo perdió estado parlamentario en 2013 y no llegó a implementarse. En consecuencia, la década concluyó sin que se materializara una política de urbanización de alcance integral para el barrio. Recién durante la segunda gestión de Mauricio Macri al frente de la ciudad, la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) retomó discursivamente la idea de una intervención integral, concentrándose en obras puntuales de espacio público y en la atención de situaciones de emergencia habitacional (Di Virgilio y Brikman, 2019).

Fue con la asunción de Horacio Rodríguez Larreta, en 2015, que se inició un proceso de reurbanización a escala barrial. En diciembre de ese año, se constituyó la Secretaría de Integración Social y Urbana (SECISyU), organismo ad hoc dependiente de la Jefatura de Gabinete y responsable exclusivo de la urbanización del barrio. En 2018, se sancionó la Ley N.º 6129, que complementó y reglamentó la reurbanización del polígono previsto en la Ley N.º 3343, estableció el Consejo de Gestión Participativa (CGP) e instituyó el nombre oficial de Barrio Padre Carlos Mugica. En 2021, mediante el Decreto 264/2021, la SECISyU fue disuelta y reemplazada por la Unidad de Proyectos Especiales (UPE), organismo con un alcance territorial más amplio, que incorporó la planificación de la zona portuaria y el entorno inmediato del barrio. Es sobre esta trayectoria institucional –sus reconfiguraciones, prioridades y modalidades de aproximación al territorio– que se centra el análisis de los apartados siguientes.

A diferencia de los antecedentes normativos descritos, la creación de la SECISyU en 2015 inauguró un ciclo de intervención estatal que se sostuvo, con sucesivas reconfiguraciones, a lo largo de los ocho años de la gestión larretista. Es sobre este ciclo que se centra el análisis de los apartados siguientes.

De la SECISyU a la UPE: transformaciones institucionales y aproximaciones estatales al territorio

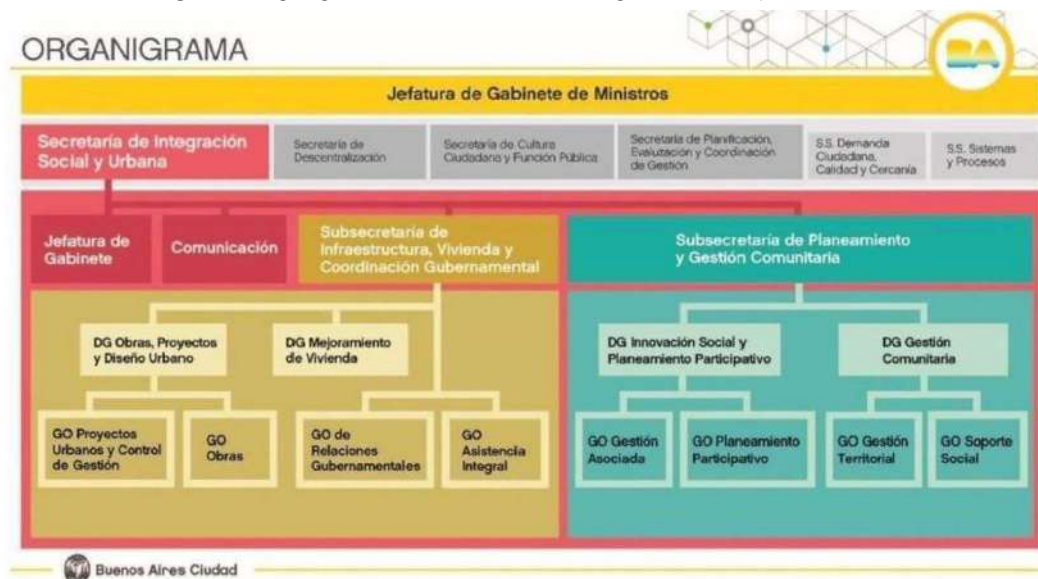
El análisis de este ciclo se organiza a continuación en tres etapas, articuladas por un período bisagra –la pandemia de COVID-19–, durante el cual el organismo dejó de operar como responsable del proceso de reurbanización para concentrarse en la gestión de la emergencia sanitaria, a excepción de tareas puntuales como las relocalizaciones a vivienda nueva. Cada una de estas etapas permite observar cómo las transformaciones en la estructura organizativa del organismo, en sus prioridades político-institucionales y en sus modalidades de articulación interna, produjeron formas específicas de aproximación al Barrio Padre Carlos Mugica y a sus habitantes.

La etapa I (2015 -2017): entre los primeros edificios de vivienda nueva, el ingreso al macizo y los planes maestros de infraestructura sanitaria y eléctrica

Desde diciembre de 2015 hasta el primer trimestre de 2017, la SECISyU tuvo como prioridad y objetivo político-institucional la realización de un diagnóstico, el diseño de un proyecto urbano y la planificación de las primeras intervenciones dentro del barrio.

Para ello, y como puede observarse en la Figura 3, construyó una estructura orgánica que se compuso por una Jefatura de Gabinete, un área de Comunicación, dos subsecretarías, cuatro direcciones generales y ocho gerencias operativas.

Figura 3: Organigrama de la Secretaría de Integración Social y Urbana 2015

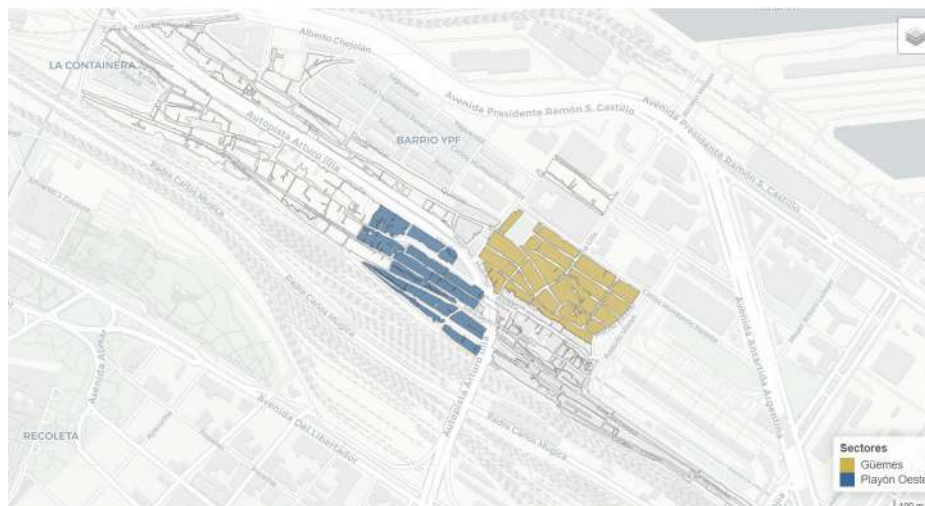


Fuente: SECISyU (2015).

Por un lado, la Subsecretaría de Infraestructura, Vivienda y Coordinación Gubernamental albergó a la Dirección General de Obras, Proyectos y Diseño Urbano (DGOPDU) y a la Dirección General de Mejoramiento de Vivienda (DGMV).² La primera de estas direcciones, que contó con una gerencia de proyectos y otra de obras, se concentró durante este primer ciclo en la recuperación de un viejo galpón que fue equipado con oficinas gubernamentales de atención al vecino, aulas para talleres y el primer centro gratuito de atención primaria de la salud y acción comunitaria del barrio; la creación de espacios públicos tales como canchas deportivas, juegos infantiles, entre otros; la ejecución de una prueba piloto de tendido de red fina de agua; la elaboración de un plan maestro de agua y cloaca para la totalidad del polígono; el mantenimiento de la red de electricidad existente; la elaboración del diagnóstico eléctrico y el diseño de un plan maestro de electricidad; y la construcción de las primeras viviendas nuevas (prueba piloto). En paralelo, la segunda dirección se consolidó como responsable del Programa Integral de Mejoramiento de Vivienda (PMV), destinado a la intervención de las unidades habitacionales existentes en el macizo, y cuyo objetivo –durante esta etapa– fue el de alcanzar condiciones mínimas de habitabilidad. Dicho proceso se inició con una prueba piloto en una manzana del sector Playón Oeste y se amplió posteriormente a dos manzanas del sector Güemes (Figura 4). A su vez, esta subsecretaría contuvo a las gerencias operativas de Relaciones Gubernamentales, cuya responsabilidad radicó en la interacción y articulación con las otras áreas del gobierno de la ciudad, y la de Asistencia Integral, que buscaba integración entre los diferentes equipos del organismo (Arqueros et al., 2019).

² A fines legales, la Dirección General de Mejoramiento no se constituyó como tal hasta el 2018, momento en que se aprobó la reglamentación. Pese a ello, previo a ello, se emplea el término Dirección.

Figura 4: Etapa 1



Fuente: Elaboración propia con base en plano Ley N.º 6129

Por otro lado, la Subsecretaría de Planeamiento y Gestión Comunitaria albergó a la Dirección de Innovación Social y Planeamiento Participativo, responsable del desarrollo de dispositivos participativos (talleres y jornadas con vecinos) para la totalidad de los programas. Además, tuvo bajo su órbita a la Dirección de Gestión Comunitaria, encargada de la articulación con la población a escala de núcleo familiar, a partir del acompañamiento y seguimiento de diversas situaciones, surgidas por las repercusiones de las intervenciones y por las necesidades de los habitantes.

En ese marco, se puede observar que la SECISyU contó en esta etapa con una estructura organizativa dividida en dos ejes principales: el eje responsable de las intervenciones espaciales en el territorio (obras) y el de la gestión comunitaria. Según las entrevistas realizadas, la división generó ciertas dificultades en la articulación entre las subsecretarías. Ello se debió, según expresa un funcionario, a que las direcciones contaron con un alto nivel de autonomía en la construcción de sus propios instrumentos, en los procesos y en la implementación de sus operatorias, con lo cual la articulación de ambos equipos quedó sujeta a voluntades individuales y no a una definición general del organismo. En el caso de la Dirección General de Mejoramiento de Vivienda (eje obras), existió un trabajo interdisciplinario con las Gerencias Operativas de Planeamiento Participativo y de Gestión Territorial y Soporte Social, el cual derivó en la elaboración de talleres y el acompañamiento de las familias que ingresaban al programa. Ello quedó plasmado en una entrevista realizada a un extrabajador del programa:

Durante esta etapa, nosotros trabajamos junto con la gente de participación y gestión comunitaria. Los de participación armaban y daban los talleres de manzana. Ahí se reconstruye la historia de la manzana, las problemáticas que se daban, se explicaba el programa de mejoramiento, los alcances. Con el equipo de gestión comunitaria trabajamos el proceso proyectual y de adhesión al programa de cada familia. (extrabajador, 2024)

En contraposición, según un extrabajador del organismo, la Dirección de Obras, Proyectos y Diseño Urbano no articuló con el área de gestión comunitaria, salvo en casos de conflictos específicos, y transfirió la gestión territorial a las cooperativas encargadas de la ejecución de las pruebas piloto y el mantenimiento de la red. En línea con esto, diversas entrevistas dieron cuenta de cómo la articulación entre esta dirección y la de mejoramiento (DGMV) también resultó compleja, aun cuando obras como las de infraestructura sanitaria impactaran directamente en las viviendas del macizo, donde intervenía la DGMV (Funcionario 1).

Lo descrito da cuenta de cómo esta primera etapa se caracterizó por la construcción de las condiciones que posibilitaron la intervención estatal en el territorio, a partir de la producción de conocimiento (diagnóstico), la formulación de instrumentos de planificación y el despliegue de experiencias piloto. Sin embargo, dicha construcción se apoyó en una estructura organizativa fuertemente segmentada entre el eje de obras y el de gestión comunitaria, en la que la articulación interáreas no se encontraba institucionalizada, sino que dependió en gran medida de iniciativas individuales.

En este contexto, los instrumentos, aprendizajes y limitaciones emergentes de esta etapa inicial sentaron las bases para una reconfiguración del organismo, en la que la construcción de vivienda nueva adquirió progresivamente centralidad como eje articulador de la intervención. En el próximo apartado se analiza esta nueva etapa (2), profundizando en las transformaciones institucionales y en las modalidades de implementación que estructuraron las intervenciones desarrolladas entre 2017 y 2020.

Entre el 2017 y el 2020: las obras de infraestructura y la vivienda nueva como guía para las intervenciones en el macizo

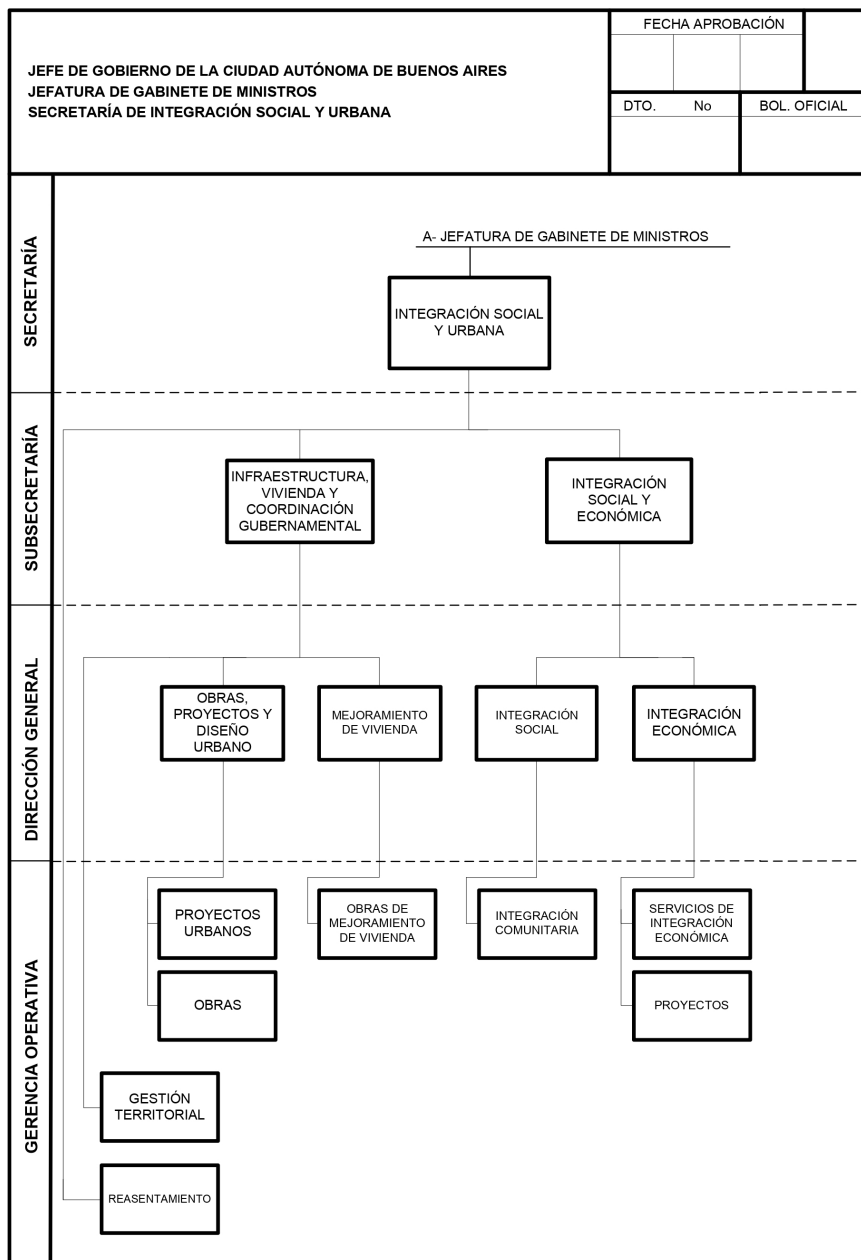
El año 2017 es considerado por diversos trabajadores y funcionarios como un año bisagra, en el que se gestaron y desarrollaron los nuevos objetivos del organismo. Durante este ciclo, la prioridad político-institucional se enmarcó en la ejecución de los planes y los proyectos desarrollados en 2016. En concreto, esto se materializó con las obras de infraestructura a gran escala y con la construcción de viviendas nuevas en el predio de YPF. Estos cambios fueron acompañados, según lo recabado en diversas entrevistas, por modificaciones en la estructura orgánica de la secretaría, que, aun cuando habían sido gestados durante 2017, se reglamentaron oficialmente en 2018. Así, y como puede observarse en la Figura 5, en reemplazo de la Subsecretaría Planeamiento y Gestión Comunitaria, se constituyó la Subsecretaría de Integración Social y Económica, y se mantuvo la de Infraestructura, Vivienda y Coordinación Gubernamental.

Figura 5: Organigrama de la Secretaría de Integración Social y Urbana 2018

N° 5379 - 23/5/2018

Separata del Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires

N° 1460



Fuente: Decreto GCBA 154/201 (2018).

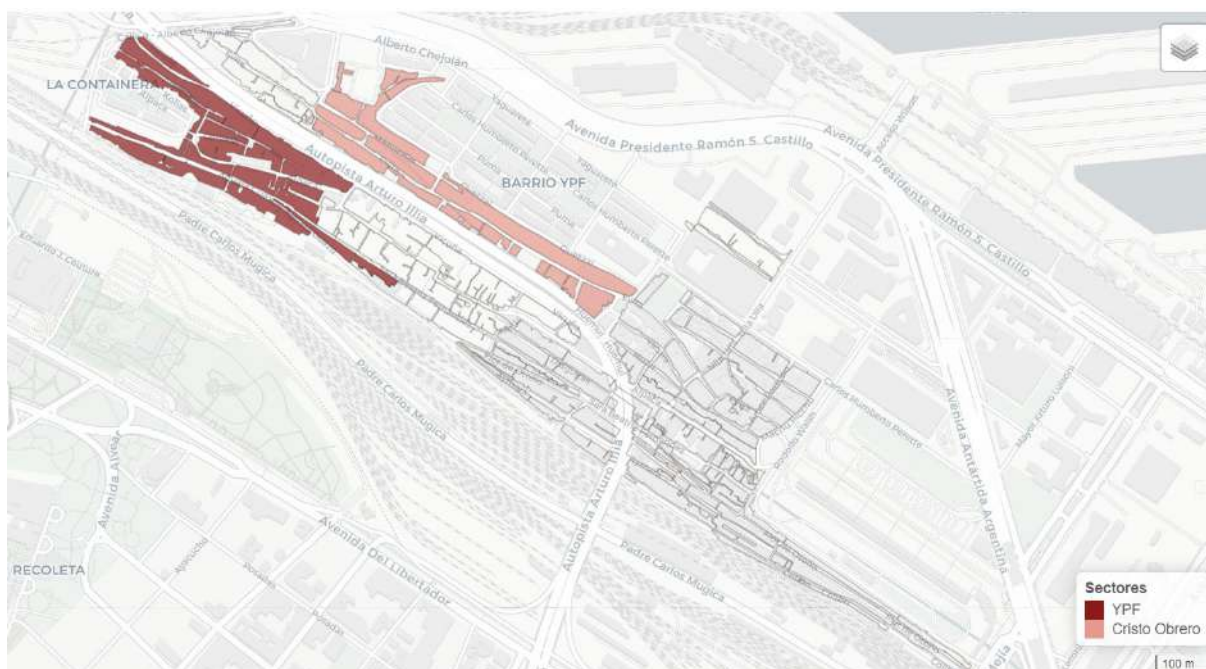
La nueva subsecretaría albergó a las Direcciones de Integración Social e Integración Económica, lo que representa, simbólica y prácticamente, un cambio en las formas de promoción de las *actividades económicas*. A través de ella, se buscó generar inclusión financiera y bancarización, a partir de la articulación con organizaciones de base, de la sociedad civil y del sector privado. De ese modo, se pretendió incorporar a la población en las lógicas urbano-mercantiles, lo que habilitó “la presencia del capital privado y financiero” (Arqueros *et al.*, 2019, p. 19). Para ello, bajo la Dirección de Integración Económica se constituyeron la gerencia homónima y la Gerencia Operativa de Proyectos. De esta manera, la gestión comunitaria dejó de estar

conducida bajo la órbita de una subsecretaría para pasar a depender de las cuatro direcciones existentes en esta etapa, las cuales tenían la facultad de contar con un equipo social o no.

Por otro lado, la segunda subsecretaría albergó a la Dirección de Obras, Proyectos y Diseño Urbano, y a la de Mejoramiento de Vivienda, a la par que constituyó la Gerencia Operativa de Gestión Territorial. Esta última, junto con la Gerencia Operativa de Reasentamiento –dependiente directamente de la Jefatura de Gabinete de la SECISyU–, concentró sus esfuerzos en la materialización de las relocalizaciones de familias del macizo a las viviendas nuevas de Containera y, posteriormente, a las de YPF, y en la articulación para garantizar “la prestación de los servicios de mantenimiento y limpieza del barrio” (Organigrama de la Secretaría de Integración Socio Urbana, 2018, p. 18; Arqueros, *et al.*, 2019).

A su vez, esta subsecretaría tuvo la responsabilidad de desarrollar un conjunto de obras de infraestructura sanitaria y eléctrica, espacio público, pavimentación de calles y generación de equipamiento comunitario (centros de salud, colegio primario, Ministerio de Educación, un centro de emprendedores y uno de la mujer, entre otros); de readecuar la feria ubicada al ingreso del barrio; y de la construcción de viviendas nuevas YPF I y II y el inicio de YPF III, que fue interrumpido, según narra un trabajador (2024), por la pandemia. Fue en torno a las viviendas nuevas que se tomaron decisiones respecto de por dónde continuaría el Programa de Mejoramiento (Funcionario 1), que durante esta etapa se dirigió a la manzana 0022 de YPF y a las manzanas 0012 y 0014 de Cristo Obrero, colindantes a las nuevas viviendas de YPF y de la Containera respectivamente (Figura 6).

Figura 6: Organigrama de la Secretaría de Integración Social y Urbana 2018



Fuente: Elaboración propia con base en plano Ley N.º 6129.

De esta manera, con dos frentes abiertos en simultáneo (YPF y Cristo Obrero), se consolidó la Dirección General de Mejoramiento de Vivienda, se creó la Gerencia de Obras de Mejoramiento de Vivienda y se armó una Gerencia de Proyectos, que contó, aunque no presente en el organigrama, con una figura de gerente y con un amplio equipo técnico y social destinado al relevamiento, la interacción con el vecino y el desarrollo proyectual de las viviendas del macizo (Funcionario 1). Así, dentro de esta dirección, se consolidó el Programa Integral de Mejoramiento de Vivienda y se adicionaron los programas de Manos a la Obra (MAO) y Exteriores.

