

# ESTUDIOS

51

ENERO  
JUNIO  
2024

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS

ISSN 1852-1568



## FEDERALISMO, POLÍTICA, CULTURA Y SOCIEDAD EN AMÉRICA LATINA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNC

**Universidad Nacional de Córdoba**

*Rector*

Mgter. Jhon Boretto

*Decana de la Facultad de Ciencias Sociales*

Mgter. María Inés Peralta

*Director del Centro de Estudios Avanzados*

Dr. Marcelo Casarin

# ESTUDIOS

ENERO-JUNIO 2024 - NÚMERO 51 - ISSN: 1852-1568

## FEDERALISMO, POLÍTICA, CULTURA Y SOCIEDAD EN AMÉRICA LATINA



**Estudios.** Revista del Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba

*Fundador:* Héctor Schmucler (UNC)

*Director:* César Tcach (UNC-CONICET)

*Secretaria de Redacción:* Marta Philp (FFyH-CEA-UNC)

*Consejo Editorial:*

Eduardo Bologna (CEA-UNC) - María Susana Bonetto (CEA-UNC) - Adriana Boria (FFyH-CEA-UNC) - Alejandra Ciriza (INCIHUSA-CONICET) - María Teresa Dalmasso (CEA-UNC) - Pío García (CEA-FFyH-UNC) - Mabel Grillo (UNRC) - Carlos Juárez Centeno (CEA-UNC) - Cecilia Lesgart (UNR-CONICET) - Silvia Servetto (CEA-UNC)

*Comité Científico Académico:*

Marc Angenot (Université Mc Gill)

Cristian Buchrucker (Universidad Nacional de Cuyo-CONICET)

Alejandro Cattaruzza (Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de Rosario-CONICET)

Fernando Colla (CRLA-Archivos, Université de Poitiers)

Susana García Salord (Universidad Autónoma de México)

Abdon Mateos (Universidad Nacional de Educación a Distancia, España)

Marta Segarra Montaner (Universidad de Barcelona)

Catalina Smulovitz (Universidad Torcuato Di Tella-CONICET)

Pro-secretaria de redacción: María Verónica Basile

*Canje:* Diego Solís biblioteca@cea.unc.edu.ar

Estudios es una publicación semestral del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, Av. Vélez Sarsfield 153, C.P. 5000, Córdoba, Argentina.

Tel. (54-351) 4332086-4332088: telefax (54-351) 4332086 int. 114

Correo electrónico: revistaestudioscea@gmail.com

Estudios digital: www.revistaestudios.unc.edu.ar - http://revistas.unc.edu.ar - ISSN 1852-1568

Estudios forma parte del Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas de CAICYT-CONICET.

Estudios integra el Catálogo de: Scielo. Núcleo Básico. DOAJ. Latindex. Dialnet. Emerging Sources citation (Web of Science).

A partir de junio de 2014 forma parte del sistema Dialnet.

Ilustración de tapa: Joaquín Torres García, «Constructivo en gris y negro», 1933. Óleo sobre tela 76,00 cm. x 50,20 cm. Museu Coleção Berardo (Lisboa, Portugal)

Impresión y encuadernación: Ferreyra Editor, ferreyra\_editor@yahoo.com.ar

Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la revista. Los originales no solicitados no obligan a su publicación ni devolución.

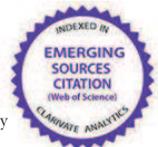
Dirección Nacional del Derecho de Autor, exp. N° 392.137. Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

ISSN: ISSN 1852-1568

Los artículos originales publicados en la revista Estudios son sometidos a evaluación de especialistas de la disciplina correspondiente.



Scientific Electronic Library



Este número de la revista Estudios contó para su realización con un subsidio de la SECyT-UNC.

# Índice

## Presentación

Federalismo, Política, Sociedad y Cultura en América Latina .....	9
<i>César Teach</i>	

## Artículos

Federalismo regresivo: Tensiones entre distribución territorial e interpersonal del ingreso en la Argentina.....	13
<i>Carlos Gervasoni</i>	

Tensión entre la organización federal argentina y los derechos humanos .....	29
<i>Sergio Hernán Blogna Tistuzza</i>	

Redes partidarias y elecciones municipales en la provincia de Santiago del Estero, Argentina (2006-2022) .....	51
<i>Hernán Campos</i>	