Asimismo, en 2019 se constituyó el Programa de Regularización Dominial, que tuvo por objetivo la titulación de las viviendas que componen el macizo. Este articuló con el área de Servicios Públicos, dependiente de la Jefatura de Gabinete de la Subsecretaría de Infraestructura, Vivienda y Coordinación Gubernamental, y así se consolidó el equipo de Formalización.

A grandes rasgos, los cambios en el organigrama responden a la priorización de las obras de infraestructura, de vivienda nueva, y a la promoción de la actividad económica. En ese sentido, la desintegración de la Subsecretaría de Planeamiento y de Gestión Comunitaria marcó un cambio en las lógicas de aproximación al territorio, que supuso la reducción de la centralidad de la participación como eje principal en la formulación de políticas públicas. Esta reestructuración aumentó la autonomía en el accionar de las distintas áreas que integran la SECISyU, las cuales, a partir de este momento contaron, ante la constitución de equipos sociales propios, con una independencia aún mayor que la de la etapa anterior en la toma de decisiones con respecto al enfoque social, territorial y participativo de sus intervenciones. En este contexto, mientras la Dirección General de Mejoramiento de Vivienda consolidó un equipo de trabajadores sociales dedicado a acompañar y trabajar con las familias a lo largo de todo el proceso de mejoramiento, la Dirección de Obras, Proyectos y Diseño Urbano (DGPODU) continuó recurriendo al apoyo de trabajadores sociales –solicitados para casos puntuales a la DGMV– únicamente en situaciones de alta complejidad territorial. Esto quedó reflejado en el testimonio de una extrabajadora del equipo: “las obras de infra, nunca laburamos en equipo con los sociales, siempre laburamos en equipo cuando aparecía un conflicto” (2024).

En función de estos cambios, las políticas, programas e intervenciones en el territorio tendieron a consolidarse como resultado de planes elaborados por el propio organismo, que luego eran presentados para su aprobación ante la Mesa de Gestión Participativa, integrada, entre otros actores, por un consejero por sector del barrio. De este modo, la toma de decisiones y la circulación de la información quedaron concentradas en estos representantes barriales, lo que tendió a relegar la participación directa de la comunidad en la definición de sus propias necesidades. Esta situación se evidenció en las entrevistas realizadas a vecinos durante el trabajo de campo, quienes manifestaron desconocer el conjunto de obras de infraestructura ejecutadas.

En síntesis, esta etapa supuso la consolidación de una modalidad de intervención estatal orientada a la ejecución a gran escala de obras de infraestructura y a la producción de vivienda nueva, apoyada en una reconfiguración institucional que reforzó la autonomía operativa de las distintas áreas del organismo. En continuidad con las limitaciones observadas en la etapa previa en materia de articulación interáreas, esta nueva configuración profundizó la fragmentación interna, al tiempo que desplazó la centralidad de la participación comunitaria como principio estructurante de la política. En este contexto, llega el COVID-19 y, con ello, un año en el que los esfuerzos se relocalizaron hacia la contención de la pandemia.

La pandemia: un cambio paradigmático en las lógicas institucionales

La llegada del COVID-19 marcó el final del segundo ciclo de las políticas de la SECISyU, ya que provocó una interrupción en la mayoría de sus programas y la reasignación de los equipos técnicos a tareas vinculadas con la emergencia sanitaria, con excepción de trabajos puntuales sobre infraestructura y el proceso de reasentamiento. Este último equipo continuó con la mudanza de las familias del Bajo Autopista a los edificios de YPF, para luego habilitar la demolición de las viviendas del macizo de la población afectada.

A la par, en un contexto en el que el acceso al agua resultaba esencial, las obras de infraestructura sanitaria ejecutadas hasta el momento estaban en proceso de finalización. Mientras tanto, el barrio continuaba abasteciéndose de las tuberías antiguas, que presentaban bajos

niveles de presión, cortes frecuentes y no garantizaban el acceso al agua potable.

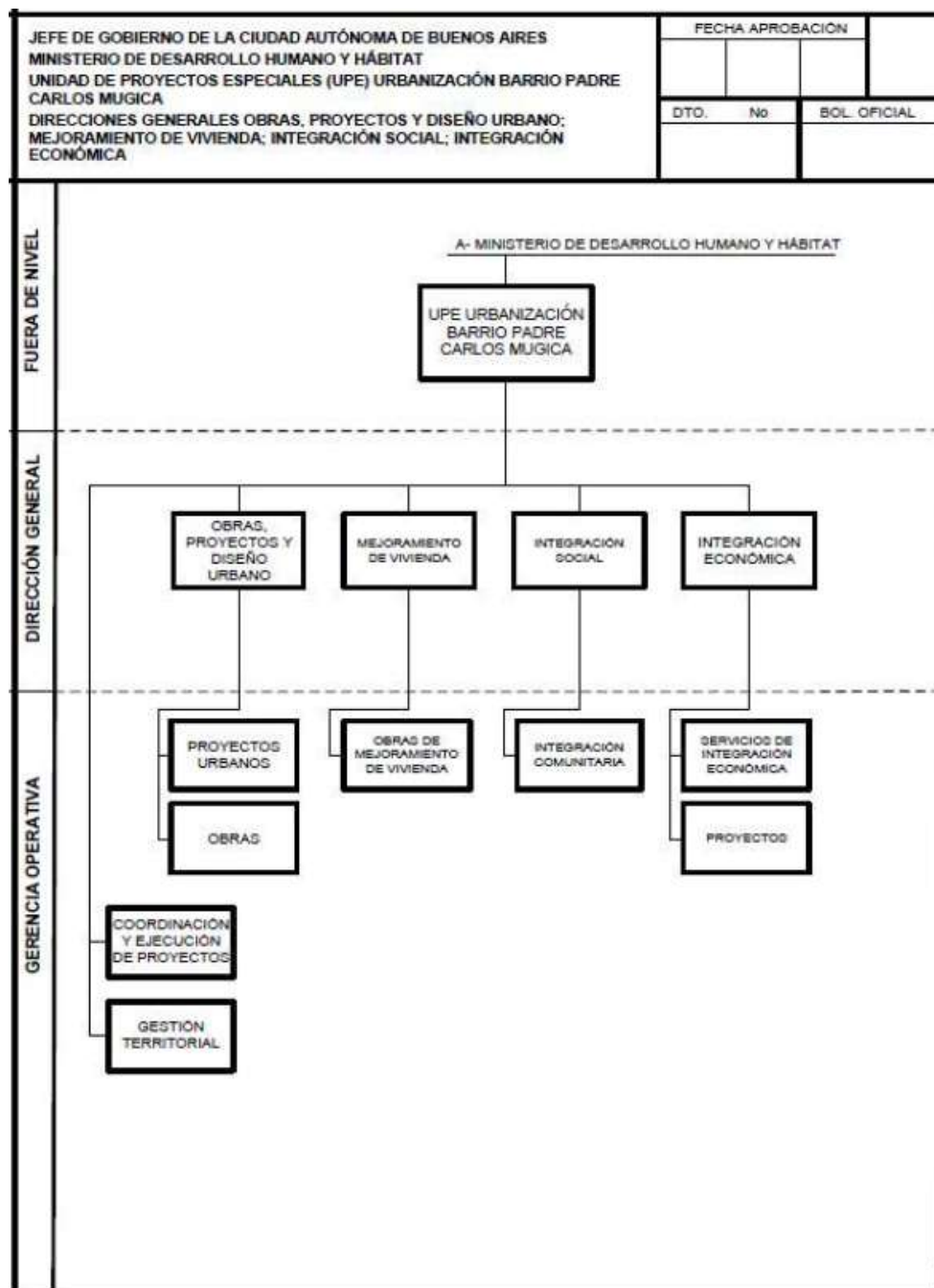
Sin embargo, la pandemia obligó a acelerar los procesos, realizar empalmes con las tuberías antiguas –cuya potabilización no estaba garantizada– y abrir las válvulas de todo el barrio, aun cuando –y como cuenta un trabajador– la factibilidad de obra por parte de Agua y Saneamientos Argentinos (AySA) no estaba otorgada. Esta decisión, sumada a la asunción de Alberto Fernández al gobierno nacional a finales del 2019 y el consecuente cambio en la presidencia de AySA como organismo dependiente del Poder Ejecutivo nacional, frenó la efectivización de los acuerdos firmados durante los primeros dos ciclos de la política y, con ello, la concreción de la toma de posesión de la red de agua por parte de la prestataria (Convenio I, 2016; Convenio II, 2017).

En paralelo, a raíz de la suspensión de las obras de baja tensión por la pandemia, el equipo de mantenimiento elaboró un Protocolo de Contingencia de Energía Eléctrica para sopesar la llegada del invierno y el aumento de la demanda energética producto de la cuarentena. Dicho plan, iniciado durante 2020, se concentró en las zonas con mayores cortes de luz y consistió en la energización, junto con las empresas prestatarias, de las cámaras de media tensión construidas durante la etapa 2 y en la reducción de cortes de electricidad a partir de la realización de un equilibrio de cargas (mejoras en la distribución de la energía) y reordenamiento de bajadas (cables que llegan a los tableros de las viviendas) (Plan de Contingencia de Energía Eléctrica Barrio Padre Carlos Mugica, junio-septiembre 2020). Así transcurrió el año 2020, entre la atención a los enfermos, las mudanzas y las obras de emergencia para paliar las precarias condiciones habitacionales de la población del barrio.

Entre el 2021 y diciembre de 2023: la pospandemia, el paso de Secretaría a Unidad de Proyectos Especiales y el encuentro entre las viviendas existentes y los planes de infraestructura

Con la llegada de 2021, y mediante el decreto 264/2021, se disolvió la SECISyU y se constituyó la UPE, como organismo fuera de nivel, dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del GCBA. Este organismo se consolidó como responsable de “coordinar el plan maestro de urbanización integral Retiro-Puerto, promoviendo la interconectividad e integración del entramado urbano entre el Barrio Padre Carlos Mugica, la zona portuaria y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (Resolución 166/2022, 2022, s.p.). Así, se otorgó expresamente a la UPE una responsabilidad mayor que la que había tenido la SECISyU y que incluyó el abordaje de los sectores aledaños al barrio, lo cual da cuenta de la intención del gobierno de la ciudad por transformar la totalidad del distrito. En lo que respecta al barrio, y como puede observarse en la Figura 7, este cambio de rango implicó la eliminación de la figura de *Subsecretaría*, pasando las direcciones preexistentes, y sus respectivas gerencias, a depender directamente de jefatura de gabinete de la UPE.

Figura 7: Organigrama de la Secretaría de Integración Social y Urbana 2021



Fuente: Decreto GCBA 264/2021, 2021.

A su vez, se dio paso a la reformulación de los objetivos político-institucionales, buscando, por un lado, culminar y consolidar las intervenciones realizadas y, por el otro, replantear y/o transformar algunos abordajes.

De esta manera, durante estos años se inició el último tramo de las obras de vivienda nueva (YPF III) en el predio YPF; se continuó con las mudanzas y con la conformación de consorcios en los edificios nuevos; se demolieron las viviendas por debajo de la autopista y se consolidó, en el sector bajo la Autopista IIIa, equipamiento comunitario y espacio público.

Asimismo, este periodo se caracterizó por las transformaciones en las lógicas de algunos de los programas, a partir de los cuales tanto la DGOPDU como la DGMV modificaron sus formas de implementación.

Por un lado, la DGOPDU, encargada de las obras de infraestructura, replanteó el alcance de su intervención en materia sanitaria. Inicialmente, se preveía que el alcance de las obras fuese el mismo que en la ciudad formal. En ese sentido, las obras llegarían hasta la línea municipal, generando una barrera prestacional que dejara en manos de los propios vecinos el proceso de conexión entre la red y las viviendas. Sin embargo, tal como narra una funcionaria, en respuesta a la necesidad de garantizar el acceso al agua potable en los hogares y considerando los potenciales riesgos asociados a que la conexión entre la caja de registro y la vivienda fuera realizada por los vecinos, el nuevo enfoque de esta etapa incorporó también dicha conexión. Así, se realizó una prueba piloto en el sector YPF y en parte de la calle Colectora –paralela a la autopista–, para luego continuar con las conexiones en la totalidad del barrio, a excepción de los sectores Cristo Obrero y Ferroviarios (Consejo de Gestión Participativa, 2023).

En términos de energía, el objetivo inicial de proveer a cada Unidad Funcional (UF)³ de una fase y un tablero general, con térmica y disyuntor, continuó, y las obras de baja tensión se retomaron, y alcanzan al día de hoy al 80 % del macizo (20.º Informe trimestral, Consejo de Gestión Participativa, 2023).

Por su parte, la Dirección General de Mejoramiento de Vivienda dejó de lado las intervenciones integrales y puntuales a escala vivienda y parcela y adoptó un abordaje multiescalar (Lavelli, 2023) como política de planificación del macizo. Para ello, ingresó a los sectores de Bajo Autopista (Figura 8) y Comunicaciones. A su vez, consolidó y relanzó los Programas Manos a la Obra, Exteriores y el de Emergencia Habitacional, a la vez que conformó el Programa Más Color. También constituyó la prueba piloto del Programa de Regularización Dominial en las manzanas 0011 y 0016 del Sector Güemes, y continuó, posteriormente, con otros sectores del barrio, incluyendo manzanas de YPF y Cristo Obrero, entre otras.

Figura 8: Etapa 3: Abordaje



Fuente: Decreto GCBA 264/2021 (2021).

En síntesis, esta etapa se caracterizó por la reconfiguración institucional del organismo, que, a partir de su transformación en Unidad de Proyectos Especiales, amplió su alcance de

3 El término Unidad Funcional (UF) se define en el Código Civil y Comercial de la Nación y hace referencia a la porción de un inmueble, que forma parte del régimen de propiedad horizontal, pero puede ser utilizada en forma autónoma (vivienda, local, oficina, cochera, etc.).

intervención más allá del polígono barrial, incorporando una escala distrital en la planificación urbana. En lo que respecta al barrio, este período combinó la finalización y consolidación de las principales obras de infraestructura y vivienda con la reformulación de los instrumentos de intervención, orientados a resolver limitaciones detectadas en etapas previas.

Reflexiones finales

A lo largo de este artículo se analizó cómo las transformaciones institucionales de la SECISyU y, posteriormente, de la UPE, incidieron en las formas de aproximación estatal al territorio durante el ciclo de reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica comprendido entre 2015 y 2023. La reconstrucción de tres etapas, articuladas por un período bisagra –la pandemia–, permitió mostrar que las modificaciones en la estructura organizativa del organismo, en sus prioridades político-institucionales y en sus modalidades de articulación interna, no constituyeron simples ajustes administrativos, sino que produjeron, en cada momento, una forma específica de intervención sobre el barrio y sus habitantes.

En la primera etapa, la construcción de las condiciones de posibilidad para la intervención estatal –a través del diagnóstico, la planificación y las pruebas piloto– se apoyó en una estructura organizativa segmentada entre el eje de obras y el de gestión comunitaria. Esta configuración inicial instituyó una lógica de funcionamiento fragmentada, en la que la articulación entre áreas dependió más de iniciativas individuales que de definiciones institucionales, lo que anticipó una tensión que atravesaría las etapas siguientes.

Durante la segunda etapa, la reconfiguración del organigrama y la priorización de las obras de infraestructura y de vivienda nueva consolidaron un modelo de implementación orientado a la ejecución a gran escala. La supresión de la Subsecretaría de Planeamiento y Gestión Comunitaria marcó, en este sentido, un cambio decisivo en las formas de aproximación al territorio: la participación dejó de ser un eje estructurante de la política; los procesos de toma de decisión se concentraron en circuitos técnico-burocráticos, y la población asumió un rol predominantemente receptivo frente a las transformaciones en curso.

La llegada de la pandemia interrumpió esta dinámica de manera abrupta. Durante este período bisagra, el organismo dejó de operar como responsable del proceso de reurbanización para concentrarse en la gestión de la emergencia sanitaria, a excepción de tareas puntuales como las relocalizaciones a vivienda nueva y ciertas obras de infraestructura indispensables. Lejos de constituir un paréntesis ajeno a la política de reurbanización, este momento de ruptura dejó marcas duraderas sobre la etapa siguiente, en particular en relación con los modos de vincular las obras de infraestructura sanitaria con las condiciones habitacionales del macizo.

La tercera etapa, finalmente, mostró un doble movimiento. Por un lado, la transformación de la SECISyU en Unidad de Proyectos Especiales amplió el alcance de la intervención hacia una escala distrital, al tiempo que redujo el equipo técnico abocado específicamente al barrio. Por otro lado, se observó un replanteo de los instrumentos de intervención –la extensión de las conexiones sanitarias hasta el interior de las viviendas, la adopción de abordajes multiescalares en el mejoramiento– que puede leerse como un intento de recomponer la relación entre la lógica técnico-constructiva y las dinámicas socioterritoriales del barrio.

En una lectura transversal, el análisis confirma la hipótesis que orientó este trabajo: las transformaciones en la estructura organizativa de la SECISyU/UPE no fueron meros cambios administrativos, sino que incidieron directamente en las formas de intervención sobre el territorio. El pasaje desde una estructura con mayores instancias de articulación hacia esquemas de mayor autonomía operativa, interrumpido por la pandemia y seguido por una organización

más reducida y de escala ampliada, muestra que cada configuración institucional produjo una modalidad específica de aproximación al barrio y a sus habitantes.

Este recorrido permite, además, dialogar con los aportes de Menazzi y Jajamovich (2019) sobre el rol de los organismos públicos en la producción de ciudad. El caso de la SECISyU/ UPE confirma que las agencias estatales no son meras ejecutoras de políticas predefinidas: sus propias lógicas internas, sus saberes y sus formas de organización inciden activamente en la configuración de las intervenciones. En este sentido, el trabajo busca contribuir a una línea de indagación que, en diálogo con los aportes de Arqueros *et al.* (2019) sobre las capacidades institucionales movilizadas durante los primeros años de esta misma gestión, permite ahora observar el ciclo completo de la política, una vez que la gestión que le dio origen ha concluido.

Finalmente, este trabajo abre interrogantes que exceden el caso analizado: ¿qué condiciones institucionales permitirían sostener, a lo largo de un proceso de reurbanización, una articulación más estable entre las dimensiones física, social y política del hábitat? El caso del Barrio Padre Carlos Mugica sugiere que esa articulación no es un dato dado de antemano, sino el resultado contingente de decisiones organizativas que pueden fortalecerla o debilitarla en cada etapa del proceso.

Referencias

- Arqueros, M. S., Rodríguez, M. F., Rodríguez, M. C. y Zapata, M. C. (2019). Gobernanza neoliberal: Una lectura crítica de la política de villas (2015-2018). *PENSUM*, 5(5), 13-26. <https://doi.org/10.59047/2469.0724.v5.n5.26298>
- Blaustein, E. (2001). *Prohibido vivir aquí: la erradicación de villas de la última dictadura para la Comisión Municipal de la Vivienda*. GCBA.
- Brikman, D. (2020). *Efectos de la localización en territorios informales segregados: Intervenciones estatales, configuración socio-urbana y prácticas de movilidad cotidiana en Villa 15 y Rodrigo Bueno* [Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires]. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/169862>
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). Conceptualizando la gestión social. En *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 53-86). Prometeo.
- Consejo de Gestión Participativa del Barrio Padre Carlos Mugica (2023). *20.º Informe trimestral. Período: octubre-diciembre de 2023*.
- Cravino, M. C. (2018). Urbanismo social en los procesos de urbanización de villas de Buenos Aires (2015-18): Deconstruyendo discursos y prácticas. *Voces en el Fénix*, 71, 73-79.
- Cravino, M.M. y Ons, M. (2023). Integración sociourbana y procesos de mercantilización en asentamientos informales. El caso del Barrio Padre Carlos Mugica (Ciudad de Buenos Aires). *Pilquen Sección Ciencias Sociales*, 26(1), 116-144.
- Dadamia, R. (2019). Asentamientos precarios en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Apuntes para la revisión de los conceptos de villa, asentamiento y núcleo habitacional transitorio en el marco de la producción estadística. *Población de Buenos Aires. Revista anual de datos y estudios sociodemográficos urbanos*, 28, 7-27.
- Di Virgilio, M. y Brikman, D. (2019). Nuevas derechas, nuevas políticas de urbanización: El modelo PRO en la ciudad de Buenos Aires y el caso de la Villa 15. *Oculum Ensaïos*, 16(2), 215-234. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v16n2a4215>
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2016). *Convenio I AySA/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2017). *Convenio II AySA/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2018). *Decreto N.º 154/2018*.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2021). *Decreto N.º 264/2021*.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2022). *Resolución N.º 166/2022*.
- Secretaría de Integración Social y Urbana. (2018). *Informe final de operativos especiales: Relevamiento Barrio 31 y 31 bis (EMPAB)*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Lasswell, H. D. (1956). The political science of science: An inquiry into the possible reconciliation of mastery and freedom. *American Political Science Review*, 50(4), 961-979.
- Lavelli, J. (2023). Fulfilling the historical demand of Barrio Mugica with people as partners. En A. Rubbo, J. Du, M. R. Thomsen y M. Tamke (Eds.), *Design for resilient communities: Proceedings of the UIA World Congress of Architects Copenhagen 2023* (pp. 257-265). Springer.
- Ley N.º 6129. *Reurbanización del Barrio Padre Carlos Mugica (Ex Villa 31-31 bis)*. Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N.º 5537, 15 de enero de 2019. <https://boletin-oficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/448918>
- Marques, E. (2017). Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32(94), 1-18.
- Mariona, T. y Martí-Costa, M. (2011). La reconfiguración de la agenda urbana: el debate europeo, en M. Iglesias, M. Martí-Costa, J. Subirats y T. Mariona (Eds.), *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales* (pp. 23-43). Icaria.
- O'Donnell, G. (1977). *Apuntes para una teoría del Estado*. CEDES. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3297>
- Ons, M. (2024). *Políticas públicas de reurbanización de villas y grandes proyectos urbanos: el caso del barrio Padre Carlos Mugica y el Proyecto Retiro de la Ciudad de Buenos Aires (2015-2023)* [Tesis de doctorado inédita. Universidad de Buenos Aires].
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all*. University of California Press.
- Rodríguez, C. y Di Virgilio, M. (Orgs.) (2011). Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. En *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar* (pp. 17-46). Prometeo.
- Subsecretaría de Integración Socio Urbana. Registro Nacional de Barrios Populares (s.f.). *Observatorio de Barrios Populares*. Gobierno de la República Argentina. <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/0a127285-4dd0-43b2-b7b2-98390bfd567f/page/klATC>
- Secretaría de Integración Social y Urbana. (2020). *Plan de contingencia de energía eléctrica Barrio Padre Carlos Mugica: Junio-septiembre 2020*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Secretaría de Integración Social y Urbana. (2018). *Informe final de operativos especiales: Relevamiento Barrio 31 y 31 bis (EMPAB)*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Snitcofsky, V. (2022). *Historia de las villas de la ciudad de Buenos Aires: de los orígenes hasta nuestros días*. Tejido Urbano.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Eds.), *La nueva administración pública* (pp. 2-22). Alianza Universidad.