## Dossier

Introducción. Dossier «Federalismo y movilización legal en América Latina. Igualdad de género y justicia ambiental» .....	75
<i>Catalina Smulovitz y Alba Ruibal</i>	

Del avance a la reacción conservadora: la política nacional sobre derechos de las mujeres y su impacto en la movilización legal a nivel local bajo los gobiernos de Lula/Dilma y Bolsonaro .....	83
<i>Cecília MacDowell Santos y Luanna Tomaz de Souza</i>	

Feminismo y conservadurismo en Córdoba. Movilización y contramovilización legal bajo el federalismo argentino .....	113
<i>Alba Ruibal</i>	

Judicialización ambiental y escalas en tensión: El caso del derrame de agua cianurada en la mina Veladero en San Juan, Argentina .....	139
<i>Lucas Christel</i>	
Federalismo, movilización legal y conflictos contra minería a gran escala en México .....	163
<i>Ulises Pavel Martínez</i>	

### Reseñas bibliográficas

Comentario Bibliográfico del libro de Leoni M.S. y Núñez Camelino, M. (coords.) (2022), <i>Pasados periféricos. Historia y memoria en el Nordeste Argentino</i> . Corrientes, Argentina: Eudene, 186 págs .....	199
<i>Denise Reyna Berrotarán</i>	
Normas de presentación de trabajos para publicar en la revista <i>ESTUDIOS</i> .....	203



Presentación



## Federalismo, Política, Sociedad y Cultura en América Latina

Los artículos seleccionados en este volumen centran su atención en uno de los clivajes centrales en la formación y desarrollo de los estados nacionales: la tensión entre el poder central y poderes regionales o provinciales en tres países de América Latina: Argentina, Brasil y México. Su común denominador remite, con distintos matices, a la presencia de regímenes federales de gobierno y su impacto sobre las formas de hacer política y los procesos de toma de decisiones.

En función de este interés, se analizan las dinámicas político distributivas del federalismo argentino, la relación entre federalismo centralizado y derechos humanos y las autonomías relativas de ciertos liderazgos provinciales o locales. Asimismo, incluye un dossier –coordinado por las doctoras Alba Ruibal (UNC-CONICET) y Catalina Smulovitz (Universidad Torcuato Di Tella-CONICET) que se articula en torno a dos ejes: federalismo y género, y federalismo y medio ambiente, con especial énfasis en el tema de la minería. Los estudios ofrecen elementos claves para comprender las prácticas políticas de los movimientos feministas y ambientalistas en el plano subnacional, el ejercicio de nuevos derechos y los litigios judiciales vinculados a la contramovilización legal producto de la iniciativa de sectores conservadores (el caso de Córdoba es emblemático).

Este número 51 de la revista *Estudios* ha contado con la colaboración de docentes e investigadores de las universidades nacionales de Córdoba, Buenos Aires, Quilmes, San Martín y Santiago del Estero. También cuenta con aportes de académicos del departamento de Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella, del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (Portugal) y la Universidad de San Francisco (EE.UU.), y del Colegio de San Luis (Potosí, México).

En consonancia con el espíritu y las preocupaciones temáticas de este número, se incluye finalmente un comentario bibliográfico sobre un libro relativo a «pasados periféricos» e historiografía, publicado en 2022 por la Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste.

César Tcach  
Director de *Estudios*





Artículos



# Federalismo regresivo: Tensiones entre distribución territorial e interpersonal del ingreso en la Argentina<sup>1</sup>

## Regressive Federalism: Tensions Between Territorial and Interpersonal Distribution of Income in Argentina

Carlos Gervasoni<sup>2</sup>

Resumen: Se enfatizan tres características del federalismo argentino que conspiran contra la equidad distributiva. En primer lugar, nuestro federalismo y su muy alto *malapportionment* legislativo producen incentivos para que la agenda distributiva esté dominada por la distribución territorial de los recursos fiscales entre los gobiernos nacional y subnacionales, más que por la distribución interpersonal del ingreso. En segundo lugar, las desigualdades territoriales producidas por la «lotería geológica» (distribución geográfica de los recursos naturales) es reforzada en nuestro país por la asignación del total de las regalías a las (típicamente ricas) provincias productoras. Finalmente, la propia ley de coparticipación manda que algunas provincias ricas reciban niveles mucho más altos de transferencias federales por habitantes que otras mucho más pobres. Estos aspectos regresivos de nuestro federalismo probablemente expliquen en parte que, luego de largos años de gobiernos supuestamente com-

Abstract: Three characteristics of Argentine federalism that hinder distributive equity are emphasized. First, our federalism and its very high legislative malapportionment produce incentives for the distributive agenda to be dominated by the territorial distribution of fiscal resources among national and subnational governments, rather than by the interpersonal distribution of income. Secondly, the territorial inequalities produced by the «geological lottery» (geographic distribution of natural resources) is reinforced in our country by the allocation of all royalties to the (typically rich) producing provinces. Finally, the co-participation law itself mandates that some rich provinces receive much higher levels of federal transfers per capita than other much poorer ones. These regressive aspects of our federalism probably explain in part that, after long years of governments supposedly committed to socioeconomic equality, the enormous increase in the size of the Argentine public sector between

---

<sup>1</sup> Trabajo recibido: 15 de noviembre de 2023. Aceptado: 21 de diciembre de 2023.

<sup>2</sup> Profesor investigador del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella y gerente regional del proyecto *Varieties of Democracy*. Correo electrónico: cgervasoni@utdt.edu

prometidos con la igualdad socioeconómica, del enorme aumento del tamaño del sector público argentino entre mediados de los 2000 y mediados de la década de 2010, y de la implementación de algunas políticas públicas efectivamente igualadoras, el país llegue a su cuarta década de democracia con un nivel de desigualdad peor que el que tenía al inicio del actual período democrático.

the mid-2000s and the mid-2010s, and the implementation of some effectively equalizing public policies, the country reaches its fourth decade of democracy with worse levels of inequality than it had at the beginning of the current democratic period.

Palabras clave: Federalismo – redistribución – igualdad – regresividad – coparticipación

Keywords: Federalism – Redistribution – Equality – Regressivity – Revenue sharing

El federalismo argentino –que lleva ya 40 años de funcionamiento ininterrumpido bajo un régimen democrático- ha recibido críticas de todo tipo. Ha sido caracterizado como centralizado, laberíntico<sup>3</sup>, inestable<sup>4</sup>, incongruente<sup>5</sup>, rentístico<sup>6</sup>, etc. En este artículo argumento que, además, es marcadamente regresivo. Esto es, que contribuye de varias maneras a hacer la distribución de los ingresos en nuestro país más desigual y/o a dificultar políticas igualadoras.

Resulta desde ya paradójico que la Argentina se haya hecho más desigual en estas cuatro décadas de democracia. El sentido común y los modelos estándar de economía política predicen que la distribución del ingreso debería ser más equitativa bajo un régimen en que las mayorías tienen poder, que bajo uno en el que el poder está concentrando en una persona o una elite. Aunque los estudios empíricos sobre la cuestión no

---

<sup>3</sup> <http://www.cfi.gov.ar/Coparticipacion/Laberinto.aspx>

<sup>4</sup> Porto, Alberto y Marcelo Garriga. 2022. «La Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos. ¿Un Socio Oculto? En <https://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/2022/12/06/la-distribucion-de-la-coparticipacion-federal-de-impuestos-un-socio-oculto/>.

<sup>5</sup> La Argentina es una federación muy incongruente (Gervasoni 2017). Esto es, tiene una distribución geográfica muy diferente de la población y la actividad productiva, por un lado, y del poder político, por el otro: hay cinco provincias (incluyendo a la CABA) que concentran la mayor parte de la población (el 66%) del país y del PBI (aproximadamente el 75%) que, sin embargo, poseen sólo el 55% de los diputados nacionales y apenas el 21% de los senadores nacionales. Las políticas públicas nacionales, entonces, requieren del acuerdo de gobernadores y legisladores de muchas provincias demográficamente pequeñas pero legislativamente relevantes (mayormente del Norte y la Patagonia) que, en conjunto, incluyen a un porcentaje muy bajo de la población nacional.

<sup>6</sup> Gervasoni, 2021.

arrojan evidencia concluyente sobre la relación (presumiblemente causal) entre democracia e igualdad socioeconómica, no hay ningún motivo para esperar que la democracia *empeore* la distribución del ingreso. Sin embargo, en la Argentina ambas cosas han coexistido: en 2024 la desigualdad (y aún más la pobreza) son peores que los que el país sufría en el (ya muy malo) año 1983. Correlación no es causalidad, pero no cabe duda que hace 40 años hubiéramos esperado algo distinto: que la fuerza de los votantes, la opinión pública, los sindicatos, los movimientos sociales y los partidos de orientación redistributiva hubieran –actuando bajo la libertad que les otorga la democracia– empujado al país hacia una sociedad más igualitaria, integrada e incluyente. Argumento aquí que nuestro federalismo es en parte responsable de que esto no haya ocurrido.