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods* (3.^{ra} ed.). Sage.

Zapata, M. C. (2020). La participación social en la reurbanización de villas: ¿prácticas habilitantes del derecho a la ciudad? *Bitácora Urbano-Territorial*, 30(1), 91-102.

Soberanía alimentaria en la ciudad de Río Grande, provincia de Tierra del Fuego AeIAS (2021-2023): políticas públicas y actores de la producción avícola y frutihortícola local

Food Sovereignty in the City of Río Grande, Province of Tierra del Fuego AeIAS (2021-2023): Local Public Policies and Actors of Poultry and Fruit and Vegetable Production

Cecilia A. Frías

Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF). Tierra del Fuego, Argentina.
cafrias62@gmail.com

Resumen

El presente artículo describe y analiza las políticas públicas a escala local que promueven la producción frutihortícola y avícola en la ciudad de Río Grande, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (AeIAS), desde la perspectiva de la soberanía alimentaria, durante el período 2021-2023. La provisión de alimentos en la ciudad depende en un 97 % de la importación desde el continente, lo que genera vulnerabilidad logística y ambiental. A través de un análisis cualitativo que incluye revisión documental, entrevistas y observación en campo, se examinan programas como "RGA Agroproductiva" y la creación de la empresa municipal "RG Activa". Los resultados indican que, si bien existen avances normativos y de gestión hacia un sistema alimentario de cercanía, persisten desafíos en la dependencia de insumos, la integración de actores fundamentales como los pequeños productores y un viraje sólido a sistemas agroecológicos sostenidos.

Palabras clave: Agroecología; Sistema alimentario de cercanía; Pequeños productores.

Abstract

This article describes and analyzes local public policies promoting fruit, vegetable, and poultry production in the city of Río Grande, Tierra del Fuego, Antarctica and the South Atlantic Islands (AeIAS), from the perspective of Food Sovereignty during the period 2021-2023. The city's food supply depends 97% on imports from the mainland, creating logistical and environmental vulnerability. Through a qualitative analysis that includes document review, interviews and observation in the field, programs such as "RGA Agroproductiva" and the creation of the municipal company "RG Activa" are examined. The results indicate that, while there has been progress in regulations and in management toward a local food system, challenges remain regarding input dependency, the integration of key actors such as small producers, and a solid shift toward sustainable agroecological systems.

Keywords: Agroecology, Local food system, Small-scale producers.

Recibido: 30/03/26; Aceptado: 13/05/26

Introducción

La soberanía alimentaria surge como un concepto político y social introducido por La Vía Campesina en 1996, definido como el derecho de los pueblos a fijar sus propias políticas agrícolas y alimentarias. En el contexto de Río Grande, esta noción adquiere una relevancia crítica debido a su condición de insularidad y dependencia extrema de los suministros continentales. El sistema alimentario de Tierra del Fuego se caracteriza por una fragilidad estructural: aproximadamente 800 toneladas anuales de productos frescos viajan por vía terrestre durante días, lo cual afecta la calidad nutricional y la huella de carbono (Municipio de Río Grande [MRG], 2022).

Ante este escenario, el MRG ha impulsado el plan estratégico “Río Grande Sostenible”, buscando relocalizar la producción de alimentos como un proceso de desarrollo local y a partir de un conjunto de acciones. Se propone indagar en la ejecución de estas políticas entre 2021 y 2023, identificando a los actores clave y evaluando cómo las herramientas de gestión municipal, como la empresa estatal RG Activa y los programas de fomento y asistencia como RGA Agroproductiva y RGA Avícola, contribuyen a la construcción de una alternativa al sistema alimentario dominante (MRG, s.f.).

Este artículo recupera resultados del trabajo de investigación realizado en el marco del Trabajo Integrador Final para la obtención de título de Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego AelAS en 2025. La metodología de investigación aplicada es de tipo cualitativo (Vasilachis de Gialdino, 2006) a partir de un estudio de caso (Neiman y Quaranta, 2006).

Se trabajó fundamentalmente con dos tipos de fuentes. Por un lado, primarias, a partir del desarrollo y análisis de entrevistas semiestructuradas a dos grupos de actores clave: funcionarios públicos de distinto rango y participantes de las políticas públicas contactados a través de redes personales, a partir de la técnica “bola de nieve” (Sautu *et al.*, 2005). Asimismo, se llevaron adelante observaciones y visitas a chacras productivas locales. Por otro lado, apelando a fuentes secundarias, se utilizó una estrategia de búsqueda, clasificación y análisis de fuentes documentales: documentos públicos, publicaciones oficiales, normativas e información hemerográfica.

Pese al ajuste macroeconómico nacional iniciado en 2024 y a la baja de programas federales, los registros públicos locales indican que las líneas operativas, RGA Agroproductiva, RGA Avícola y RG Activa, mantuvieron su continuidad entre 2024 y 2026 con financiamiento y recursos propios (MRG, 2024, 2025a y b).

El artículo se estructura en cinco secciones. En primer lugar, se presenta el enfoque teórico utilizado. Luego se realiza la caracterización de la producción frutihortícola y avícola local. En tercer lugar, se realiza un análisis de los actores del entramado productivo local, para luego abordar las políticas públicas municipales, su diagnóstico y prácticas. Por último, se presentan las consideraciones finales.

Marco teórico

A partir de la década de 1990, bajo la implementación del Consenso de Washington y las políticas neoliberales, el sistema alimentario argentino profundizó la expansión del modelo agroindustrial. Este esquema, dominado por inversiones de empresas multinacionales, priorizó las reglas del mercado y la apropiación de los procesos naturales para convertirlos en activos financieros (Svampa y Viale, 2020).

Como expresa Carballo (2018), este proceso de concentración e integración vertical ha tenido consecuencias significativas en la Argentina; entre otras, el desplazamiento de pequeños productores y la mercantilización del alimento, que pasa a quedar sujeto a la especulación financiera. Esto ha permitido la consolidación de la lógica del “agronegocio”, caracterizada por la concentración de la tierra, el uso intensivo de químicos y la priorización de la exportación sobre el consumo interno.

Los capitales extranjeros, a través de los *pools* de siembra, inclinaron sus inversiones a los alimentos, con especial foco en los *commodities*, y obtuvieron el control de reproducción de los cultivos al ser dueños de las semillas y de su tecnología asociada (García Guerreiro y Wahren, 2016). En las últimas décadas, como explica Svampa (2013), el modelo del agronegocio se siguió profundizando en la Argentina, donde se pasó del consenso de Washington al consenso de los *commodities*, basado en la exportación de bienes primarios en gran escala, fuertemente demandados por los países centrales y las economías emergentes. En nuestro territorio nacional, este proceso se centró fuertemente en la producción de alimentos como maíz, trigo y soja; así como también en la producción de hidrocarburos y minerales. Esa intensificación extractivista se instaló como nuevo orden económico y político, y con ello, la aceptación pasiva de ser exportadores de materia prima como único destino, justificado por el crecimiento económico y el aumento de reservas de divisas. Estos modelos han sido sostenidos por diversas políticas económicas, más allá de sus ideologías (Svampa, 2013). Asimismo, autores como Gómez (2022) caracterizan el sistema alimentario de Argentina a partir de siete aspectos: globalizado, dependiente, deslocalizado, intensivo, industrial, kilométrico y petrodependiente.

En este contexto, surge la soberanía alimentaria como un enfoque alternativo promovido por La Vía Campesina. Desde 1996, este movimiento internacional ha congregado a campesinos, movimientos sociales y ONG en una lucha pacífica por transformar el modelo agroindustrial globalizado. Su propuesta original define a la soberanía alimentaria como el derecho de los pueblos a fortalecer su capacidad productiva básica, respetando siempre sus particularidades culturales (La Vía Campesina, 1996). Hoy en día, la soberanía alimentaria se entiende como un concepto dinámico que continúa enriqueciéndose a través de la práctica social (Red CaLiSA, 2022).

El paradigma de la soberanía alimentaria propone una transformación pacífica de los sistemas agrícolas basada en seis pilares: derecho a la alimentación, agroecología, acceso a recursos (tierra y agua), localización de los sistemas alimentarios, control local y valorización de los proveedores de alimentos. Se erige como una expresión política reivindicativa y crítica del sistema agroalimentario actual, por considerarlo responsable de la crisis alimentaria mundial. Como alternativa, plantea declarar la alimentación y la agricultura como derechos humanos fuera de los acuerdos comerciales, y reorientar la ciencia y los saberes tradicionales hacia una agricultura sustentable con foco en la agroecología y la reforma agraria (Domínguez, 2015).

Por otro lado, en los últimos años se observa un reconocimiento internacional por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que cuestiona las políticas públicas promotoras del sistema alimentario tradicional, aceptando que interfieren en la desigualdad y el cambio climático. Estos organismos han comenzado a orientar su discurso hacia la necesidad de cambios bajo la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Paredis, 2021). Entre las directrices establecidas, la transición a la agroecología es un hecho significativo para el cumplimiento de dichos objetivos (FAO, 2018). Esta posición alienta a los gobiernos a desarrollar marcos legales que promuevan sistemas alimentarios sostenibles. Marcos (2022) sostiene que la agroecología está estrechamente vinculada con la soberanía alimentaria porque disminuye la importación de alimentos y contribuye a mitigar problemas ambientales. Autores como Cerdá (2023) sostienen que la agroecología implica generar alimentos frescos, de cercanía y de calidad que la comunidad pueda elegir.

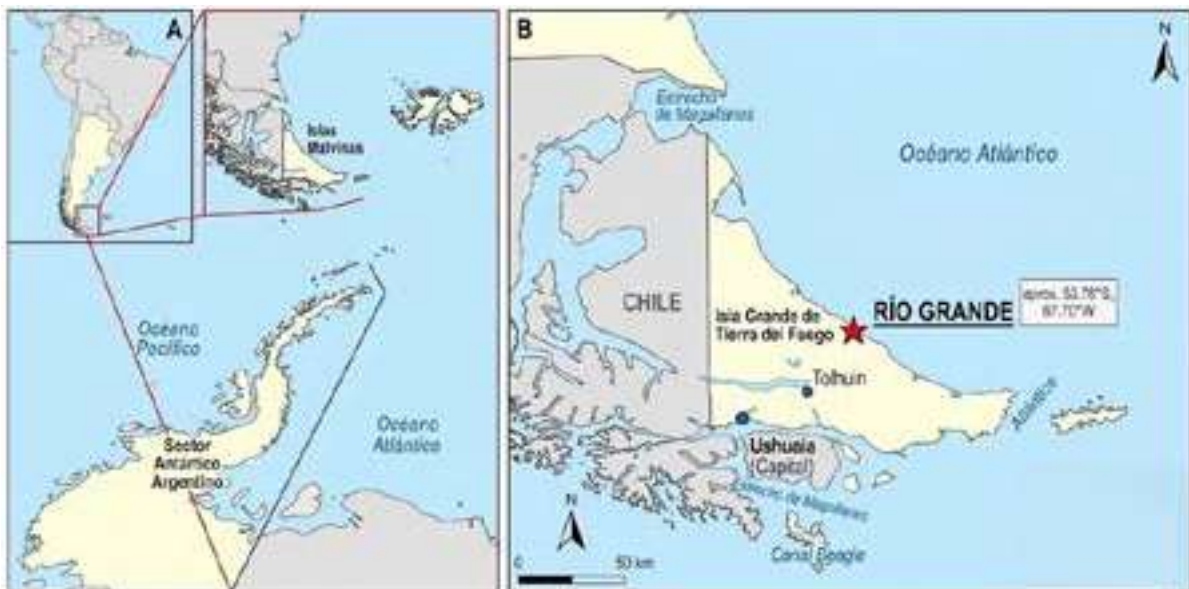
En este orden de ideas, el rol del Estado municipal es clave para morigerar los efectos agroindustriales. Como indica Madoery (2020), los actores del desarrollo local (DL) deben potenciar las capacidades del territorio mediante la innovación y el aprendizaje colectivo. El DL se destaca como un proceso de transformación económica regional con una visión integral (Cravacuore, 2006). Este enfoque requiere incorporar el DL en las agendas locales mediante políticas públicas y acciones colaborativas que involucren a actores estatales y sociales (Rofman y Villar, 2005; Arocena y Marsiglia, 2018). Esto supone un proceso político de concertación para producir sinergia. En la ciudad de Río Grande, esto se traduce en la necesidad de una “nueva institucionalidad”, que permita al municipio, no solo asistir, sino cogestionar procesos productivos. El rol municipal en territorios como el fueguino en materia alimentaria es crucial.

La condición de insularidad, sumada a un clima extremo, ha configurado un sistema dependiente de cadenas logísticas que recorren más de 2800 kilómetros desde los centros de producción (Estrategia Provincial para el Sector Agroalimentario [EPSA], 2023). A nivel local, existe un entramado productivo significativo y una trayectoria de más de diez años en políticas públicas orientadas a la producción. No obstante, la administración municipal enfrenta múltiples desafíos para desarrollar nuevas estrategias de transición hacia sistemas alimentarios sustentables y sostenibles.

Caracterización de la producción frutihortícola y avícola local

Para comprender las dinámicas socioproductivas de la ciudad de Río Grande, es imperativo precisar su particular ubicación geográfica en el extremo sur del continente americano y su condición de insularidad dentro del territorio nacional (Figura 1). Esta localización no solo impone severas restricciones climáticas, sino que además configura la fragilidad logística y el aislamiento estructural previamente descrito.

Figura 1: Mapa de localización general de la ciudad de Río Grande en el contexto nacional y provincial bicontinental



Fuente: Imagen generada con IA Gemini a partir de información del Instituto Geográfico Nacional (IGN).

La producción hortícola de la ciudad de Río Grande representa apenas el 3 % del consumo total. La actividad, mayoritariamente, es de origen familiar, caracterizada por la participación de poblaciones migrantes nacionales y de países limítrofes, con predominio chileno (Livraghi et al., 2021). Debido al clima, el cultivo es estacional, es decir que los procesos productivos se desarrollan entre los meses de septiembre a diciembre (Instituto Nacional de Tecnología

Agropecuaria [INTA], s.f.). No obstante, con nuevas tecnologías e invernáculos calefaccionados, así como a partir de la intervención de políticas públicas, puede extenderse hasta marzo o abril (Coordinación de Desarrollo Agrícola [CDA], 2022).

De acuerdo con los relevamientos realizados, para la mayoría de las y los productores, esta actividad no es su fuente primaria de ingresos. Se observa un vínculo de dependencia con el Estado municipal y provincial, además de una alta informalidad. Existen tres tipos de prácticas: autoconsumo, escala familiar con excedente y mediana/gran escala (CDA, 2022). Este artículo focaliza en las últimas dos. Como se observa en la Figura 2, la localización en la ciudad es dispersa; se identifican tres sectores principales: Escuela Agrotécnica Salesiana, Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa, Microemprendimientos y Artesanado de Río Grande (APy-MEMA) y las Chacras de la Margen Sur, además del vivero municipal como subsector complementario de incidencia en la producción frutihortícola.

Figura 2: Localización de la práctica frutihortícola analizada en Río Grande



Fuente: Elaboración propia a partir de imagen satelital Google Earth (2025).

Dadas las condiciones climáticas hostiles, la producción frutihortícola se divide entre cultivos a cielo abierto y bajo cubierta (invernaderos); esta última, la modalidad predominante. Los tres principales sectores productivos albergan experiencias de ambos tipos de cultivos, no obstante presentan características diferenciales, por ejemplo, en relación con la titularidad del suelo, el método de cultivo, la infraestructura y los mecanismos de comercialización. La Tabla 1 sintetiza comparativamente la caracterización de los principales rasgos de la producción frutihortícola de la ciudad según cada una de las áreas o zonas.

Tabla 1: Comparativo de las características de la producción frutihortícola local

Característica	Misión Salesiana	APYMEMA	Chacras de la Margen Sur
Tipo de cultivo	Bajo cubierta: lechuga, acelga, aromáticas, ornamentales, tomates y frutillas.	Bajo cubierta: lechuga, frutilla, acelga, tomate, espinaca, entre otros.	Mixta: hortalizas variadas, frutos rojos, papa, ajo y aromáticas.
Tipo de riego	Por goteo con recolección de vertientes y bombeo.	Por goteo. Cuentan con agua potable.	Por goteo. Abastecimiento por pozos y camiones cisterna municipales.
Método de cultivo	Convencional en tierra, hidroponía y sustrato inerte.	Suelo e hidroponía a escala importante.	Tradicional en suelo, bancales e hidroponía para lechuga.
Servicios e insumos	Titularidad de tierra y todos los servicios de red.	Titularidad de tierra y todos los servicios de red.	Sin titularización de tierra ni agua corriente. Gas envasado.
Infraestructura	Viveros amplios y calefaccionados.	Estructuras metálicas, policarbonato, madera y nylon.	Invernáculos metálicos y chapas de policarbonato.
Comercialización	Escala mediana.	Escala familiar, con venta de excedentes en diversos canales.	Escala familiar, con venta en chacra y ferias municipales.

Fuente: elaboración propia con base en Bernini (2015) y el Informe RGA Agroproductiva y CDA (2022) y datos propios.

Como puede observarse, la zona denominada Margen Sur enfrenta mayores problemáticas por la falta de servicios de red, esencialmente agua y cloacas, y con ello, la dependencia de camiones cisterna para el riego de los cultivos y el riesgo de contaminación de napas por desechos cloacales.

Por otro lado, existe en la ciudad una estructura productiva dependiente del municipio, denominada unidad plantinera-vivero, que constituye un sector complementario de gran relevancia para la actividad productiva local y se encuentra conectada con las tres zonas mencionadas. Este establecimiento, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico y Ambiente del Municipio de Río Grande, produce y entrega plantines de hortalizas y frutos destinados a los productores inscriptos en el Programa RGA Agroproductiva, y a la empresa estatal RG Activa. El predio cuenta con varias naves, una de las cuales cumple la función de plantinera, con una dimensión de 700 m², de estructura metálica, cubierta por chapas de policarbonato, calefaccionada y una iluminación de tipo led. Este dispositivo constituye el corazón del programa municipal (MRG, s.f.). De acuerdo con las entrevistas realizadas a funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Económico y Ambiente del Municipio de Río Grande, el proceso productivo se basa en el uso de un sustrato de elaboración propia supervisado por el INTA y una combinación de semillas nacionales e importadas; se destaca la adaptación de variedades de tomate italianas mediante plantas madre. La siembra, tanto manual como mecánica, emplea mallas antihelada para optimizar la germinación antes de pasar a un sistema de riego por aspersión o manual con agua potable. Con una oferta que incluye 20 variedades de hortalizas, aromáticas y frutos, la producción se planifica según el registro de RG Agroproductiva, y alcanza una capacidad instalada de hasta 1.500.000 plantines por temporada (Entrevista FCH, 2024).

En relación con la producción avícola local, se distinguen en la ciudad dos puntos productivos avícolas: el de producción de carne de pollos parrilleros en la Misión Salesiana, en el marco de la sociedad del Estado RG Activa, y la producción de huevos, localizadas mayoritariamente en las Chacras de la Margen Sur, a cargo de productores/as individuales y experiencias asociativas. Si bien existe un conjunto de chacareros que también crían y comercializan gallinas

para producción de huevos, nos centraremos principalmente en los productores asociados en la figura de cooperativa de trabajo dedicados a la producción de huevos (Cooperativa de Trabajo Avícola Tierra del Fuego Ltda.).

La Escuela Agrotécnica Salesiana Nuestra Señora de la Candelaria, fundada en 1946 por misioneros salesianos, es una institución educativa que produjo pollos hasta el año 2015 aproximadamente, momento en que las actividades fueron suspendidas por las autoridades educativas. Tras un acuerdo con el Municipio de Río Grande, en el año 2021, el gobierno local buscó recuperar la capacidad ociosa de los galpones y del faenado avícola; la producción de pollos parrilleros fue reestablecida a través de la empresa estatal Río Grande Activa Sociedad del Estado (RG Activa), constituida formalmente en el año 2021. La característica distintiva de la actividad es que se trata de una iniciativa estatal que apunta a “introducir un producto nuevo, fresco, de otra calidad nutricional y con valor local”, según lo expresara en entrevista un alto funcionario de RG Activa (Entrevista Funcionario RG Activa, 2024).

El establecimiento cuenta con instalaciones de faena, verificadas y controladas por Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). Los pollitos son comprados en el continente y trasladados por avión a la ciudad, y son cuidados y engordados con alimento balanceado que se importa de provincias productoras. Una vez que los pollos alcanzan el peso adecuado, son faenados, empaquetados y distribuidos para su comercialización. La oferta al mercado es un producto alimentario caracterizado por ser un pollo parrillero fresco y local, comercializado con la marca “RG Alimentos”, sin hormonas ni antibióticos. El conjunto de características de la actividad se podría clasificar en un matiz entre la llamada avicultura industrial, por ser semiintensiva, y la avicultura alternativa, en cuanto al bienestar animal y la reutilización de desechos. Podríamos considerar que la actividad avícola para carne ha experimentado una transformación institucional, evidenciada en la creación de su marca con identidad local y las nuevas figuras de gestión que le otorga la empresa del Estado.