¿Qué características del federalismo podrían propender a resultados regresivos? En lo que sigue señalo tres muy relevantes. La primera tiene que ver con dinámicas político-distributivas propias de cualquier federalismo, las cuáles han sido destacadas por literatura reciente que detallo más abajo. La segunda emerge de la combinación de reglas propias de cualquier federalismo con otras particulares de su versión argentina. La última es enteramente producto de peculiaridades de nuestro atípico federalismo (fiscal). En los siguientes tres apartados describo estas características, explico por qué propenden a resultados regresivos y presento alguna evidencia empírica que respalda las tesis que formulo.

## **1. El federalismo prioriza la distribución territorial por sobre la redistribución interpersonal del ingreso.**

En las federaciones, por definición, los gobiernos (y los gobernantes) de las unidades subnacionales de primer nivel (que aquí llamaremos, para simplificar, provincias) tienen a) gran autonomía e importantes potestades propias y b) participación institucionalizada en las políticas públicas nacionales a través de su representación en el el parlamento nacional (en Senado en el caso argentino). Contra ciertos estereotipos, las provincias argentinas tienen mucho poder y autonomía.<sup>7</sup> Esto signi-

---

<sup>7</sup> O, dicho de otra forma, la Argentina es un país «muy» federal. Nuestras provincias tienen varias facultades que no existen en todas las federaciones): dictan sus propias constituciones, reglas electorales y regímenes municipales, y tienen una representación fuerte en un

fica que esos gobiernos –y en el contexto argentino los gobernadores en particular– son actores centrales de la política nacional. Estos políticos, como la mayoría, desean mantener o incrementar su poder, para lo cual necesitan de apoyo popular para eventualmente ganar elecciones. Pueden lograr esto de muchas formas, por ejemplo, proveyendo bienes públicos de buena calidad, generando empleo, construyendo redes clientelares, haciendo mucha publicidad, etc. Estas y todas las demás estrategias requieren de dinero, que las provincias derivan esencialmente de tres fuentes: sus impuestos propios (que en la Argentina cubren una proporción típicamente modesta de los gastos públicos provinciales), las regalías por recursos naturales como el petróleo (muy importantes para unas pocas provincias como Chubut, Neuquén y Santa Cruz, pero insignificantes o nulas para la mayoría) y las transferencias federales que reciben del tesoro nacional de acuerdo a la ley de coparticipación federal y otros regímenes, incluyendo algunas transferencias federales en las que el ejecutivo nacional tiene alta discrecionalidad.

Es natural que, en este contexto, los gobernadores prioricen maximizar los recursos fiscales que la nación envía sus provincias. La distribución primaria (esto es, el «reparto de la torta» entre la nación y las provincias) y la secundaria (lo que le toca a cada provincia del total provincial) se convierten en arenas centrales de la discusión fiscal. Así, los gobernadores tienden a preocuparse mucho más por el nivel de transferencias que recibirán sus provincias que por el impacto distributivo de estas transferencias (y, por añadidura, por el impacto distributivo de los impuestos que componen la «masa coparticipable»). Desde ya, el poco interés de los gobernadores en redistribución individual del ingreso puede deberse a su escaso compromiso normativo con tal redistribución. Cuesta, en efecto, encontrar entre los gobernadores argentinos políticos de orientación claramente progresista. Predominan, o peronistas tradicionales del interior, incluso algunos de talante conservador y origen social más bien aristocrático, o gobernadores de fuerzas nacionales o loca-

---

Senado que es tan poderoso como la Cámara de Diputados, ejecutan alrededor del 40% del gasto público del país. Las provincias ejecutan las políticas públicas que afectan más directamente a la mayoría de la población (educación primaria y secundaria y la mayor parte de los servicios de salud, seguridad –policía– y justicia). De los tres millones de empleados que tiene el sector público argentino, dos tercios son empleados provinciales (mayormente médicos, enfermeras, maestros, policías, funcionarios de la burocracia del poder ejecutivo y judicial), porque las mencionadas políticas públicas son mucho más intensivas en mano de obra que el pago de jubilaciones, deuda pública o subsidios energéticos que explican la mayor parte del gasto nacional (Gervasoni, 2021).