A diferencia de la producción de carne de pollo, la producción de huevos está mayoritariamente en manos de actores privados y formas asociativas en las Chacras de la Margen Sur. Se identifican tres formas de organización: productores familiares para autoconsumo y venta de excedentes en sus chacras, la Cooperativa de Trabajo Avícola Tierra del Fuego Ltda., y grupos de productores que operan bajo la supervisión técnica del INTA.

El proceso productivo demanda trabajo los 365 días del año. Las razas o biotipos de gallinas para la producción de huevo son las rubias y negras INTA, y también se utilizan las criollas y araucanas.

El alimento utilizado es balanceado y adecuado a cada etapa de vida de la gallina y proviene del continente; también suplementan la alimentación con verdes, generalmente, desperdicios de la producción hortícola. Para el caso de la cooperativa avícola, el alimento utilizado es adquirido en Coronel Suárez. Una vez al año, es analizado en el laboratorio de INTA Pergamino, a fin de verificar la coincidencia de la etiqueta y el producto (Entrevista presidente Cooperativa de Trabajo Avícola Tierra del Fuego Ltda., 2024).

Entre los insumos indispensables en la producción avícola, se destaca la carencia del servicio de agua por red que experimentan los productores localizados en la zona sur de la ciudad, situación compartida con los productores frutihortícolas.

Esta condición resulta una debilidad en la producción, puesto que dependen de la provisión de agua que realiza el municipio, y solo en algunos casos utilizan como alternativa la recolección de agua de lluvia posteriormente potabilizada. Por otro lado, no se utiliza agua extraída de pozos, por ser considerada potencialmente peligrosa ante la falta de servicios de red cloacal.

De estos rasgos se desprende que ambos sectores avícolas (carne y huevos) enfrentan una dependencia crítica de los suministros continentales, específicamente en la reproducción de especies y la adquisición de alimento balanceado, lo que representa una amenaza para la sostenibilidad económica de la actividad.

Destacamos la participación del INTA, con representación por medio de una Agencia de Extensión Rural ubicada en el centro de la ciudad, por cumplir un rol relevante mediante capacitaciones, asesoramiento y entrega de aves con genética de postura (negra y rubia INTA), para sistemas sustentables y libres de jaula. Además, en ese espacio, los grupos asociativos y la cooperativa avícola comercializan la producción de huevos (Entrevista funcionario de INTA, 2024).

El potencial de Río Grande para avanzar hacia un modelo de soberanía alimentaria es significativo, aunque todavía se encuentra en una etapa incipiente. Actualmente, la producción hortícola local cubre apenas el 3 % del consumo total de la ciudad. Sin embargo, existen señales de una transición hacia prácticas más sostenibles, como ser la producción de alimentos frescos de valor local, circuitos cortos de comercialización y diversificación de cultivos.

Si bien los productores se encuentran integrados al sistema formal, su participación está signada por un marcado vínculo de dependencia con el Estado. Debido a que la planificación de la producción se centraliza en registros municipales como el RGA Agroproductiva, los actores locales tienden a desempeñar un rol de beneficiarios operativos, con una incidencia limitada en el diseño estratégico de las políticas públicas y en la toma de decisiones que afectan al sector.

Gobernanza de la tierra y el alimento: el rol municipal en el entramado productivo y la política pública

El entramado productivo frutihortícola y avícola de Río Grande se compone de diversos actores que intervienen de forma directa e indirecta en el territorio. En el sector económico, los protagonistas principales son los productores familiares (tanto individuales como asociados), la Misión Salesiana y la sociedad del Estado RG Activa. Gran parte de estos productores locales forman parte de la Economía Social y Solidaria, un sector que surge como respuesta a la exclusión generada por políticas neoliberales, que busca mejorar las condiciones de vida de la comunidad mediante la gestión democrática y el compromiso social (Rofman y Villar, 2005).

Desde la perspectiva del análisis de actores, como expresan Rofman y Villar (2005), el poder de influencia de estos respecto a las actividades productivas frutihortícola y avícola, respectivamente, no es uniforme. Mientras que los productores individuales poseen un poder de intervención bajo debido a su inserción subordinada en el sistema, aquellos agrupados en cooperativas o asociaciones alcanzan un nivel medio al lograr dialogar con el sector político y tratar de incidir en la agenda pública. Por su parte, la empresa estatal RG Activa y el propio Estado en sus distintos niveles cuentan con un poder de intervención alto, que les brinda la capacidad de impulsar o reorientar las estrategias productivas y las políticas de promoción vigentes.

Por otro lado, el sistema de conocimiento actúa como un pilar estratégico para el desarrollo local. El INTA, durante el período de análisis (2021-2023), se destaca con un alto poder de intervención al ejecutar políticas públicas directamente en el territorio entre otras, PROHUERTA y Cambio Rural. Las universidades, como la Universidad Nacional de Tierra del Fuego AELAS (UNTDF) y la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), son actores de intervención indirecta con un poder medio, enfocadas en generar saber situado y transferir tecnología. Ejemplos de esto son la creación de la carrera de Ingeniería en Agroecología (UNTDF) y las mejoras en tecnologías avícolas logradas mediante la articulación entre la universidad, el municipio y los productores. El fortalecimiento de alianzas estratégicas entre los productores y el sistema de

conocimiento es la clave para ampliar su incidencia en las políticas públicas.

El Municipio de Río Grande institucionalizó su estrategia a través de una base jurídico-normativa densa y encuentra un sustento clave en la propia Carta Orgánica Municipal, que establece el deber de proveer a la productividad local (COM, 2006). Entre 2019 y 2022, se sancionaron nueve normas locales. Por ejemplo, en 2019 se aprobó la Ordenanza Municipal N.º 4041/2019, que crea la Sociedad del Estado Río Grande Activa para la prestación de servicios generales y mejoras urbanísticas, sociales y tecnológicas. A este impulso se sumó, en 2020, la adhesión a los ODS (Ordenanza N.º 4102/2020) y la posterior ratificación de convenios estratégicos mediante las Ordenanzas N.º 4340/2021 y N.º 4342/2021, los cuales formalizaron la articulación con la Misión Salesiana y el INTA, respectivamente, para fortalecer la capacitación, investigación y extensión en agricultura familiar. Complementariamente, la Ordenanza N.º 4488/2022 estableció un Plan de Regularización de Tierras Urbanas con fines productivos en el sector de APYMEMA, a partir del cual se solucionó la problemática de tenencia en tierras fiscales, mientras que la Ordenanza N.º 4526/2022 dispuso la creación del Mercado Municipal de Alimentos, bajo la órbita de Río Grande Activa, con el fin de asegurar el abastecimiento, transparentar la formación de precios y potenciar la producción local en pos de alcanzar la soberanía alimentaria.

Es a partir de ese andamiaje normativo que, durante el período 2021-2023, la gestión municipal, bajo el plan “Río Grande Sostenible”, jerarquizó, como se enuncia en los documentos oficiales (MRG, 2022), la soberanía alimentaria como un eje de gestión a largo plazo, y estructuró sus políticas en tres niveles: asistencia, fomento y producción directa. Sobre este punto se realizan algunas observaciones.

Programa productivo municipal RGA Agroproductiva

El programa RGA Agroproductiva constituye la política pública local de fomento al desarrollo productivo, materializada inicialmente desde el año 2021 en los presupuestos programáticos del municipio, donde cada año fue incrementando sus metas en relación con los resultados obtenidos en términos formales. El programa se institucionalizó en el año 2023, mediante el Decreto Municipal N.º 1505/2023. Uno de los componentes destacados es la asistencia técnica, económica y financiera brindada a los productores en sus distintos rubros. El objetivo general del programa es mejorar las condiciones para el desarrollo, fortalecimiento e integración de la actividad hortícola local en procura del autoabastecimiento de la ciudad.

El programa se articula mediante la entrega estratégica de plantines a los productores registrados, complementada con un esquema de asesoramiento técnico integral, capacitaciones, asistencia técnica y financiamiento. Asimismo, la iniciativa fortalece la comercialización a través de un punto de venta permanente en un espacio municipal denominado Paseo Canto del Viento, ubicado en el centro comercial de la ciudad, el cual adapta su dinámica de ventas a la estacionalidad de las cosechas.

Como resultado, el programa ha impulsado la diversificación de especies, la ampliación de la infraestructura productiva y un incremento sostenido en el número de productores, y eleva la escala de producción año tras año. Un logro significativo, validado por los propios participantes de la política pública, es la extensión del ciclo productivo gracias a la entrega anticipada de plantines en el mes de septiembre. El crecimiento de la actividad frutihortícola vinculada a RGA Agroproductiva se detalla en la Tabla 2, donde se observa la evolución de la participación de los productores.

Tabla 2: Temporada productiva y evolución del crecimiento de productores del Programa RG Agroproductiva

Temporada (1 de agosto y 31 de marzo)	Productores inscriptos en el programa
2019/2020	46 (Corresponden a P. Huertas Urbanas)
2020/2021	No contabilizado por pandemia
2021/2022	150
2022/2023	180
2023/2024	230

Fuente: Elaboración propia con base en los datos relevados en entrevista a funcionario de la Secretaría de Desarrollo Productivo y Ambiente (SDPyA) (2024).

Programa productivo municipal RGA Avícola

El Programa RGA Avícola es muy incipiente y está destinado a la producción agroecológica de huevos de gallinas de granja. Tiene como objetivo fortalecer a pequeños productores en el desarrollo de la actividad avícola local. Durante el período de análisis, el programa se encontraba en la etapa de inicio de ordenamiento del sector, la difusión de las buenas prácticas con trabajo articulado con el INTA. Es importante destacar que en el año 2025 se creó el sello avícola.

En este sentido, la política pública del municipio respecto de la actividad productiva de huevos se encuentra en proceso de desarrollo. Y está limitada a facilitar un espacio de comercialización en el paseo Canto del Viento para ventas de huevos a los productores del programa Cambio Rural supervisados por INTA, SENASA y bromatología municipal.

Río Grande Activa, Sociedad del Estado (RG Activa)

A partir de esta empresa, el municipio opera como un productor de gran escala según la distinción explicada más arriba. Como se anticipó, la empresa fue creada en 2019 por ordenanza municipal. Inició sus operaciones en 2021 con un capital íntegramente municipal y un objeto social amplio, que la faculta para conformar unidades de negocio y asociarse con otras entidades. Su estructura de gobierno cuenta con una presidencia, una sindicatura y dos directores ad honorem, estos últimos en su carácter de funcionarios municipales.

En el ámbito operativo, la empresa gestiona de forma integral la producción de pollos parrilleros, eliminando intermediarios mediante la venta directa en ferias y puntos propios. Un hito de la gestión es la puesta en valor de las instalaciones de la Misión Salesiana, donde se reactivó la producción de pollo fresco y se inició el cultivo de tomates a escala intermedia para el mercado local.

Bajo la marca RG Alimentos, la sociedad comercializa sus productos y establece convenios con comercios locales para ampliar su alcance. Tras la ampliación de su objeto social mediante el Decreto N.º 509/2022, RG Activa se consolida como una herramienta estratégica para intervenir en áreas clave del Estado, ya que aporta dinamismo a la gestión pública y articula con el sector privado en proyectos productivos de mediana y gran escala.

Desde el enfoque de la soberanía alimentaria, la empresa estatal ofrece a la comunidad mayor posibilidad de alimentos frescos y locales, lo cual la constituye como un actor de alto poder e influencia, que desplaza la frontera del Estado desde el simple fomento hacia la producción directa a gran escala.

Consideraciones finales

El Municipio de Río Grande ha logrado posicionar la soberanía alimentaria en la agenda pública mediante el programa RGA Agroproductiva, el cual registra avances significativos en la producción frutihortícola local, el incremento sostenido en la cantidad de productores y la incorporación de algunas prácticas agroecológicas como la comercialización de cercanía y la diversificación productiva. No obstante, persiste una tensión entre la narrativa institucional y la praxis política: se detecta que la gestión de gobierno municipal aún conserva rasgos de un modelo Estado-céntrico y asistencialista, donde la participación de los productores en la toma de decisiones es periférica. Por otro lado, si bien se han anunciado algunas estrategias para romper con la dependencia estructural de insumos y otras cuestiones, es necesario dar pasos firmes que consoliden las cadenas productivas, potencien la emergencia de productores y actores privados que provean localmente de insumos. Este asunto es clave para la soberanía alimentaria en tanto las decisiones soberanas sobre qué, cómo y dónde producir deberían desarrollarse a partir de estrategias horizontales.

Asimismo, si bien la creación de la empresa estatal RG Activa ha permitido intervenir estratégicamente en el mercado (al recuperar, por ejemplo, capacidades ociosas para la producción de pollos y tomates), existe el riesgo de que la potencia del Estado desplace al sector privado local si no se establecen marcos de complementariedad claros. A esto se suman obstáculos estructurales críticos, como la dependencia de insumos continentales que afecta al conjunto de actores del entramado productivo, y las asimetrías territoriales respecto de los productores familiares y experiencias asociativas, específicamente la precariedad legal sobre la tenencia de la tierra y falta de servicios en la Margen Sur.

Esta matriz de dificultades estructurales cobra especial relevancia al analizar el escenario reciente. Al respecto, aunque el seguimiento documental para el período 2024-2026 señala que la estructura municipal asumió la sostenibilidad de estas políticas frente al escenario nacional, las evidencias preliminares sugieren que las tensiones de fondo no se han disipado. La escasez hídrica, la regularización de las chacras y la subordinación a insumos del continente permanecen como variables críticas que no solo condicionan los resultados presentes, sino que invitan a continuar la investigación.

En última instancia, la evidencia recolectada en el trienio de estudio, proyectada en estos indicios contemporáneos, reafirma que la transición hacia la soberanía alimentaria demanda un giro hacia modelos agroecológicos sostenidos por una gobernanza participativa, donde los productores sean reconocidos como sujetos políticos activos y no meros participantes.

Referencias

- Arocena, J. y Marsiglia, J. (2018). *La escena territorial del desarrollo: Actores, relatos y políticas*. Taurus.
- Bernini, M. (2015). *Asistencia Técnica a los Productores Frutihortícola de la Provincia de Tierra del Fuego- Temporada 2014-2015*. Consejo Federal de Inversiones. <http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/asistencia-tecnica-a-los-productores-frutihortcolas-de-la-provincia-de-tierra-del-fuego-temporada-2014-2015>
- Carballo, C. (2018). *Soberanía Alimentaria y Desarrollo: caminos, horizontes en Argentina*. Mónada-nomada; CaLiSA-Nutrición (UBA); CaLiSA-FAUBA (UBA).
- Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Río Grande, provincia de Tierra del Fuego (COM) (2006).
- Cerdá, E. (2023). Guía de Agroecología para municipios. Dirección Nacional de Agroecología. Subsecretaría de Alimentos, Bioeconomía y Desarrollo Regional. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina. https://magyp.gob.ar/sitio/areas/agroecologia/_pdf/GUIA_AGROECOLOGICA_MUNICIPIOS.pdf?103523
- Coordinación de Desarrollo Agrícola. (2022). Informe Programa RGA Agroproductiva Temporada 2021-2022. Secretaría de Desarrollo y Ambiente Municipio de Río Grande.
- Cravacuore, D. (2006). La articulación de actores para el desarrollo local. En A. García (Comp.), *Desarrollo local: una revisión crítica del debate* (pp. 55-70). Universidad Nacional de Quilmes.
- Domínguez, D. (2015). La soberanía alimentaria como enfoque crítico y orientación alternativa del sistema agroalimentario global. *Pensamiento Americano*, 8(15), 146-175.
- EPSA (2023). Estrategia Provincial para el Sector Agroalimentario. Resolución del Ministerio de Producción y Ambiente N° 598/23. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tierra_del_fuego_2023_0.pdf
- García Guerreiro, L. y Wahrein, J. (2016). Seguridad Alimentaria Vs Soberanía Alimentaria: La cuestión alimentaria y el modelo del agronegocio en la Argentina. *Trabajo y Sociedad*, 26, 327-340. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1514-68712016000100019&lng=es&nrm=iso&tlng=pt
- Gómez, E. (2022). La cuestión alimentaria en Argentina: entre la emergencia y la soberanía. *Cátedra Paralela*, 20, 153-178. <https://doi.org/10.35305/cp.vi20.330>
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA s.f.). *Manual de avicultura*. Ministerio de Agroindustria. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_de_avicultura_2oano.pdf
- La Vía Campesina (1996). Declaración de Roma de La Vía Campesina que define por primera vez la Soberanía Alimentaria. <https://viacampesina.org/es/1996-declaracion-de-roma-de-la-via-campesina-que-define-por-primera-vez-la-soberania-alimentaria/>
- Livraghi, E., Spontón, E. A., Preda, G. M., Pérez Centeno, M. y Ejarque, M. (2021). *La producción agropecuaria de Tierra del Fuego y sus cambios en el período intercensal 2002-2018*. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

- Madoery, O. (2020). Desarrollo territorial Federal. Informe Foro Universitario del Futuro. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/desarrolloterritorialfederal-argentina-futura.pdf>
- Marcos, M. F. (2022). *La cuestión alimentaria en la trama de la política estatal: soberanía alimentaria y agroecología como problemas de gobierno* [Tesis de doctorado. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires]. Repositorio FFyL <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital>
- Municipio de Río Grande (2022). Plan estratégico Río Grande sostenible. <https://www.riogrande.gob.ar/wp-content/uploads/2022/11/PLAN-ESTRATEGICO-RIO-GRANDE-SOSTENIBLE-2022.pdf>
- Municipio de Río Grande (2024). Río Grande Activa lanza su página web. *Portal de Noticias de la Ciudad de Río Grande*. <https://info.riogrande.gob.ar/rio-grande-activa-lanza-su-pagina-web>
- Municipio de Río Grande (2025a). Río Grande fortalece su producción local y consolida nuevas alternativas productivas. *Portal de Noticias de la ciudad de Río Grande*. <https://info.riogrande.gob.ar/rio-grande-fortalece-su-produccion-local-y-consolida-nuevas-alternativas-productivas>
- Municipio de Río Grande (2025b). Por primera vez, productores riograndenses reciben Sello Avícola Municipal. *Portal de Noticias de la ciudad de Río Grande*. <https://nueva.riogrande.gob.ar/2025/09/12/por-primera-vez-productores-riograndenses-reciben-sello-avicola-municipal>
- Municipio de Río Grande. (s.f.). *Dossier Soberanía Alimentaria*. Municipio de Río Grande.
- Neiman, G. y Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En I. Vasilachis de Gialdino (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 212-234). Gedisa.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2018). El trabajo de la FAO sobre agroecología. Una vía para el logro de los ODS. <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/i9021es>
- Paredis, E. (2021). Governance van transities. *Fuegia*, IV(1), 76-95. <https://untdf.edu.ar/institutos/icse/publicaciones/fuegia>
- Red Nacional de Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria (Red CaLiSA). (2022). *Informe Anual de la Situación de la Soberanía Alimentaria en Argentina* (IASSAA 2022).
- Rofman, A. y Villar, A. (2005). Los actores del desarrollo local en el contexto argentino: Orientaciones teóricas e instrumentos de análisis. Documento elaborado para la Tecnicatura en Economía Social y Desarrollo Local –convenio MDS– Ministerio de Ecuación Ciencia y Tecnología de la Nación. PROYECTO PNUD ARG/04/005.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P. y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO.
- Svampa, M. (2013). “Consenso de los Commodities” y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244, 30-46. <https://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>

Svampa, M., y Viale, E. (2020). *El colapso ecológico ya llegó: una brújula para salir del (mal) desarrollo. Siglo XXI.*

Vasilachis de Gialdino, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa.* Gedisa.

Artefactos algorítmicos como nativos: una propuesta para la etnografía de lo digital

Algorithmic Artifacts as Natives: A Proposal for Digital Ethnography

Carolina Di Próspero

Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales - Universidad Nacional de San Martín (EI-DAES-UNSAM). San Martín, Buenos Aires, Argentina

cdiprospero@unsam.edu.ar

Daniel Daza

Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales - Universidad Nacional de San Martín (EI-DAES-UNSAM)., San Martín, Buenos Aires, Argentina

ddaza@unsam.edu.ar

Resumen

El presente artículo aborda la complejidad de la digitalidad contemporánea centrándose en el estudio de lo que se define como artefactos algorítmicos desde una perspectiva antropológica y sociotécnica. En primer lugar, se propone un desplazamiento teórico y metodológico que consiste en tratar a estos dispositivos (inteligencias artificiales, algoritmos, autómatas y plataformas), no solo como herramientas complejas, sino como nativos actantes con capacidad de agencia en los ensamblajes sociales. Al proponer la práctica etnográfica digital, el trabajo busca deconstruir la aparente transparencia de estos objetos técnicos para identificar las lógicas de producción, poder, afectividad y efectividad que subyacen a su funcionamiento. Además, desde diversos ejemplos, se analizan tanto las posibilidades de intervención creativa como los efectos sociotécnicos imprevistos en los que su actancia constituye un elemento central. El texto argumenta que los artefactos algorítmicos intervienen activamente en el espacio material cotidiano, que exige una descripción densa de la tripolaridad emergente del encuentro entre humanos y no humanos. Finalmente, se reflexiona sobre la necesidad de una soberanía sociotécnica y una gobernanza tecnológica ética y situada regionalmente. El enfoque que aquí se propone busca captar la vitalidad de los algoritmos y su papel como *nativos* en la cultura algorítmica actual.

Palabras clave: Artefactos algorítmicos; Etnografía de lo digital; Agencia no humana; Sociotécnica.

Abstract

This article addresses the complexity of contemporary digitality by focusing on the study of what are defined as algorithmic artifacts from an anthropological and sociotechnical perspective. First, it proposes a theoretical and methodological shift that consists of treating these devices (artificial intelligences, algorithms, automata, and platforms) not only as complex tools, but as native active agents with agency capability in social assemblages. By employing digital ethnographic practice, the work seeks to deconstruct the apparent transparency of these technical objects in order to identify the logics of production, power, affectivity and effectiveness that underlie their functioning. Furthermore, various examples are used to analyze both the possibilities of creative intervention and the unforeseen socio-technical effects in which its action constitutes a central element. The text argues that algorithmic artifacts actively intervene in everyday material space, demanding a rich description of the tripolarity that emerges from the encounter between humans and non-humans. Finally, it reflects on the need for sociotechnical sovereignty and ethical, regionally situated technological governance. The approach proposed here seeks to capture the vitality of algorithms and their role as native elements in contemporary algorithmic culture.

Keywords: Algorithmic artifacts; Ethnography of the digital; Non-human agency; Sociotechnical.

Recibido: 30/03/26; **Aceptado:** 08/06/26

Introducción

Cuando nos proponemos abordar, desde las ciencias sociales y desde la antropología en particular, problemáticas vinculadas a la digitalidad de la vida cotidiana, compleja y casi omnipresente, solemos encontrarnos con un abanico conceptual muy amplio: artefactos, objetos técnicos, algoritmos, interfaces, actores-red, sistemas, máquinas, aparatos, y un largo etcétera. En este escenario, y con el fin de organizar la indagación sobre los términos que utilizamos para referirnos a un futuro que se hace cada vez más presente y el pensamiento sobre la hora actual y sus tribulaciones (Kozel *et al.*, 2024), se impone tomar decisiones sobre las formas de denominar a aquello que conforma la digitalidad que nos rodea. En este artículo, nos ocupamos de una parte de esa digitalidad, la de los artefactos algorítmicos.

Entendemos como “artefactos algorítmicos” a los dispositivos sociotécnicos que se reconstruyen al etnografiar lo digital. Nombrar a un dispositivo sociotécnico como artefacto implica una toma de posición teórica y también política. Es decir, al optar por una definición y tomar otras como sinónimas, o incluso como antagónicas, se está aceptando la existencia de tensiones o miradas divergentes entre distintos campos de conocimiento e incluso al interior de una misma disciplina. Así, por ejemplo, hablar de “dispositivo” en un ámbito técnico refiere a artefactos como las computadoras, pero este mismo término, dentro de las ciencias humanas, puede remitir a lo que Michel Foucault (2005) definía como un conjunto heterogéneo de discursos, instituciones, decisiones, enunciados científicos, proposiciones éticas, medidas administrativas y todo aquello que sirva como relación de fuerza en una determinada situación y momento.

En este sentido, para nosotros, un artefacto algorítmico, como concepto analítico, es un constructo que soporta implicancias económicas, sociales y políticas, en tanto su potencialidad de conformar redes de agentes que capturan datos, los analizan y predicen comportamientos subrepticamente y al servicio de las grandes empresas tecnológicas. Es decir que los artefactos algorítmicos constituyen un tipo especial de “objetos”, que operan como *gatekeepers*¹ invisibles que filtran y jerarquizan la experiencia del usuario.

Sin ánimos de ocluir las derivas de los términos, sino, por el contrario, partiendo de una definición amplia, buscamos hacer foco en los artefactos algorítmicos, que se caracterizan por su devenir compuesto por interacciones con otros objetos y con humanos (Simondon, 2007), intentando reconocer a los actores-red (Latour, 2008) que construyen un ensamblaje dinámico en que la agencia es distribuida entre múltiples interfaces de interacción heterogéneas (Scolari, 2018). Estas interpelaciones nos pueden llevar a estudiar máquinas o sistemas que funcionan y fluyen pero también incorporan interrupciones, que procesan y transforman elementos y energía para producir algo nuevo (Deleuze y Guattari, 1973). Sistemas que bien pueden ser considerados *autorreferenciales*, es decir, que producen y reproducen sus propios elementos mediante operaciones que remiten al propio sistema (Luhmann, 1998); por ejemplo, en el programa *Deep Blue*, en el cual hay un *feedback* entre los movimientos que se dan en la partida de ajedrez y la consecuente respuesta del algoritmo (causa/consecuencia). O bien *autopoieticos*, como en el caso de los algoritmos de las llamadas “inteligencias artificiales” (IA) que no solo refieren al propio sistema sino que crean un sistema idéntico a sí mismo, modificando sus propios códigos (Maturana y Varela, 1973). Como ejemplo podemos citar el caso del *software AlphaGo*, diseñado para aprender y jugar al juego de estrategia chino go. Este artefacto algorítmico, sin tener instrucciones humanas de cómo se debían realizar las jugadas ganadoras –es decir, en forma autónoma–, logró autoproducirse como un jugador campeón mundial (causa/consecuencia/creación).

1 Entendemos por “gatekeepers” lo que en español podríamos traducir como “porteros” o, más precisamente, las entidades o artefactos algorítmicos que actúan como custodios, recepcionistas u orientadores de una puerta de entrada a procesos sociales, políticos y afectivos más amplios.

Las problemáticas² a las que nos referimos pueden enmarcarse, en principio, dentro de dos grandes tipos de investigaciones pasibles de ser abordadas desde la etnografía:

- investigaciones que plantean sus objetos de estudio desarrollados enteramente en entornos virtuales o digitales.³
- investigaciones que podríamos llamar “híbridas”, en las que lo digital es un elemento constitutivo de la trama social o bien conforma una dimensión del objeto de estudio.⁴

Podemos verlo de forma esquemática en la Figura 1.

Figura 1: Cuadro conceptual de la investigación en lo digital



Fuente: Elaboración propia

En un libro en el que nos dedicamos a analizar los alcances del método etnográfico en los nuevos espacios de interacción habilitados por la existencia de internet en un presente signado por la paulatina digitalización de numerosos aspectos de la vida cotidiana (Daza y Di Próspero, 2024), adscribimos a la importancia de descentrar los artefactos digitales (plataformas, dispositivos, algoritmos) y prestar atención a las maneras en las cuales forman parte de conjuntos más amplios de ambientes y relaciones sociales. Este movimiento permite entender lo digital como parte de una problemática social y no como el problema central (Pink et al., 2016), y así generar conocimiento sobre los efectos de lo digital en diversos aspectos que conforman el contexto, las prácticas, las vivencias y las relaciones cotidianas. Ahora bien, en el contexto actual de consolidación de una cultura algorítmica construida a partir de la extracción de datos, en que las tecnologías emergentes han pasado a ser una capa que permea y articula casi todos los ámbitos de la vida –es decir, que han pasado a ser vitales (Gómez Cruz, 2022)–,

2 Más ejemplos en <https://www.youtube.com/watch?v=uoHHxHZEiqA>

3 Podemos mencionar como ejemplo los estudios etnográficos sobre *Second life* (Krischke Leitão, 2012; Boellstorff, 2015; Bohrer dos Santos, 2019) o sobre la plataforma Discord (Zampieron, 2024).

4 Por ejemplo, los estudios socioantropológicos sobre influencers (Piracón Fajardo, 2025; Blázquez, 2025) o las etnografías sobre los efectos de la pandemia (Hijós y Blanco Esmoris, 2020) o aquellas sobre la sensación de inseguridad (Vélez, 2019).

se hace necesario centrar nuestra mirada también en los artefactos, en sus softwares y hardwares. Los algoritmos “generan formas automatizadas de conexiones entre instituciones, formas de conocimiento, ideologías, prácticas, procesos económicos y sociales” (Gómez Cruz, 2022, p. 107). Estas conexiones dependen cada vez más de estos y generan una cultura que no existe sin ellos; por este motivo, es clave situarlos en su vitalidad:

la cultura algorítmica, a diferencia de una cibercultura⁵ (con sus propias reglas, independiente, y a la que se podía acceder y salirse) o una cultura digital (basada en el uso de las tecnologías que se añadían a la vida cotidiana), es una cultura con un programa (computacional) que genera formas particulares (culturales, sociales, económicas, etc.), en muchos casos sustituyendo a las anteriores. Por ello es tan relevante situar a los algoritmos en su vitalidad. (Gómez Cruz, 2022, p. 107)

Por otro lado, en el mismo libro también planteamos la necesidad de avanzar sobre la idea de actancia a la hora de abordar investigaciones atravesadas de una u otra forma por lo digital y al reflexionar sobre las maneras en las que lo digital forma parte de nuestros problemas de investigación, diseños metodológicos y trabajos de campo. Entendiendo por actancia una forma de intervenir a partir de la cual actantes humanos y no humanos interactúan dentro de un ensamblaje social en el que cada entidad produce relaciones que crean, enlazan, aumentan o destruyen fragmentos de ese ensamblaje y del mundo (Harman, 2015). Desde una antropología simétrica y *cyborg*, que busca reducir privilegios no solo etnocentristas sino también antropocentristas (Haraway, 1991; Latour, 1991, Pepper, 1993; Strathern, 1994; Viveiros de Castro, 1996; Duarte Arias y Escobar Mejía, 2026; Silla, 2026), el mundo es también una construcción de los artefactos técnicos. Estos crean condiciones de posibilidad tanto de espacios de interacción como de formas de relación, códigos y/o lenguajes, que se revelan como *tripolaridad*, donde el “tercer polo” es lo que emerge del encuentro de entidades diversas (Krotz, 1994). Por ejemplo, un *smartphone* “hace hacer” distintas actividades, despliega ciertas posibilidades de acción a quienes lo portan. Este marco conceptual, desarrollado principalmente por Bruno Latour como teoría del actor-red (2008), plantea una visión de lo social y lo tecnológico como aspectos de un mismo mundo, híbrido, sin separación, e interdependiente. Un “actor-red” es un agente que, en sus interacciones, va construyendo y transformando las redes que integra. Desde esta perspectiva, nos podemos hacer preguntas y reflexionar sobre los dispositivos, las máquinas algorítmicas artificialmente inteligentes,⁶ las interfaces sociotécnicas o los artefactos algorítmicos en sentido amplio, como actantes que interactúan (a su modo) con las personas y con otros artefactos. En el

5 En esta periodización propuesta por el autor, la cibercultura se corresponde con la primera masificación de internet en los años noventa, cuando se hablaba de un mundo real y uno virtual, con una (ciber)cultura propia y de la vida en la pantalla (Turkle, 1997). La cultura digital coincide con la denominada Internet 2.0 de principios de los años 2000: “hemos pasado de un mundo de magos de Internet a un mundo de gente común que utiliza internet en forma rutinaria” (Wellman, 2004, p. 125). La cultura algorítmica corresponde al contexto actual de capitalismo informacional. El año 2008 constituye un parteaguas ya que, a partir de ese momento, se produjo una maduración y convergencia de las tecnologías 4.0, principalmente de la inteligencia artificial, el internet de las cosas, el Big Data, entre otras (Gendler y Girolimo, 2025).

6 Las formas de denominar a las tecnologías siempre están arraigadas a distintas tradiciones de pensamiento y momentos históricos (por mencionar solo dos elementos de los tantos que podríamos incluir). En este sentido, la “inteligencia” ha sido un concepto puesto en la encrucijada de distintos paradigmas que la definieron de acuerdo con sus visiones del mundo. Desde quienes buscaron universalizar y medirla con base en estándares que generalmente destacan los aspectos lógico-matemáticos y lingüísticos aplicados a la resolución de problemas, hasta aquellos que la pluralizaron e individualizaron planteando su plasticidad y ubicuidad, así como la imposibilidad de medirla con certeza. Los debates continúan y se profundizan con esta nueva “inteligencia” de las máquinas algorítmicas. Por otro lado, su artificialidad también está cuestionada; por ejemplo, Kate Crawford (2022) afirma que la IA no es ni inteligente ni artificial. Entre sus variados argumentos se encuentran los abusos de lo “natural”; desde los recursos necesarios para su funcionamiento hasta los entramados de explotación humana en contextos políticos que, como no podía ser de otra manera, generan desigualdad y poder a favor de los mejor posicionados en el concierto mundial. Es decir, lo que aquí denominamos como “máquinas algorítmicas inteligentemente artificiales” es una definición que pretende interpelar a quien lee para pensar en sus propias definiciones y ponerlas a dialogar con las que vamos compartiendo en este texto.

libro desplegamos maneras de abordar esas preguntas, evidenciando otras formas de estar “allí”, de situarnos en el campo: cuestión clave para la etnografía. Esas otras formas de interpelar a la práctica etnográfica parten de la existencia de actantes digitales que dejan de funcionar como mero instrumento, herramienta o medio y pasan a ser intermediarios con papeles clave en los ensamblajes sociotécnicos. Dicho de otro modo, los artefactos algorítmicos, como actores-red, empiezan a obligarnos de alguna u otra manera a incluirlos de un modo más activo en nuestros problemas de investigación y en nuestros análisis, dada su capacidad de agencia.

Partiendo de estas ideas y de experiencias de investigación recientes atravesadas por la agencia de tecnologías emergentes con alcances extraordinarios, como las denominadas IA, han surgido nuevas preguntas en relación con la posibilidad de identificar *quién* actúa cuando hay una acción y cuáles son sus implicancias. Tras la emergencia de nuevas interacciones en espacios situados en el mundo digital, y más allá de este, ¿es posible registrar aquellas interacciones transparentes y no transparentes (entre personas y no humanos entre sí)? ¿Es posible etnografiar a los artefactos algorítmicos como *nativos*? ¿De qué formas podemos describir densamente esas agencias y sus códigos de interacción? Desde una postura asertiva, la propuesta teórico-metodológica de este artículo es reflexionar sobre el abordaje de lo no humano, e incorporar un movimiento extra: hacer foco en los artefactos algorítmicos. Se trata de deconstruirlos: comprender sus orígenes, sus procesos de producción, sus trayectorias, para abonar a la identificación de los múltiples aspectos de su vitalidad (Gómez Cruz, 2022) y a la reconstrucción de su organización y aquellas prácticas que su actancia propicia. La meta final es, a través de la etnografía, llegar a comprender códigos, proyección y alcances de los artefactos algorítmicos, es decir, *captar* o (re)construir su *punto de vista nativo* (Malinowski, 1922).

Artefactos algorítmicos en la trama social

La dimensión material de la vida cultural ha estado presente en las investigaciones desde los inicios de la antropología moderna; la relación entre lo material y las personas, tanto en el pasado como en la actualidad, ha sido abordada desde diversas perspectivas. La reflexión sobre los objetos, su producción y uso fue un campo de debate en el que la neutralidad o no de estos constituyó un aspecto central en torno a su carácter social (Zallocchi, 2019). La cultura material se encuentra significativamente construida: los artefactos no son meros acompañantes de la experiencia humana, sino componentes activos de relaciones afectivas, técnicas y políticas, y no solo “representan” vínculos o identidades, sino que las producen (Ohanian *et al.*, 2025).

En este sentido, Bruno Latour, desde una antropología de la tecnología, critica las explicaciones dualistas que separan las construcciones técnicas de las relaciones sociales y propone que los artefactos sean analizados como cuasiobjetos: “proyectos que aún no pueden ser calificados bien como relaciones sociales, bien como cosas” (Latour, 1993, p. 77). En su etnografía de la implementación de un tren autónomo en dos ciudades francesas, señala que la existencia de los objetos técnicos depende de la habilidad de los humanos para reunirse en torno a ellos, pero también de la habilidad de los propios objetos para poner a los humanos de acuerdo.

En los últimos años, aproximaciones como el giro ontológico, el perspectivismo amerindio o las visiones ecológicas como las de Tim Ingold⁷ han vuelto a indagar sobre lo real y la ontología, sobre cómo el mundo es, pero ante todo, para la antropología, cómo los diferentes

7 Estas líneas de trabajo incluyen la antropología de las ontologías múltiples, asociada al giro ontológico, el perspectivismo amerindio, que postula una cultura común y múltiples naturalezas según la perspectiva de cada ser, y la ecología relacional, que concibe el mundo como un campo de correspondencias y procesos de toma de forma (Ingold, 2000). Incluso, mucho antes, desde la etnología tautegórica, corriente original desarrollada en la Argentina en los años setenta del siglo XX por el antropólogo Marcelo Bórmida, ya se habían abordado estos problemas a partir del análisis fenomenológico de la cultura material ayorea, en el Chaco boreal boliviano (Silla, 2026).

grupos humanos lo conciben y cuál es el papel de la cultura material y los objetos en el desarrollo de las sociedades humanas (Silla, 2026).

En los años ochenta, Daniel Miller proponía que la objetivación era la definición misma de la cultura, dado que todas nuestras relaciones con el mundo dependen del proceso de exteriorizar la personalidad y los valores sociales en el mundo material en el que vivimos, en cuyo espejo llegamos a comprender quiénes somos (Miller, 1987). Desde la misma perspectiva material, es posible abordar el mundo digital:

Casi tan pronto como se desarrolló internet, la mayoría de los académicos y la opinión pública parecieron asumir que lo importante era que el mundo digital, de alguna manera, era menos tangible. El término más común para describir la cultura digital era «virtual». Esto se consideraba una oposición a un mundo «real», más tangible. Desde el principio, lo consideré un sinsentido. El mundo analógico, físico y el mundo digital son igual de reales. (Miller, 2025, p. 145).

Las nuevas formas digitales permiten corrimientos espacio-temporales que la etnografía (de/en/con lo) digital abarca con diseños metodológicos que se ajustan al abordaje de objetos multisituados (Marcus, 2001) en tiempos en los que lo digital sale de Internet y avanza sobre la cotidianidad. Desde el sentido común, aún se habla de la red virtual y del mundo físico como si fueran mundos separados y paralelos, o diferentes “dimensiones” de la realidad:

Pero en los últimos años, las metáforas que subyacen al término se han puesto de relieve, se han hecho evidentes, porque sus premisas se han visto completamente alteradas. Esa forma de pensar sobre lo digital y lo físico ha empezado a perder su transparencia, por así decirlo, de modo que, ahora opaca y ante nosotros, la idea de la división dimensional se ha expuesto. (Jones, 2014, p. 39).

La tendencia general actual implica unir la red de datos con el mundo físico y social, no dejando uno atrás para refugiarse en el otro, sino superponiéndolos con la expectativa de que los usuarios experimenten datos (y medios enriquecidos con datos) en cualquier lugar y mientras se mueven: la movilidad es una característica clave de la experiencia (Jones, 2014). Los artefactos algorítmicos ofrecen experiencias híbridas dinámicas, que tienen lugar en el continuo encuentro de los datos con el mundo físico y sus objetos cotidianos. Este tipo de experiencia fue la propuesta de la denominada computación ubicua (Weiser, 1991), paradigma desde el que se busca la integración de la informática con el entorno de la persona, ofreciendo numerosos servicios a través de una red (como internet). La tecnología que soporta este paradigma incluye redes, sistemas operativos, sensores, microprocesadores, interfaces, redes, protocolos de comunicación, sistemas de posicionamiento, etc. La computación ubicua abrió una gran gama de posibilidades para el diseño, el descubrimiento, la experiencia y la capacidad de acción humana, y representa un cambio de fase crucial (Laurel, 2009). Desde este punto de vista, a los elementos actantes se los conoce también como elementos de Internet de las Cosas (IoT, por las siglas en inglés de *Internet of Things*), computación háptica y también la IA.

Hace un tiempo (breve) se vienen desarrollando agentes de IA en distintas plataformas, y por distintos tipos de usuarios. La idea central es “optimizar” y “automatizar” distintas actividades y tareas realizadas por las personas. De este modo, las empresas han “automatizado” sus procesos, como por ejemplo, las sugerencias de películas y series “preferidas” para cada tipo de usuario en plataformas de *streaming*. Todo algoritmo tiene un origen humano pero, puesto a funcionar, adquiere cierta “independencia” o “autonomía” dentro de sus características, para tomar decisiones e interactuar con humanos. Por ejemplo, las sugerencias de determinadas series de ciencia ficción (a un usuario, varón, de mediana edad, que vive en los suburbios de Buenos Aires y suele ver un determinado tipo de títulos mensualmente) se basan en una serie

de decisiones programadas por el algoritmo pero que, salvo que medie un error, se automatiza y, en general, ningún humano revisará. La conexión es entre ese usuario y el algoritmo. Y allí se genera un tipo de relación que podríamos llamar “híbrida”, en la que la persona reacciona (aceptando, alegrándose, enojándose, etc.) a las sugerencias, a sabiendas de que del otro lado hay un algoritmo que “aprende” o mejora sus predicciones a medida que obtiene un *feedback* proveniente de las interacciones.

A partir de la ampliación de los espacios de interacción (asincrónicos, sincrónicos, simétricos) y la emergencia de nuevos objetos de estudio, nuevamente nos urge pensar en los artefactos del mundo digital, y más precisamente, sobre aquellos algorítmicos: entidades, muchas veces formadas de manera aleatoria y masiva por algoritmos computacionales sin intervención humana, que al entrar en contacto con las personas, como en el caso de las *fake news* o los *bots*, afectan sus emociones y/o sus actitudes y conductas, y se constituyen entonces en agentes de influencia en los espacios materiales de la vida cotidiana (Vázquez López, 2022). Y, no menos importante, nos urge pensar en cómo estudiarlos, y si es posible abordarlos desde la etnografía.

En ese sentido, Vázquez López (2022) se pregunta si es posible etnografiar un video de YouTube. Desde un ejemplo etnográfico, muestra cómo las relaciones de establecimiento de tendencias, capitalización y expansión inciden en la producción misma de los videos, ya que quien obtiene mejores respuestas al tocar determinados temas buscará mantener esa relación con el algoritmo de YouTube. Es así que quien crea los videos debe negociar el contenido en busca de su posicionamiento dentro de la plataforma. Existen videos saturados de interacciones no humanas decisivas para su posicionamiento, como en el ejemplo que trae el autor: el del canal de una comunidad conformada en torno al trastorno de identidad disociativo (TID), que, a partir de la recomendación al azar de YouTube sobre uno de sus videos, pasó de tener 10 mil suscriptores a 135 mil. El aumento de la recomendación fue del 1400 %, y el crecimiento condujo al anfitrión a una reformulación de la idea del canal, concluyendo que debía optar por un enfoque orientado al entretenimiento. En la pantalla de recomendaciones, espacio de interacciones interobjetuales, se evidencian los efectos de estas interacciones: en el ejemplo de la comunidad TID, las reacciones favorables o desfavorables respecto de los videos provocó que otros canales de YouTube sobre TID hayan aumentado su audiencia a la par, incluso de aquellos que son críticos sobre el tema.

Este aumento correlativo está desvinculado a la búsqueda voluntaria, ya que es influenciado y orientado por el algoritmo de YT [...]. El video, pese a ser imagen-movimiento producida por un sujeto y su discurso, es un objeto con existencia independiente que se relaciona con otros objetos a través de los algoritmos de la plataforma, redes de datos, intrusos inanimados y los demás videos. (Vázquez López, 2022, pp. 24-28).