les no especialmente inclinadas a la redistribución. Ilustro el punto con algunos gobernadores recientes emblemáticos: uno no tiene motivos para pensar que el millonario José Alperovich, el aristocrático Juan Manuel Urtubey, el sultanista Gildo Insfrán, los enriquecidos hermanos Rodríguez Saá, el empresario Daniel Scioli, o los moderados Alfredo Cornejo, Gerardo Morales, Juan Schiaretti o Gustavo Valdez den alta prioridad a la mejora de la distribución del ingreso entre los argentinos. Evidencia de peso en tal sentido es que, en las discusiones fiscales, los gobernadores (de todos los partidos) casi siempre se refieren a lo que gana o pierde su provincia, y casi nunca mencionan lo que ganan o pierden los pobres y ricos de la Argentina.

Estas observaciones derivadas empíricamente del caso argentino han sido subsumidas teóricamente y generalizadas a otras federaciones latinoamericanas (Brasil y México). La idea general es que la geografía política del federalismo, en particular en contextos de alta desigualdad y alto *malapportionment* legislativo en favor de los distritos demográficamente pequeños, genera incentivos contrarios a la redistribución interpersonal del ingreso por parte del gobierno central (Beramendi, Rogers y Díaz Cayeros, 2017). De alguna forma la agenda distributiva en este tipo de federaciones es dominada por la puja distributiva entre gobiernos (esto es, entre el gobierno nacional y los provinciales, y también entre estos últimos). «Hoy prevalece un gobierno federal con competencias acotadas que enfrenta demandas por redistribución regional; en cambio, las demandas por redistribución personal no cuentan con una arena donde expresarse» (Artana et al., 2010).

El efecto de estas estructuras es que en las federaciones latinoamericanas coexista un alto nivel de redistribución del ingreso entre provincias con niveles bajos de redistribución entre personas. Un mecanismo postulado para producir este resultado es que las elites de las provincias menos pobladas (y muy sobre-representadas en el Congreso) logran en general su principal objetivo: que las reglas fiscales les asignen altas transferencias federales independientemente de su impacto en la distribución interpersonal del ingreso. Estilizadamente, las elites de las provincias pequeñas y sobre-representadas logran imponer su deseo de más recursos fiscales por sobre los intereses redistributivos de los pobres de las provincias grandes y sub-representadas. O para decirlo muy concretamente con un ejemplo: el gobernador Insfrán de Formosa puede proveer empleos públicos (aún si de baja remuneración) a una altísima proporción de los habitantes de Formosa –y en parte por ello lograr

su reelección cada 4 años con más del 70% de los votos— a expensas del bienestar de los pobres del Gran Buenos Aires, que son los principales perjudicados del bajísimo nivel de transferencias federales per cápita que recibe su provincia (y del sesgo regresivo del sistema impositivo argentino, basado mayormente en impuestos al consumo).

Ardanaz y Scartascini (2013), enfatizan otro mecanismo que conecta al federalismo con los malos resultados distributivos, argumentando que el malapportionment legislativo (normalmente alto en los países federales, y uno de los más altos del mundo en Argentina, Samuels y Snyder, 2001) funciona como una barrera al establecimiento de impuestos a los ingresos personales (el llamado «impuesto a las ganancias» en Argentina). En este enfoque, las elites ricas que típicamente dominan los distritos pequeños de los países federales buscan, al inicio del régimen democrático, sobre-representar a sus provincias en el congreso con el objetivo de dificultar los impulsos redistributivos progresivos que (razonablemente) se espera que ocurran bajo un régimen democrático donde, efectivamente, rija el principio de «una persona, un voto».

Aunque proveer evidencia concluyente de estos mecanismos para el caso argentino excede los objetivos y el espacio disponible en este artículo, un hecho reciente es altamente sugestivo. Durante la campaña electoral presidencial de 2023, el candidato peronista y ministro de Economía, el abogado Sergio Massa, implementó una fuertísima reducción en el impuesto a las ganancias personales (esto es, el impuesto a los ingresos personales), elevando el mínimo no imponible. La medida tuvo perdedores y ganadores claros: los perjudicados fueron los fiscos nacional y provinciales (el impuesto a las ganancias es coparticipable) y los beneficiados fueron los asalariados de mayores ingresos del país (lo cual implicó automáticamente un empeoramiento de la ya elevada desigualdad de ingresos argentina). Aunque la mayoría de los gobernadores oficialistas callaron frente a la medida, por lo menos uno de los opositores (el también peronista pero aun así crítico Juan Schiaretti de Córdoba) se quejó, pero lo hizo utilizando un argumento basado en la redistribución territorial (no interpersonal) del ingreso: «Massa se hace el Papá Noel con plata que no es del Estado nacional, sino de todas las provincias ... Es poco serio e irresponsable hacer anuncios electoralistas con la plata ajena: el 61% de lo recaudado del Impuesto a las Ganancias es de las provincias»<sup>8</sup>. Interesantemente, un economista de perfil ortodoxo pertene-