Daniel Miller, quien cuenta con una amplia trayectoria en la etnografía de objetos desde los estudios en cultura material, propone un enfoque mediante el cual reflexionemos sobre ellos a partir de la pregunta provocadora: *¿qué tipo de persona puede ser una cosa?*, para comprender cómo nos representa. Con respecto a la relación que tenemos con los artefactos digitales, propone pensar en qué medida estos nos representan y configuran una forma de antropomorfismo (Miller, 2025). Por ejemplo, en su etnografía sobre los *smartphones*, Daniel Miller et al. (2021) señalan que la ventaja fundamental de estos artefactos, en cuanto a su capacidad de asemejarse a una persona, reside en su maleabilidad sin precedentes. Nadie usa el teléfono inteligente tal como está, sino que inmediatamente eliminamos algunas aplicaciones que consideramos impuestas por las empresas y las reemplazamos con otras de nuestra elección, cambiamos su configuración y creamos nuestro propio contenido. Como resultado de estas acciones, el teléfono gradualmente adquiere nuestro propio carácter y personalidad (Miller, 2025). También se refiere a personajes creados por IA, como los que se pueden generar desde la empresa de IA

Replika,⁸ que emulan a un ser querido que ha fallecido, con quien es posible crear una conversación a partir de material digital que poseamos de esa persona (audios, textos, imágenes). Miller señala que este tipo de artefactos nos invitan a pensar en relación con las formas de representación que habilitan. Pero incluso sin réplicas directas de personas, seguimos involucrados en relaciones con los artefactos algorítmicos que debemos etnografiar:

Por un lado, no tenemos otra opción si queremos seguir siendo relevantes y realizar contribuciones útiles a la educación, que ayuden a las personas a comprender mejor las implicancias y consecuencias de las tecnologías, cada vez más integrales en nuestra forma de vida actual. Pero también podemos sentir que todo esto está haciendo que los estudios de cultura material sean mucho más dinámicos y emocionantes, así como cada vez más importantes, al mostrar que tenemos muchos recursos tomados de nuestras tradiciones teóricas y de investigación que pueden ser increíblemente útiles en la tarea continua de proporcionar evidencia, interpretación y explicación. (Miller, 2025, p. 151).

Un ejemplo de agencia interdependiente

Veamos el siguiente ejemplo de etnografía sobre artefactos algorítmicos, más precisamente sobre el *live coding*⁹ (en adelante, LC), expresión tecnoartística colectiva. Detrás de la generación de música algorítmica y la programación audiovisual en vivo que constituyen al LC, hay una comunidad de práctica (Wenger, 1998), cuyo objetivo general es explorar en profundidad la relación entre tecnología y música, desde la defensa activa del *software* libre.¹⁰ Esta comunidad, iniciada a principios de los años 2000, está conformada por personas dedicadas a la informática y a experimentar en las posibilidades de la música algorítmica como expresión artística.¹¹ En esa búsqueda, encontraron una forma de entrar en diálogo con los lenguajes de programación en el marco de una *performance* artística de improvisación. En la actividad del LC se propicia una interdependencia entre el programador artista y el programa, que, según manifiestan las y los *live coders*, es un proceso más importante que el producto (la pieza musical). Durante la *performance*, las y los *live coders* van escribiendo líneas de código en una computadora portátil y generando un patrón repetitivo (*loop*). Durante la improvisación, se van tomando decisiones técnicas con consecuencias sonoras: los datos se convierten en música algorítmica. Esas decisiones surgen a partir de lo que va fluyendo durante la improvisación, lo que va sintiendo o pensando la o el programador/a artista en relación con la ejecución de esos códigos y lo que estos le provocan durante su intervención en el *loop*. Todo el proceso es compartido *in situ* con el público de la *performance*, al ser proyectado en una pantalla. La pieza culmina disminuyendo las líneas de código hasta dejar la pantalla limpia nuevamente, como al inicio. Para que la agencia del programador pueda desarrollarse, debe intervenir en la agencia del programa,

8 <https://replika.com>

9 Actividad y expresión musical algorítmica, desarrollada por artistas computacionales (*live coders*), quienes, en el marco de una *performance* improvisan códigos en vivo (*on the fly*) a partir de lenguajes de programación creados exclusivamente para hacer música. Los códigos se proyectan para ser compartidos con el público presente, al mismo tiempo que se ejecutan, bajo la premisa “show your screens”. Las y los *live coders*, como programadores artistas, dialogan en ida y vuelta con el lenguaje de programación que utilizan, a través de la manipulación de los códigos en una improvisación. El *live coding* constituye un campo tecnoartístico siempre en construcción, abierto a lo indeterminado, a los desafíos, individuales y colectivos, dentro del cual la expresión artística, más que un producto terminado, es un proceso transformador. La comunidad de *live coders* se vincula en el sitio toplap.org (<https://blog.toplap.org/>) y en sus blogs y redes sociales.

10 Ya en los años ochenta del siglo pasado, el *software* había sido fuertemente mercantilizado cuando las computadoras pasaron de ser dispositivos de aficionados a computadoras de oficina; sin embargo, el *software* se ha resistido a la mercantilización de varias maneras (Mackenzie, 2005). En su actividad artístico-política, el *live coding* constituye una de esas formas de resistencia.

11 Documental sobre el LC, Show Us Your Screens: <https://vimeo.com/20241649>

dialogando en el lenguaje escrito del programa en ejecución, y ambos se convierten en actantes durante la *performance*. “No es el hacer música en sí mismo lo que me da ganas de compartir una actuación; es el acto de producción de música el que me permite comunicarme durante una *performance*, y eso es lo que importa” (Paul, *live coder*, notas de campo tomadas por Carolina durante la ICLC Conference 2015).¹²

En la improvisación se reconoce la autonomía de los lenguajes de programación, ya que desde el hecho de proponer un diálogo con estos se acepta su agencia: el artefacto se convierte en una entidad con la cual se puede establecer un particular ida y vuelta. Ahora bien, el lenguaje solo es ejecutable en presencia de quien efectúa la programación, por lo cual devienen actantes interdependientes, vinculados en una agencia compartida que genera un tercer elemento: la música algorítmica. Pero lo que emerge no es solo una pieza musical, sino también un diálogo híbrido entre las y los *live coders* y los algoritmos, que constituye un *acto de producción* tecnoartística que también representa una perspectiva particular de la programación y de quienes programan, que pretende cuestionar y subvertir ciertos sentidos y convenciones al respecto. En este sentido, las y los programadores artistas se refieren a “utilizar las computadoras en un nivel más profundo” y lograr un diálogo de igual a igual a partir de la intervención, no solo reactiva sino también activa, en los lenguajes de programación (Sorensen y Gardner, 2010). En la Figura 2 se observa la fusión de la programadora artista y el código.

Figura 2: Una *live coder* durante una *performance*



Fuente: Fotografía tomada por Carolina DiPróspero

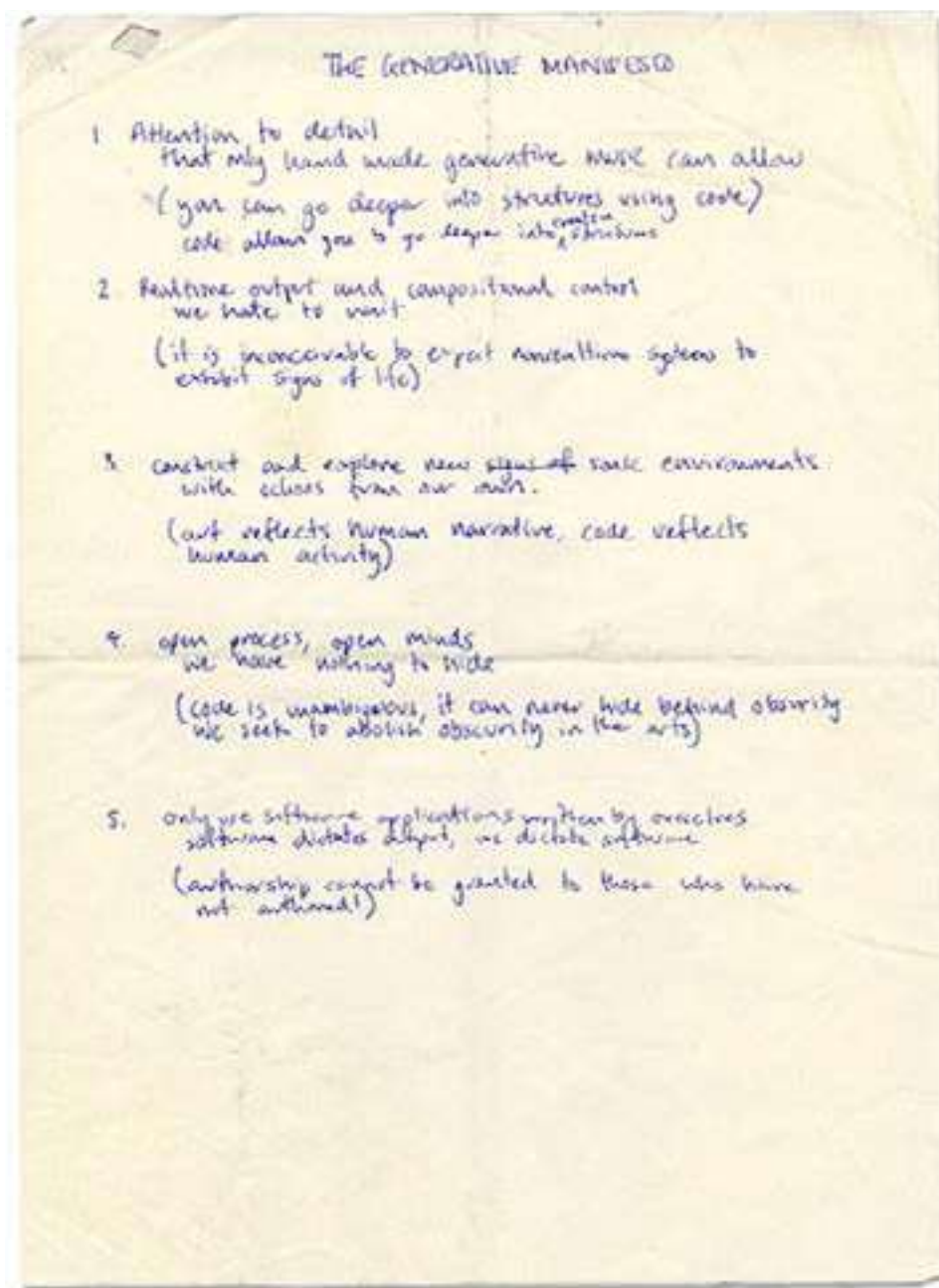
En su manifiesto de 2004, anunciaban: “El oscurantismo es peligroso. Muestren sus pantallas” (*Manifiesto Draft*, s.f.).¹³ En un manifiesto previo,¹⁴ confeccionado por el dúo de *live coding* Slub en el año 2000, ya se registraban sus objetivos tecnoartísticos (Figura 3), en el borrador manuscrito de ese primer manifiesto:

¹² International Conference on Live Coders <https://iclc.toplap.org/2015/>

¹³ <https://toplap.org/wiki/ManifiestoDraft>

¹⁴ En agosto de 2015, una vez finalizada la primera conferencia internacional de Live Coding, Alex publicó en Facebook una foto de un papel con cinco principios, escrito a mano, que se titulaba: *The Generative Manifesto*, August 2000, Adrian and Alex (Slub). La imagen se reproduce también en el blog de Alex McLean (2015).

Figura 3: Manifiesto: primer borrador



Fuente: Imagen reproducida en el blog de Alex McLean (2015).

1. Atención al detalle: algo que solo la música generativa hecha a mano permite (el código permite profundizar en las estructuras creativas).
2. Salida en tiempo real y control compositivo: nos molesta esperar (es inconcebible esperar que los sistemas no en tiempo real den señales de vida).
3. Construir y explorar nuevos entornos sonoros con ecos propios (el arte refleja la narrativa humana, el código refleja la actividad humana).
4. Proceso abierto, mentes abiertas: no tenemos nada que ocultar (el código es inequívoco, nunca puede esconderse tras la oscuridad. Buscamos abolir la oscuridad en las artes).
5. Utilizar únicamente aplicaciones de software desarrolladas por nosotros mismos: el software dicta la salida, nosotros dictamos el software (Slub, 2000, en McLean, 2015, la traducción es nuestra).

En cuanto al punto 5, aunque gran parte de las y los *live coders* han desarrollado sus lenguajes¹⁵ de programación, podemos afirmar, a partir de un registro de campo, que no ha sido una premisa acatada al 100 %. En 2015, durante el trabajo de campo, concurríamos a una *Algorave* en Brighton, al sur de Inglaterra. Allí Chris, un *live coder* que se presentaba por primera vez, realizó una *performance* con un lenguaje de programación creado por otro *live coder* denominado Tidal. Si bien esta fue la primera *performance* para Chris, parecía muy resuelto. No era fácil notar que se trataba de una persona hipoacúsica, esto solo se hizo evidente más tarde, cuando hablaba en lenguaje de señas con su novia. Luego, el *live coder* desarrollador de Tidal comentó que le resultaba interesante ver a otras personas improvisar con Tidal, ya que le brindaba otro punto de vista, otras maneras de experimentar su lenguaje. En ese sentido, la experiencia de Chris con la escritura de códigos sin sonido constituía un caso particular a partir del cual se abría la posibilidad de diseñar proyectos con personas hipoacúsicas interesadas en el LC. A su vez, otras y otros *live coders* participaban en talleres de programación para adolescentes, desde la convicción de que los sistemas artísticos generativos pueden tanto incrementar el alcance creativo de los artistas expertos como apoyar o mejorar las actividades creativas, para el caso de personas sin experiencia. En este sentido, los principios de los manifiestos que han ideado sirvieron en la práctica como punto de partida para numerosos proyectos vinculados al LC y sus posibilidades, sin exigir que quienes se interesen por esta actividad tengan que desarrollar lenguajes de programación propios.

Esta etnografía sobre una expresión tecnoartística evidenció, entre otros hallazgos, que esta forma concreta de intervención sobre los artefactos despliega posibilidades de interacción comprometida con la apertura y exposición de las acciones (*show your screens*), en las antípodas de la opacidad algorítmica. Etnografiar música algorítmica implicó, no solo asistir a *performances* y entrevistar *live coders*, sino también participar de un conjunto de prácticas que conforman el mundo del LC. Las personas que forman parte de este colectivo en Inglaterra participan de una serie de actividades virtuales y presenciales que incluyen desde la organización de encuentros como las *dorkbots*, en donde ingenieros y artistas plásticos (no solo *live coders*) confluyen y hacen experimentos con electricidad o *hackean* videojuegos; talleres artísticos en centros culturales; *algoraves* (fiestas algorítmicas) en pubs, barcos o universidades; *digithons* de 24 horas en *streaming* (especie de *hackatón* pero de diferentes expresiones de arte digital) para recaudar fondos para diversos proyectos culturales, y un largo etcétera. Entrar en sintonía con ese mundo fue clave para comprender la música algorítmica sin ser informática, entendiendo esas cotidianidades desde una mirada antropológica. Abordar la música algorítmica como *nativo*, como actante particular en ese mundo, implicó preguntar qué es el LC para ese colectivo y para esas personas, cuáles son las prácticas que se conforman alrededor de esta actividad. También implicó prestar atención a las preguntas que las y los *live coders* les hacían a sus artefactos y se hacían a sí mismos, intentar comprender qué sentían al ejecutar los lenguajes de programación, cómo los construyen, con qué objetivos. Por otro lado, observar y registrar qué sucedía con los cuerpos de las y los artistas computacionales y cuál era el lugar de lo visual en la práctica misma, qué sentidos portaban sus cuerpos intervenidos por las líneas de código proyectadas, qué se habilitaba y qué emergía en la interacción durante las *performances*: cómo se manifestaba la *tripolaridad* (Krotz, 1994). Esta experiencia de *live coding* permite vislumbrar lo que Laurel (2009) denomina un animismo diseñado, donde la atribución de vitalidad al código no es un error de percepción, sino la base de una agencia compartida. A diferencia de los usos reactivos de la tecnología, aquí la intervención creativa e imaginativa sobre el lenguaje de programación subvierte la opacidad algorítmica, lo que demuestra que el diálogo híbrido es, en sí mismo, el hecho social relevante.

15 Todos los lenguajes son de código abierto y están disponibles con tutoriales para quien quiera aprender a usarlos (TopLap, s.f.).

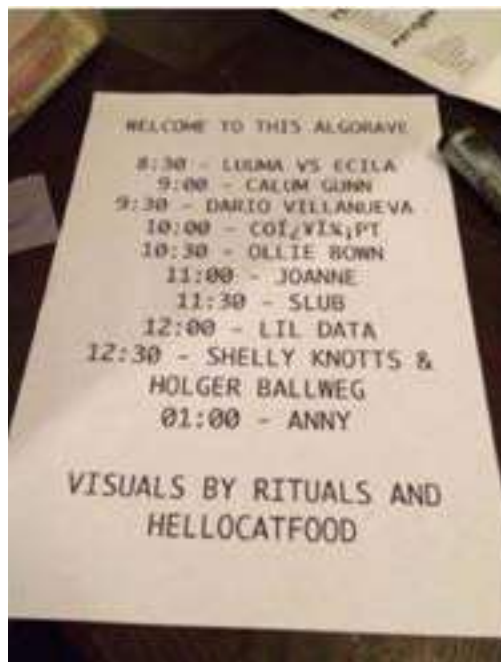
Las Figuras 4 y 5 muestran escenas del trabajo de campo realizado entre 2013 y 2015.

Figura 4: *Hackeo de instrumentos en la primera conferencia internacional de Live Coding¹⁶*



Fuente: Fotografía tomada por la autora.

Figura 5: *Line up de una algorave (2015).*



Fuente: captura de pantalla de un posteo realizado desde la cuenta @algorave

16 <https://iclc.toplap.org/2015/>

Desde distintas perspectivas se proponen enfoques fluidos en el abordaje de la agencia en relación con los algoritmos para superar los límites de las posiciones analíticas establecidas y romper con las formas dualistas de enmarcar su estudio (Siles *et al.*, 2023); también se explora la intersección entre la robótica y la posfenomenología para avanzar en el entendimiento de una cognición corporizada (Tagnin, 2024, 2025). Desde una perspectiva antropológica y sociotécnica, lo que proponemos aquí es detenernos en los artefactos algorítmicos y abordarlos como *nativos*, propuesta que desarrollamos en la siguiente sección.

Estudiar los artefactos algorítmicos como nativos

Latour (2008) señalaba enfáticamente que “un ‘actor’ no es la fuente de una acción sino el blanco móvil de una enorme cantidad de entidades que convergen hacia él” (p. 73). Ahora bien, cuando estudiamos problemas de ciencias sociales con artefactos algorítmicos involucrados, muchas veces necesitamos comprender ¿quién actúa cuando hay acción? Como en el ejemplo mencionado sobre YouTube en la sección anterior, no nos da igual si la cuenta en cuestión multiplicó sus seguidores por la publicidad, por causa de interacciones humanas, por acción de los *bots* o por una combinación de todas estas acciones: en cada dimensión analítica, las implicancias serán distintas, por más que el efecto para el usuario sea de transparencia. En el caso de las y los repartidores de plataformas, no es menor lograr identificar las múltiples formas en que los algoritmos coagencian la toma de decisiones, por ejemplo, a partir de los mensajes que la plataforma va enviando en distintos momentos a quienes realizan el trabajo de reparto orientándoles a realizar un cambio de zona o de franja horaria para obtener más pedidos, lo que resulta en grandes esfuerzos por poco dinero, a cambio de progresar en el sistema de ascenso que estas aplicaciones proponen (Sorrentino Puy, 2025). Se trata entonces de identificar, en esas actancias algorítmicas, qué prácticas se habilitan, para luego entender qué nuevas ideas y narrativas de progreso se desenvuelven y circulan entre las y los repartidores. Esto implica hacerles a las plataformas digitales algunas de las preguntas que les haríamos a quienes se desempeñan como actores sociales en el trabajo de campo, para abordar con más información y de manera densa aquello que emerge en la interacción entre los artefactos algorítmicos y las personas.

Un ejemplo interesante de influencias algorítmicas no previstas y sus implicancias en ciertas lógicas de comportamiento humano es el conocido caso del *software* de IA *AphaGo* (Kim, 2026), mencionado en la introducción de este artículo. A partir de tecnologías de aprendizaje profundo, automático y de redes neuronales, aprendió a jugar al go y se convirtió en el primer campeón mundial no humano de ese juego de estrategia. Pero el equipo de informáticos que lo desarrolló y logró este objetivo no tenía en sus planes lo que ocurriría en el conjunto de jugadores de go luego de esta experiencia. Las personas comenzaron a estudiar la jugada ganadora del artefacto algorítmico, y desarrollaron programas informáticos de IA, no solo para entrenarse, sino también para ponerlos a jugar entre sí y aprender sus estrategias. Al mismo tiempo, estas aplicaciones de IA permitieron que las mujeres, históricamente relegadas por los jugadores hombres, pudieran entrenarse con jugadores algorítmicos con mejores niveles de juego y lograran mejores resultados y posiciones en el *ranking* profesional. Por otro lado, las partidas se vieron modificadas y aparecieron nuevas jugadas ganadoras surgidas de las IA que estandarizaron el juego. Vemos, en este caso, el complejo entramado de derivaciones sociotécnicas de un artefacto algorítmico en acción, que nos arroja algo de claridad en sus particulares formas de transformarnos a partir de la idea de que siempre hay efectos no previstos en las interacciones con los objetos técnicos (Simondon, 2007).

Muchas de las conceptualizaciones que las ciencias sociales y humanas realizan de lo que aquí llamamos artefactos algorítmicos suelen sacar a la luz operaciones implícitas o invisibles para los propios actores, incluso disonantes con sus propios modos de sostener y explicar sus propias prácticas. En el caso de los artefactos algorítmicos, el desafío consiste en dar

cuenta de sus gramáticas nativas a partir de descripciones profundas, densas, situadas, de sus arquitecturas, contextos, intencionalidades, efectos, agencias y todo lo que emerja en las interacciones bajo estudio. La búsqueda tiene el objetivo de construir comprensiones en un sentido sociotécnico amplio (político, económico, social, cultural, etc.), lo cual también implica asumir que, al interactuar con entidades algorítmicas, somos afectados y nos transformamos en el proceso mismo de comprender.

Partimos entonces de una perspectiva que entiende las interacciones entre organismos, artefactos y entornos como procesos dinámicos e integrados y constantemente negociados en el encuentro entre diferentes sistemas y materialidades; y a la agencia como un fenómeno relacional y constitutivamente híbrido, que trasciende las dicotomías tradicionales entre lo natural y lo artificial, lo interno y lo externo (Haraway, 1991; Latour, 2008; Duarte Arias y Escobar Mejía, 2026; Silla, 2026). Al disponernos a estudiar problemáticas integradas por artefactos algorítmicos con la intención de deconstruirlos en los diversos aspectos que conforman sus sentidos relacionales tanto históricos, culturales, políticos, fenomenológicos como sociotécnicos (Gómez Cruz, 2022) e identificar de alguna manera *quién actúa cuando hay acción*, la alternativa pragmática que aquí proponemos es detenernos en los no humanos digitales como nativos. A partir de su actancia y desde un diseño metodológico que se ajuste a la gramática del artefacto, y, de ser necesario, con la ayuda de algún dispositivo traductor, proponemos etnografiar alguna de las múltiples identidades que pueden llegar a construir con su vigencia (Segata y Borges Segata 2024): hacer foco en ellos, antes de descentrarlos en procesos sociales más amplios (Pink et al., 2016). Este movimiento nos permitirá abordar tecnologías siempre emergentes, desconocidas e inquietantes, corriéndolas de los lugares comunes de lo dado, lo objetivo *per se*, lo neutro, lo innovador, lo disruptivo, o bien del lugar de lo destructivo, lo distópico, lo alienante. Así, el artefacto algorítmico deja de ser un objeto inerte para transformarse en un *gatekeeper* sociotécnico, es decir, una entidad que, al ser interpelada etnográficamente, señala la puerta de entrada a tramas de poder, afectividad y lógicas de producción que exceden su diseño técnico inicial. En otras palabras, se trata de desarticular la mirada “reflejo”, centrarnos en el artefacto algorítmico, en aquello que hay de producción social en el papel que desempeñan durante su vitalidad (Gómez Cruz, 2022) para, luego, dar cuenta de aquello que se encuentra más allá. Ir de sus contornos a su contexto situado, entenderlos como nativos, como *gatekeepers* que señalan una puerta de entrada a un proceso social más amplio.

Entonces, en los casos en que los artefactos algorítmicos pueden de alguna u otra forma ser observados, *trackeados* y visibilizados, tendremos la oportunidad de deconstruirlos en tanto objetos, para luego reconstruirlos en tanto procesos (Muzzopappa y Villalta, 2019), y comprender qué tipo de conexiones producen, qué puertas abren y cómo; y a la vez, identificar qué contribuyen a obturar en su despliegue cotidiano.

Visto que los documentos no “hablan”, se trata de aceptar el desafío de convertir la metáfora en el punto neurálgico para considerar los archivos como campo etnográfico. Establecer una interlocución con esas “voces” es posible a condición de que sean tomadas como objeto de análisis y se consideren sus condiciones de producción, reconstruyendo cómo han sido constituidos, alimentados, mantenidos, reformulados [...]. (Muzzopappa y Villalta, 2019, pp. 214-215)

Una de las características de los artefactos algorítmicos, en particular de los modelos de lenguaje (LLM), es que “hablan”, pero, claro, no podemos quedarnos en su literalidad. Al etnografiar, debemos hacer el trabajo de quien pinta una pared de un lugar con cierta cantidad de años: primero hay que quitar la pintura anterior, capa por capa. En nuestro caso, cada capa puede ser un aspecto del artefacto en cuestión, que logre caracterizarlo en lo posible desde su diseño, su arquitectura, su marco legal, su trayectoria, la similitud con otro artefacto, sus formulismos y funciones, documentadas o no. La idea es intentar descifrar su propuesta y las lógicas de producción que exceden a un desarrollador o al artefacto en particular, a fin de entender el lugar relativo que

ocupa como parte de una rutina para lograr ponderar analíticamente sus alcances y efectos. En este sentido, el artefacto constituye un recurso heurístico (Muzzopappa y Villalta, 2019).

Un ejemplo de este tipo de abordaje etnográfico es el de la investigación sobre el *live coding*, en la que se evidencia, a partir de esta actividad tecnoartística, que los artefactos algorítmicos pueden ser interpelados o intervenidos, como expresan las y los *live coders*. Hacer foco en los alcances de los lenguajes de programación creados para generar música algorítmica, y en la relación dialógica propuesta desde el LC, permitió comprender, además de la conformación de subjetividades tecnoartísticas a partir de la intervención imaginativa de lenguajes de programación, el funcionamiento de estos artefactos como dispositivos de producción de conexiones, capaces de coproducir piezas musicales en el proceso artístico de interdependencia humana/o-máquina.

Cuando los artefactos son algorítmicos, se hace necesario interrogarlos para describir sus acciones e intentar hacer visibles aquellas lógicas que los conforman; se trata entonces de construir formas de seguirlos y aprehenderlos que permitan dar cuenta de sus múltiples lazos y entidades que en ellos convergen (Marcus, 2001; Piracón Fajardo, 2025), en busca de una mayor comprensión de lo que emerge del encuentro entre humanos y no humanos, para lograr abordar diversos modos de tripolaridad en el mundo contemporáneo.

Reflexiones finales

En primer lugar, podemos señalar que en este artículo buscamos marcar la importancia, para la investigación social, de ensayar una perspectiva que aborde a los artefactos algorítmicos considerándolos algo más que herramientas complejas; es decir, pensarlos como un nuevo tipo de “nativos actantes”, que juegan roles centrales en los ensamblajes sociotécnicos. Esta perspectiva permite entender al objeto técnico como un *gatekeeper* que señala la puerta de entrada a procesos sociales, políticos y afectivos más amplios. De este modo, al etnografiar estos artefactos como nativos, es posible deconstruir su aparente transparencia y rastrear quién actúa realmente cuando hay una acción, identificando las lógicas de producción que exceden su diseño técnico inicial.

En segundo lugar, creemos de suma importancia prestar atención a la distinción entre las formas de intervención humana. Vimos aquí cómo en el *live coding* (LC) se proponen prácticas con una intervención creativa e imaginativa, donde se manifiesta una agencia compartida e interdependiente entre el programador y el lenguaje. Es decir, existe un proceso de diálogo híbrido que resulta más significativo que el producto final, que desafía así la opacidad algorítmica mediante la premisa de “mostrar las pantallas”. Este fenómeno se puede vincular con la idea de un animismo diseñado (Laurel, 2009), donde las atribuciones de vitalidad a los objetos técnicos transforman profundamente los comportamientos y decisiones humanas en el mundo.

Asimismo, los ejemplos de los casos de las plataformas como las y los repartidores o YouTube nos permiten mostrar que los artefactos algorítmicos generan efectos sociotécnicos no previstos que reconfiguran formas de pensar y actuar en los entornos sociales. Ya sea facilitando procesos de democratización, como la inclusión de mujeres en entornos competitivos históricamente masculinos o forzando a los creadores de contenido a negociar sus discursos para satisfacer la “mirada” del algoritmo. Es decir, es necesario no perder de vista que la actancia algorítmica interviene activamente en el espacio material cotidiano.

Desde nuestra mirada, la investigación social, con base o inspiración etnográfica, se enfrenta al desafío de captar las particularidades que emergen de las distintas formas de interacción y agencia entre humanos y no humanos digitales para comprender, de manera densa y situada, la complejidad de nuestra cultura algorítmica actual.

Referencias

- Blázquez, M. (2025). Cuanto más dura sea la crianza más débil será la fortaleza emocional de esa persona durante su adultez: Reflexiones socioantropológicas sobre discursos emitidos por mamis influencers. *Hipertextos*, 13(23), e097. <https://doi.org/10.24215/23143924e097>
- Boellstorff, T. (2015). *Coming of Age in Second Life: An Anthropologist Explores the Virtually Human*. Princeton University Press.
- Bohrer dos Santos, R. (2019). Castelos de pixels: prazer e erotismo no Second Life. *Etnografías Contemporáneas*, 5(9), 137-158. <https://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/etnocontemp/article/view/510>
- Crawford, K. (2022). *Atlas de inteligencia artificial: Poder, política y costos planetarios*. Fondo de Cultura Económica.
- Daza Prado, D. y Di Próspero, C. E. (2024). *Las etnografías de lo digital: Otras formas de estar "allí"*. UNSAM Edita.
- Deleuze, G. y Guattari, F. (1973). *Las máquinas deseantes*. En *Antiedipo, capitalismo y esquizofrenia* (pp. 11-54) (Francisco Monge, Trad.). Barral.
- Duarte Arias, D. A., y Escobar Mejía, J. E. (2026). Antropología excéntrica: cyborg, agencia y artefactos tecnológicos. *Revista Filosofía UIS*, 25(1), 1-28. <https://doi.org/10.18273/revfil.v25n1-2026>
- Foucault, M. ([1976] 2005). *Historia de la sexualidad: 1. La voluntad de saber* (U. Guiñazú, Trad.). Siglo XXI.
- Gendler, M. y Girolimo, U. (2025). De la primera a la segunda oleada informacional. Una genealogía. *Estudios Sociales sobre Derecho y Pena*, 6, 9-33.
- Gómez Cruz, E. (2022). *Tecnologías vitales. Pensar las culturas digitales desde Latinoamérica*. Universidad Panamericana; Puerta Abierta.
- Haraway, D. (1991). *Manifiesto Ciborg. El sueño irónico de un lenguaje común para las mujeres en el circuito integrado* (Manuel Talens, Trad.).
- Harman, G. (2015). *Hacia el realismo especulativo*. Caja negra.
- Hijós, N. y Blanco Esmoris, M. F. (2020). La adaptación a la supervivencia: cuerpos y casas durante el aislamiento. Reflexiones sobre la vida cotidiana en los sectores medios del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Científica Arbitrada de la Fundación MenteClara*, 5(167), 1-17. <https://doi.org/10.32351/rca.v5.167>
- Ingold, T. (2000). *The perception of the environment: Essays on livelihood, dwelling and skill*. Routledge.
- Jones, S. (2014). *The emergence of the Digital Humanities*. Routledge.
- Kim, M. (2026, 27 de febrero). AI is rewiring how the world's best Go players think. MIT Technology Review. <https://www.technologyreview.com/2026/02/27/1133624/ai-is-rewiring->

[how-the-worlds-best-go-players-think/](#)

Kozel, A., Farinetti, M. y Grinberg, S. (2024). *Léxico crítico del futuro*. UNSAM Edita.

Krischke Leitão, D. (2012). Entre primitivos e malhas poligonais: modos de fazer, saber e aprender no mundo virtual Second Life. *Horizontes Antropológicos*, 18(38), 163-185 <https://doi.org/10.1590/S0104-71832012000200011>

Krotz, E. (1994). Alteridad y pregunta antropológica. *Alteridades*, 8, 5-11.

Latour, B. (1993). Etnografía de un caso de alta tecnología sobre Aramis. *Ciencia y Tecnología*, 14(15), 77-98.

Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Manantial.

Laurel, B. (2009). Designed Animism. En T. Binder, J. Löwgren y L. Malmborg (Eds.), *(Re)Searching The Digital Bauhaus. Human-Computer Interaction Series* (pp. 251-274). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-84800-350-7_14

Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales: Lineamientos para una teoría general* (S. Pappe y B. Erlohr, Trans.). Anthropos.

Mackenzie, A. (2005). The performativity of the code: software and cultures of circulation. *Theory, Culture & Society*, 22(1), 71-92. <https://research.lancaster-university.uk/en/publications/the-performativity-of-code-software-and-cultures-of-circulation/>

Malinowski, B. (1922). *Argonauts of the Western Pacific*. Dutton.

Manifiesto Draft (s.f.). <https://toplap.org/wiki/ManifiestoDraft>

Marcus, G. ([1995] 2001). Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal. *Alteridades*, 11(22), 111-127.

Maturana, H. R. y Varela, F. G. (1973). *De máquinas y seres vivos: Autopoiesis, la organización de lo vivo*. Editorial Universitaria.

McLean, A. (2015, 28 de julio). *The Generative Manifesto, August 2000*. Making music with text[ure]. https://slab.org/2015/07/28/the-generative-manifesto-august-2000/?utm_source=chatgpt.com

Miller, D. (1987). *Material Culture and Mass Consumption*. Basil Blackwell.

Miller, D. (2025). What kind of person is a thing? *Ennen ja nyt: historian tietosanomat*, 4, 142-151.

Miller, D., Awondo, P. Duque, M., Garvey, P., Haapio-Kirk, L., Hawkins, C., Otaegui, A., Abed Rabho, L., de Vries, M., Walton, S. y Wang, X. (2021). *The global smartphone: Beyond a youth technology*. UCL Press.

Muzzopappa, E. y Villalta, C. (2019). El archivo como nativo. Reflexiones y estrategias para una exploración antropológica de archivos y documentos. *Etnografías Contemporáneas*, 8(15), 202-230.

- Ohanian, J., Blanco Esmoris, F. y Alzugaray, S. (2025). Introducción al dossier temático: "Cultura material situada: perspectivas latinoamericanas sobre los objetos en la vida social". *PUBLICAR-En Antropología y Ciencias Sociales*, 39, 7-19. <https://publicar.cgantropologia.org.ar/index.php/revista/article/view/647>
- Pepper, D. (1993). Anthropocentrism, humanism and eco-socialism: A blueprint for the survival of eco-logical politics. *Environmental Politics*, 2(3), 428-452. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644019308414088>
- Pink, S., Horst, H., Postill, J., Hjorth, L., Lewis, T. y Tacchi, J. (2016). *Digital Ethnography. Principles and Practice*. Sage.
- Piracón Fajardo, J. A. (2025). Representantes sin corbata: influencers como intermediarias entre empresas y fans en los esports. *Hipertextos*, 13(23), 141-156. <https://doi.org/10.24215/23143924e102>
- Scolari, C. A. (2018). *Las leyes de la interfaz: Diseño, ecología, evolución, tecnología*. Gedisa.
- Segata, J. y Borges Segata, J. (2024). La etnografía no es minería de datos. *Horizontes Antropológicos*, 30(68), 1-27.
- Siles, I., Gómez Cruz, E. y Ricaurte, P. (2023). Fluid agency in relation to algorithms: Tensions, mediations, and transversalities. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies* SAGE, 0(0) 1-16. 10.1177/13548565231174586
- Silla, R. (2026). Marcelo Bórmida y los objetos ayoreos: un análisis pionero del denominado giro ontológico en las antropologías latinoamericanas. *Revista Colombiana de Antropología*, 62(1), 1-24.
- Simondon, G. (2007). *El modo de existencia de los objetos técnicos*. Prometeo.
- Sorensen, A. y Gardner, H. (2010). Programming With Time. *Proceedings of the ACM international conference on Object oriented programming systems languages and applications*, 45-56. ACM. <https://doi.org/10.1145/1869459.1869526>
- Sorrentino Puy, C. (2025). "Yo me saco adelante solo": subjetividades, experiencias y sentidos del trabajo en repartidores de la economía de plataformas [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de San Martín]. Repositorio Institucional UNSAM <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/3188>
- Strathern, M. (1994). Displacing knowledge: technology and its consequences for kinship. En I. Robinson (Ed.), *Life and Death Under High Technology Medicine* (pp. 65-86). Manchester University Press.
- Tagnin, D. J. (2024). Cognición corporizada: Una perspectiva postfenomenológica de la robótica del desarrollo. *Hipertextos*, 12(22). 1-14. <https://revistas.unlp.edu.ar/hipertextos/article/view/18583/18617>
- Tagnin, D. J. (2025). Consideraciones éticas sobre los agentes no Humanos de Comunicación (ANHC) y la gobernanza en el sector público. *Estudios Sociales sobre Derecho y Pena*, 6(1), 34-45. <https://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/dyp/article/view/2394>

ToPLaP. (s. f.). *Awesome livecoding: All things livecoding*. GitHub.

Turkle, S. (1997). *Life on the screen. Identity in the age of the Internet*. Touchstone Book.

Vázquez López, R. (2022). Antropología simétrica y ciberetnografía orientada a los objetos: reflexiones en torno a un ensamblaje teórico-metodológico. *Anales de Antropología*, 56(1), 23-31.

Vélez, J. (2019). Ciudades, tecnologías e (in)seguridades: la imbricación de redes sociales y servicios de mensajería en la (auto)gestión securitaria del espacio urbano. *Etnografías Contemporáneas*, 5(9), 182-203.

Viveiros de Castro, E. (1996). Os pronomes cosmológicos e o perspectivismo ameríndio. *Mana* 2(2). <https://doi.org/10.1590/S0104-93131996000200005>

Weiser, M. (1991). The Computer for the Twenty-First Century. *Scientific American*, 265(3), 94-104.

Wellman, B. (2004). The three ages of Internet studies: Ten, five and zero years ago. *New Media & Society*, 6(1), 123-129.

Wenger, E. (1998). *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. University Press.

Zallocchi, V. L. (2019). Jóvenes y tecnologías digitales: usos, apropiaciones y nuevas subjetividades. 1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas *Humanidades entre pasado y futuro*. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín.

Zampieron, J. F. (2024). ¡Ei, yo también quiero un role! La agencia del design de las plataformas en la performance del "hacer parte" en Discord y VRChat. *Virtualis*, 15(28), 97-119. <https://doi.org/10.46530/virtualis.v15i28.454>

Procesos de institucionalización de las políticas de género y diversidad en la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA)

Processes of Institutionalization of Gender and Diversity Policies at the National University of Southern Patagonia (UNPA)

Yohana B. Sarmiento

Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA). Santa Cruz, Argentina.
yohana.sarmiento84@gmail.com

Resumen

El presente artículo expone las principales características y avances del proyecto de investigación sobre los procesos de institucionalización de las políticas de género y diversidad en la UNPA. El propósito del proyecto es comprender en profundidad los procesos de institucionalización y producir conocimientos interdisciplinarios que permitan revisar y diseñar las políticas de género y diversidad en el ámbito universitario. Se presentan los avances de investigación generados a partir de un primer acercamiento a los procesos de institucionalización, que permitió: 1) el trabajo sobre la propia implicación de las investigadoras en diálogo con los aportes de las epistemologías feministas y del giro afectivo; 2) la identificación inicial de dimensiones analíticas a través de categorías teóricas; 3) las orientaciones para la elaboración de entrevistas y cuestionarios. Actualmente, el proyecto se encuentra en la fase de diseño y aplicación de los instrumentos de recolección de datos. Para la última etapa, se prevé profundizar el análisis de la información obtenida, la difusión, transferencia y publicación de los resultados. Se estima que esta investigación representará un aporte significativo, tanto para el conocimiento académico como para el mejoramiento de las políticas.

Palabras clave: Políticas de género y diversidad; Institucionalización; Universidad.

Abstract

This article outlines the main characteristics and progress of the research project on the processes of institutionalizing gender and diversity policies at UNPA. The project aims to gain an in-depth understanding of these institutionalization processes and to generate interdisciplinary knowledge that enables the review and design of gender and diversity policies within the university setting. It presents research findings derived from an initial exploration of institutionalization processes, which facilitated: 1) reflection on the researchers' own involvement, in dialogue with insights from feminist epistemologies and the affective turn; 2) the initial identification of analytical dimensions through theoretical categories; and 3) the guidance for the development of interview and questionnaires. The project is currently in the phase of designing and administering data collection instruments. The final stage will involve a deeper analysis of the data obtained, as well as the dissemination, transfer, and publication of the results. This research is expected to make a significant contribution to both academic knowledge and the improvement of policies.

Keywords: Gender and diversity policies; Institutionalization; University.

Recibido: 13/03/26; Aceptado: 24/06/26

Introducción

El presente escrito expone las principales características y avances de investigación del proyecto denominado “Estudio de los procesos de institucionalización de las políticas de género y diversidad en la universidad: las políticas de género y diversidad en la UNPA” (en adelante, PI),¹ cuyo propósito es caracterizar y comprender los procesos de institucionalización y producir conocimientos interdisciplinarios para revisar y diseñar las políticas de género y diversidad en la universidad. El PI tiene una duración de dos años y actualmente se encuentra en el segundo año de ejecución.

A partir del año 2015, con el impulso de los movimientos feministas y de las disidencias socio-sexuales, las universidades públicas argentinas asumieron el compromiso ético y político de erradicar las violencias y desigualdades de género, y produjeron una creciente y generalizada institucionalización de políticas de género y diversidad,² cuyo punto de inflexión fue la creación de la Red Interuniversitaria por la Igualdad de Género y contra las Violencias (RUGE).³

En este contexto, la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA) viene diseñando e implementado diversas políticas, protocolos y normativas orientadas a despatriarcalizar sus estructuras e institucionalizar la perspectiva de género y diversidad. Estos procesos no son lineales, sino que en su transcurso se producen continuidades y discontinuidades que condicionan las transformaciones concretas. En efecto, los avances del PI dan cuenta de que la comprensión de la institucionalización de las políticas de género y diversidad requiere profundizar tanto en las tensiones de su implementación como en los sentidos y las tramas afectivas que se configuran en torno a ellas.

Antecedentes y marco teórico

Existen numerosos antecedentes a nivel nacional y regional sobre los procesos de institucionalización de las políticas de género en las universidades. Los antecedentes regionales e internacionales permiten contextualizar estos procesos en dinámicas más amplias, producto de la expansión transfronteriza del movimiento feminista. Trabajos como los de Buquet (2011, 2022) en las universidades mexicanas o la compilación denominada *La institucionalización del enfoque de igualdad de género en universidades de América Latina* (Bonder, 2022) aportan elementos conceptuales y metodológicos al tema de investigación.

A nivel nacional, se presenta un prolífico desarrollo de investigaciones que abordan el tema desde diferentes perspectivas: algunas recuperan la genealogía de la relación género/feminismos y universidad (Martin, 2021; RUGE, 2021); también existen investigaciones sobre los procesos de institucionalización considerando las estrategias, obstáculos y transformaciones (Martin, 2021; RUGE, 2026), así como la construcción de las agendas de género universitarias (Guzmán, 2001; Dionisio y Cravero, 2021); otros antecedentes ponen el foco en la conformación de redes intra e interinstitucionales (Vázquez Laba y Pérez Tort, 2021) o en la dimensión afectiva de las políticas de género y diversidad en la universidad (Bagnato y Losiggio, 2022; Imperatore et al., 2023; Blanco, 2025).

1 Proyecto de Iniciación a la Investigación-Código 29/B325, aprobado por Acuerdo 025/25 del Consejo de Unidad de la UNPA-UACO.

2 Si bien la relación entre género/feminismos y universidad tiene una genealogía de largo alcance, existe consenso en señalar el primer “Ni una menos”, en 2015, como un momento bisagra en la instalación de las violencias y desigualdades de género en las agendas públicas e institucionales (<https://niunamenos.ar/>).

3 La RUGE se creó en el año 2015 y en 2018 se institucionalizó en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) (<https://ruge.cin.edu.ar/>)

A su vez, el marco teórico propuesto articula conceptos como la performatividad (Butler, 1990) y la tecnología del género (De Lauretis, 1996), con una mirada crítica de las políticas públicas de género que las concibe como “haceres y quehaceres” (Anzorena, 2013) y una “puesta en acto” (Ball, 2015); es decir, procesos de materialización y mecanismos dinámicos de interpretación, traducción y negociación que buscan redefinir lo público y tensionar las jerarquías sexo-genéricas (Bagnato, 2025). A su vez, desde una perspectiva que supera las concepciones tecnicistas/voluntaristas, las nociones de brecha y no performatividad de Ahmed (2022) permiten comprender que los efectos de las políticas no son lineales y que exceden las intenciones de quienes las formulan.

En este marco, los procesos de institucionalización de las políticas se conciben como los mecanismos mediante los cuales se integra el principio de igualdad de género en las prácticas y estructuras que organizan la vida universitaria (Guzmán, 2001; Bonder, 2022; Buquet, 2022). Estos procesos pueden analizarse a partir de la construcción de agendas públicas e institucionales (Guzmán, 2001), dinámicas en las que la dimensión afectiva constituye un elemento clave (Ahmed, 2015; Losiggio, 2017; Macón, 2021; Bagnato, 2025).

Finalmente, se considera la universidad como un territorio político en el que se negocian y disputan sentidos, prácticas, afectos y representaciones en torno al género (Rovetto y Figueroa, 2017; Quiñones et al., 2019; Johnson y Bonavitta, 2020; Martin, 2021).

Metodología

El diseño epistemológico se basa en una perspectiva feminista (Haraway, 1995; Harding, 2010). El enfoque metodológico es de tipo predominantemente cualitativo, de corte exploratorio-descriptivo y multimétodo (Hernández Sampieri et al., 2010).

Para las actividades de sistematización de documentos y de obtención de datos estadísticos sobre las políticas de género y diversidad de la UNPA, se utilizarán las técnicas de análisis de documentos y cuestionarios (Flick, 2007) a informantes clave y a integrantes de la comunidad universitaria. Asimismo, se indagará en los procesos de institucionalización mediante entrevistas en profundidad a quienes gestionan las políticas de género. Estos encuentros se conciben como un espacio narrativo, dialógico y biográfico donde se prioriza el acontecimiento del decir por sobre el mero contenido de los enunciados, lo que otorga centralidad al relato de la propia experiencia/vivencia (Arfuch, 2002). Desde esta perspectiva, el análisis de las narrativas permite comprender la relación indisociable entre lenguaje, afectos, cuerpo y las formas de acción (Arfuch, 2018). La selección y organización de las entrevistas será a través de una muestra intencional no probabilística y bola de nieve. Se realizará una triangulación entre los datos, para identificar contrastes y convergencias.

Avances de investigación

El proyecto se encuentra en el segundo año de ejecución y presenta un cumplimiento parcial de sus objetivos. Se desarrollaron actividades vinculadas al fortalecimiento del equipo de investigación, la construcción de los antecedentes, el marco teórico y la metodología. Se inició el trabajo de sistematización de las políticas de género y diversidad implementadas en la UNPA en los últimos años, mediante la revisión documental.

Se realizó un primer acercamiento al análisis de los procesos de institucionalización de las políticas de género y diversidad desde la perspectiva de quienes las gestionan y que for-

man parte del PI,⁴ utilizando las narrativas como modo de aproximación a estas experiencias (Arfuch, 2018). Esta tarea aportó tres elementos sustanciales para la continuidad del proyecto.

En primer lugar, en línea con las epistemologías feministas y los aportes del giro afectivo, se trabajó la propia implicación y posicionamiento de las investigadoras con el tema de investigación. En ese sentido, se desplegaron procesos de reflexividad (Guber, 2011) en torno a la tensión fundamental entre la propia subjetividad y lo que analizamos, asumiendo una posición dual como gestoras-investigadoras. Desde los aportes del giro afectivo, es posible comprender el vínculo inherente entre afectos, política(s) y conocimiento (Ahmed, 2015) reconociendo la potencia de las emociones como recursos epistémicos (Solana y Vacarezza, 2020).

La irrupción de afectos como la incomodidad, la insatisfacción y el agotamiento en las tramas narrativas, enlazados a una “esperanza cansada” –nacida del desgaste, pero con potencial creativo, colectivo y político– pone de manifiesto las tensiones sobre los alcances y limitaciones de las políticas (Ahmed, 2022) y la ambivalencia de los afectos que las modulan. Algunas “figuras” afectivo-políticas que emergieron fueron: el “maquillaje de las políticas”, el “soltar la mano” –de parte de las autoridades–, “el cuerpo y el dolor, poner el cuerpo”.

En segundo lugar, surgieron preliminarmente algunas dimensiones sobre los procesos de institucionalización que se analizaron a la luz de los antecedentes y el marco teórico. En las narrativas, se puso de manifiesto la distancia entre las políticas y lo que efectivamente sucede en su puesta en acto (Ball, 2015). Como afirma Ahmed (2022), nuestra tarea es justamente prestar atención a esa “brecha”. Asimismo, la autora recupera la noción de no-performatividad para dar cuenta de las declaraciones institucionales que no hacen lo que dicen que hacen, y que convierten a las políticas en un “como sí” (Ahmed, 2022). En los intercambios, se reflexionó en torno al mecanismo de aprobación de protocolos y normativas en la UNPA, pero sin la voluntad institucional de dismantelar la matriz del poder.

Al problematizar los procesos de construcción de agendas (Guzmán, 2001), emergieron resistencias y obstáculos de la propia institución en torno a las políticas de género (burocratización, falta de recursos, espacios de género como “chivos expiatorios” usados para dirimir internas político-partidarias, etc.), exacerbados por la reacción neoconservadora del contexto sociopolítico (por ejemplo, las “falsas denuncias”), lo que pone en evidencia la fragilidad de la institucionalización, las continuidades y discontinuidades de estos procesos. En este marco, se acordó en la necesidad de poner en juego estrategias creativas de negociación, persuasión y articulación intra e interinstitucionales (Blanco, 2025; RUGE, 2026). En esa línea, surgió el interrogante clave sobre qué hacer con las críticas, las “voces disonantes” a las políticas de género (Trzenko et al., 2023). Esta pregunta cobra fuerza al concebir a las universidades como territorios políticos en los que se disputan sentidos y afectos respecto del género.

En tercer lugar, como insumo técnico, este primer acercamiento orientó el diseño de las entrevistas hacia la formulación de preguntas que permitan desentrañar núcleos de sentido (silencios, ausencias) y perforar el discurso “políticamente correcto”. De este modo, se busca recuperar cómo se vivencian las políticas de género y cómo atraviesan la cotidianeidad institucional.

En el caso de autoridades, se acordó en la importancia de recuperar la experiencia personal y política con preguntas orientadas a identificar nudos críticos, alianzas y desafíos en torno a las políticas de género. Para las directoras de género, se profundizará en las tensiones

4 El PI está integrado por gestoras del Programa de Géneros y Diversidad de la UNPA, quienes, además, propulsaron/mos, desde los inicios, los procesos de institucionalización de las políticas de géneros y diversidad en la universidad.

entre activismo e institucionalización, los afectos y sentidos, aquello que permanece invisibilizado y que actúa como escollo en la construcción de las agendas. Asimismo, se indagará en las estrategias y transformaciones, las redes de articulación, etcétera.

Finalmente, el cuestionario a toda la comunidad universitaria tendrá preguntas generales y otras específicas según el claustro y la pertenencia al colectivo LGBTQ+, para indagar sobre el conocimiento, experiencias y representaciones en torno a las políticas de género y diversidad.

Actualmente, el proyecto se encuentra en la fase de diseño e implementación de los instrumentos de recolección de datos. En la última etapa, se prevé analizar la información obtenida para profundizar los hallazgos preliminares, además de gestionar la difusión, transferencia y publicación de los resultados.

Referencias

- Ahmed, S. (2015). *La política cultural de las emociones*. UNAM-PUEG.
- Ahmed, S. (2022). *¡Denuncia! El activismo de la queja frente a la violencia institucional*. Caja Negra.
- Anzorena, C. (2013). *Mujeres en la trama del Estado. Una lectura feminista de las políticas públicas*. EDIUNC.
- Arfuch, L. (2002). *El espacio biográfico. Dilemas de la subjetividad contemporánea*. Fondo de Cultura Económica.
- Arfuch, L. (2018). *La vida narrada. Memoria, subjetividad y política*. EDUVIM.
- Bagnato, M. L. (2025). Las políticas institucionales feministas. "Segunda Reforma" inconclusa, diversidad de iniciativas y afectos movilizados. En R. Blanco (Coord.), *Mientras miro las nuevas olas: qué cambió, qué no y qué se resiste con la irrupción feminista en las universidades argentinas* (pp. 19-35). CLACSO. <https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=4645&c=1>
- Bagnato, M. L. y Losiggio, D. (2022). "Nos pasa de todo". Políticas de género, universidades y afectos. *El banquete de los dioses. Revista de Filosofía y Teoría Política contemporáneas*, 11, 11-39.
- Ball, S. (2015). What is policy? 21 years later: Reflections on the possibilities of policy research. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 36(3), 306-313. <https://doi.org/10.1080/01596306.2015.1015279>
- Blanco, R. (Coord.) (2025). *Mientras miro las nuevas olas: Qué cambió, qué no y qué se resiste con la irrupción feminista en las universidades argentinas*. CLACSO. <https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=4645&c=1>
- Bonder, G. (Comp.) (2022). *La institucionalización del enfoque de igualdad de género en universidades de América Latina: Experiencias, reflexiones y contribuciones para el futuro de la educación superior*. FLACSO Argentina.
- Buquet, A. (2011). Transversalización de la perspectiva de género en la educación superior Problemas conceptuales y prácticos. *Perfiles Educativos*, 33, 211-225.
- Buquet, A. (2022). Políticas de igualdad en instituciones patriarcales. El caso de la Universidad Nacional Autónoma de México. En G. Bonder (Comp.), *La institucionalización del enfoque de igualdad de género en universidades de América Latina: Experiencias, reflexiones y contribuciones para el futuro de la educación superior* (pp. 52-70). FLACSO Argentina.
- Butler, J. (1990). *El género en disputa*. Paidós.
- De Lauretis, T. (1996). La tecnología del género. *Mora*, 7, 6-34.
- Dionisio, C. y Cravero, C. (2021). Estrategias feministas en las universidades: sistematización de una experiencia en Argentina. *Reencuentro. Análisis de Problemas Universitarios*, 32(80), 79-98.
- Flick, U. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa*. Morata.

Guber, R. (2011). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Norma.

Guzmán, V. (2001). *La institucionalidad de género en el Estado: Nuevas perspectivas de análisis*. CEPAL-ECLAC [Mujer y Desarrollo, 32].

Haraway, D. (Ed.) (1995). Conocimientos situados: la cuestión científica en el feminismo y el privilegio de la perspectiva parcial. En *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza* (pp. 313-346). Cátedra.

Harding, S. (2010). ¿Una filosofía de la ciencia socialmente relevante? Argumentos en torno a la controversia sobre el Punto de vista feminista. En N. Blazquez Graf, F. Flores Palacios y M. Ríos Everardo, M. (Coords.), *Investigación feminista: epistemología, metodología y representaciones sociales* (pp. 39-65). UNAM.

Hernández Sampieri, R., Fernández, C. y Collado Pilar, B. (2010). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill.

Imperatore, V., Trzenko, B. y Blanco, R. (2023). ¿Cómo modulan los afectos la puesta en acto de las políticas de género en las Universidades? Una aproximación a partir de los casos de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV). *Pasado Abierto*, 17, 1-21.

Johnson, C. y Bonavitta, P. (2020). Epistemologías y saberes disidentes en la Universidad: una agenda en construcción. *Revista de Educación*, 21(1), 71-87.

Losiggio, D. (2017). La política desde el affective turn: el rescate de las pasiones. En A. Abramowski y S. Canevaro (Comps.), *Pensar los afectos. Aproximaciones desde las Ciencias Sociales y las Humanidades* (pp. 49-58). UNGS.

Macón, C. (2021). *Desafiar el sentir: Feminismos, historia y rebelión*. Omnívora.

Martin, A. L. (Comp.) (2021). RUGE, el género en las universidades. RUGE-CIN. <https://ruge.cin.edu.ar/documentos-y-publicaciones>

Quiñones, P., Quintero, J. y Muñoz, A. (2019). Geografía de las ausencias, colonialidad del estar y el territorio como sustantivo crítico en las epistemologías del Sur. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 24(86), 148-161. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3370675>

Rovetto, F. y Figueroa, N. (2017). "Que la universidad se pinte de feminismos" para enfrentar las violencias sexistas. *Descentrada. Revista interdisciplinaria de feminismos y género*, 1(2), e026.

RUGE (2021). Informe final. Diagnóstico sobre la implementación de políticas de género en el sistema universitario argentino. RUGE-CIN. <http://bibliotecadigital.cin.edu.ar/handle/123456789/2785>

RUGE (2026). *La década luchada. 10 años de protocolos, trabajo y militancia por universidades libres de violencias por motivos de género*. EDULP. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/193916>

Solana, M. y Vacarezza, N. (2020). Sentimientos feministas. *Estudios Feministas*, 28(2). 10.1590/1806-9584-2020v28n272445

Trzenko, B. Imperatore, V. y Bagnato, M. L. (2023). No todo es odio o celebración: El lugar de las voces disonantes en torno a las políticas feministas universitarias. *GénEroos*, 2(3), 119-155. RevGenEr.2024.3.04

Vázquez Laba, V. y Pérez Tort, M. (2021). La segunda gran reforma universitaria: género y feminismo para la creación de políticas de igualdad. En A. L. Martín (Comp.), *RUGE, el género en las universidades* (pp. 23-38). RUGE-CIN. <https://ruge.cin.edu.ar/documentos-y-publicaciones>

Pilar Pérez, *Historia social de la Patagonia (1870-2001)*. Editorial UNRN, 2024, ISBN 978-987-825-866-9, 258 pp.

María Morales

Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio, Universidad Nacional de Río Negro (UNRN), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). San Carlos de Bariloche, Río Negro, Argentina
mx3morales@gmail.com

Recibido: 13/02/26; Aceptado: 20/05/26

Pilar Pérez presenta *Historia social de la Patagonia (1870-2001)*, una obra que, por su alcance temático y metodológico, se convierte en una referencia para la historia de la región. En ocho capítulos, la autora despliega una narrativa rigurosamente documentada que recorre casi dos siglos de transformaciones, conflictos y tensiones, articulando escalas regionales, nacionales e internacionales. Frente a una historiografía tradicional que construyó a la Patagonia como un espacio marginal, excepcional, Pérez la presenta como un territorio dinámico, atravesado por la conflictividad social y la interacción de múltiples actores.

El libro destaca por su innovadora estructura. La autora propone una lectura integral e interdisciplinaria de cada periodo mediante recursos que permiten abordar los procesos históricos desde múltiples dimensiones. Cada capítulo incluye un apartado sobre “Temas del periodo” que sintetiza núcleos problemáticos y contextualiza acontecimientos; estas “guías de lectura” evidencian la interdependencia de los fenómenos históricos. En el capítulo sobre la “Conquista del Desierto”, por ejemplo, los temas exceden la ocupación militar e incorporan el *Awkan*, la territorialización estatal y el fin de la soberanía indígena.

La cartografía ocupa un lugar central como herramienta analítica. Los mapas elaborados por Lucas Guardincerri permiten visualizar transformaciones territoriales, rastrilladas indígenas, líneas de avance militar, desplazamientos poblacionales y circuitos productivos. Lejos de ser ilustraciones accesorias, refuerzan la argumentación y subrayan el carácter dinámico de la espacialidad patagónica. Por su parte, las “Rectas históricas” articulan cambios y continuidades en diferentes escalas. Otro recurso metodológico relevante es la sección “Temas en debate”, donde Pérez introduce discusiones historiográficas y conceptuales sobre diferentes procesos: la “Conquista del Desierto” como guerra-asimilación-genocidio; la frontera como límite fijo o espacio de interacción; el peronismo como proceso de inclusión-cooptación-subordinación. Al exponer estas controversias, Pérez transparenta su posicionamiento crítico y sitúa al lector en el centro de esas disputas conceptuales.

El andamiaje documental constituye otro pilar de la obra. Una exhaustiva bibliografía y un amplio corpus documental: expedientes, prensa, legislación, testimonios orales y registros de la memoria social indígena convierten al archivo en protagonista del relato, tanto por lo que revela como por lo que omite. Asimismo, la “Bibliografía comentada” al final de cada capítulo adquiere especial relevancia, pues, lejos de enumerar títulos, construye un “estado de la cuestión”, que orienta al lector y explicita el horizonte teórico-metodológico de la investigación.

Metodológicamente, el libro se distingue por el diálogo sostenido con producciones realizadas en y para Patagonia. Articula producciones nacionales y chilenas en debates sobre frontera y pueblo mapuche, y destaca el trabajo colectivo, como el impulsado por la Red de Investigadores en Genocidio y Política Indígena en Argentina. La autora cita publicaciones de editoriales universitarias como la de la propia Universidad Nacional de Río Negro (UNRN), y de las Universidades Nacionales de Quilmes (UNQ), del Sur (UNS), del Comahue (UNCO) y de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur (UNTDF), y ancla su producción en un circuito de conocimiento situado, crítico y colaborativo.

El recorrido histórico abarca desde el proceso independentista y las múltiples Patagonia(s) hasta la transición democrática y el neoliberalismo de fines del siglo XX. Para el periodo 1810-1870, la autora cuestiona la representación de la región como desierto inhóspito, imagen que legitimó posteriores políticas de ocupación y desplazamiento, y recupera las prácticas políticas de las comunidades indígenas, a la vez que subraya su agencia en un contexto de intensas relaciones interétnicas.

La “Conquista del Desierto” (1870-1890) es presentada como guerra, asimilación y genocidio, señalando que la elección conceptual condiciona su comprensión. A partir de testimonios orales y documentos judiciales, Pérez reconstruye la experiencia indígena frente a la ocupación militar y visibiliza desigualdades estructurales consolidadas en el periodo. Se refuerza así un eje central de la obra: restituir a la historia a los actores silenciados y reconocer su agencia en el devenir social patagónico.

El tránsito al siglo XX abre un análisis sobre la circulación, inmigración y jerarquías sociales. Casos como las colonias del Alto Valle rionegrino, de Neuquén y Chubut y la expansión ganadera en la Patagonia austral muestran cómo las políticas migratorias consolidaron la figura del “poblador deseado”, lo que evidencia la articulación entre proyectos estatales y dinámicas locales.

Los gobiernos radicales (1916-1930) reflejan un período de tensiones sociales. La “Patagonia trágica” se plantea, no como excepción, sino como expresión de las contradicciones entre capital, trabajo y Estado. Pérez utiliza diversas fuentes para abordar la represión a los obreros rurales y contextualizar la actuación de organizaciones como la Liga Patriótica y la Asociación Nacional de Aborígenes, actores influyentes en los debates sobre ciudadanía y nacionalismo en los Territorios Nacionales.

Entre 1930-1943, se abordan los efectos de la crisis económica, el golpe de Estado y el surgimiento de un nacionalismo regional que concibió a la Patagonia como espacio estratégico. Casos como el desalojo de Nahuelpan ilustran el impacto de la violencia estatal y la persistente invisibilización indígena.

El peronismo (1943-1955) es analizado a partir de políticas como las provincializaciones, el Estatuto del Peón y la Dirección de Protección del Aborigen, de las que destaca tanto su potencial inclusivo como sus mecanismos de control. Pérez incorpora también una reflexión sobre las unidades básicas femeninas y las nuevas formas de participación política que habilitaron.

El ciclo de dictaduras (1955-1983) es abordado en relación con la violencia material y simbólica ejercida por el Estado y con la persistencia de resistencias locales. La restitución de pueblos indígenas y actores subalternos en el relato histórico aparece no solo como una opción historiográfica, sino también como acto reparatorio con implicancias políticas y éticas. La autora advierte, asimismo, un desequilibrio en la producción historiográfica, más concentrada en los Territorios Nacionales que en la segunda mitad del siglo XX.

El último capítulo aborda la transición democrática y el avance del neoliberalismo (1983-2001), y analiza el impacto de las reformas estructurales, los procesos de organización comunitaria, neoindigenismo y reconstrucción de la memoria.

Historia social de la Patagonia (1870-2001) combina rigurosidad documental e innovación metodológica. Pérez ofrece una mirada que complejiza la historia regional y promueve la ampliación de agendas de investigación y la recuperación de voces históricamente silenciadas. Su aporte se inscribe en la renovación académica y en un proyecto de memoria histórica que concibe la escritura como restitución y reparación, y se consolida así como una obra de consulta indispensable para investigadores, docentes, estudiantes y público en general interesados en (re)pensar la Patagonia en toda su complejidad.



Fuegia - Revista de Estudios Sociales y del Territorio
Volumen IX - Número 1
Tierra del Fuego, Argentina, 2026
Creative Commons 3.0