---

<sup>8</sup> <https://x.com/JSchiaretti/status/1701368424935391333?s=20>.

ciente a la coalición de centro-liberal Juntos por el Cambio, Hernán Lacunza, fue uno de los primeros en utilizar el argumento de redistribución interpersonal: luego de tildar a la reforma de «disparate», señaló que «Como hay déficit y no hay recursos, se va a financiar con emisión e inflación. Y a la inflación la pagan 46 millones de argentinos, especialmente los más pobres. Entonces estamos haciendo una reforma a lo *Hood Robin*: sacarles a los pobres para darles a los que más tienen, con un objetivo electoral de cortísimo plazo».<sup>9</sup>

Más informativa fue la posición de los (pocos) gobernadores peronistas electos o reelectos en 2023. Luego de reunirse en diciembre de ese año con el recién asumido Presidente Javier Milei, los mandatarios provinciales emitieron un comunicado en el que rechazaban revertir la reforma de Massa: «Consideramos que la reversión del impuesto a las ganancias no sería el camino adecuado ya que afecta derechos de los trabajadores», solicitando en cambio «otras herramientas de compensación, como lo es la coparticipación del impuesto al cheque». En otras palabras, los gobernadores peronistas (especialmente informativos, ya que supuestamente pertenecen a una fuerza de base popular y orientación progresista) mostraron claramente su prioridad de mantener el nivel de ingresos provinciales (mediante la coparticipación de un impuesto existente) sin ninguna referencia al aumento de la desigualdad generado por la cuasi eliminación del impuesto a las ganancias personales. Esta preferencia pública de los gobernadores peronistas ilustra (y hasta podría decirse que en algún sentido prueba) el argumento de Beramendi, Rogers y Diaz Cayeros (2017): dicho estilizadamente, en un sistema federal en el que los legisladores y gobernadores son actores centrales del policy making, las prioridades distributivas serán las vinculadas al reparto de recursos entre nación y provincias, y entre estas, no las de la redistribución progresiva de ingresos entre individuos. Uno puede suponer que un gobernador como Axel Kicillof, en tanto que político proveniente de una facción más bien izquierdista de un partido que históricamente representa a sectores de menores ingresos, tiene una auténtica preferencia normativa por la redistribución progresiva del ingreso. También se puede suponer que, como economista, entiende bien las implicancias regresivas de la reforma al impuesto a las ganancias implementada por su co-partidario Massa. Es entonces, probatoriamente contun-

---

<sup>9</sup> <https://www.lanacion.com.ar/economia/ganancias-lacunza-fustigo-el-anuncio-de-massa-estamos-bailando-en-el-titanic-y-ahora-quemamos-los-nid12092023/>.

dente, que su acción política, como gobernador, esté orientada a maximizar el nivel de transferencias hacia las provincias (y hacia la suya en particular) y no a maximizar el nivel de igualdad socioeconómica entre los argentinos a través del restablecimiento del impuesto a los ingresos personales, que es una de las bases fiscales centrales de los estados de bienestar democráticos.

## **2. El federalismo argentino no redistribuye las rentas de la «lotería geológica»**

La constitución de 1994 otorga a las provincias el dominio sobre los recursos del subsuelo, y la legislación fiscal le atribuye a las provincias productoras las regalías que surgen de la explotación de hidrocarburos, metales y otros recursos no renovables (Gervasoni y Grotz, 2022). Ahora bien, como es habitual en otras naciones, la distribución geográfica de los recursos naturales más valiosos es muy despareja. Así, la denominada «lotería geológica» ha favorecido a las provincias de Chubut, Neuquén y Santa Cruz con elevadas reservas de petróleo y gas per cápita. Otras provincias como Mendoza, Río Negro, Salta o Tierra del Fuego también han sido beneficiadas, aunque en menor medida. La mayoría de las provincias, en cambio, «perdieron» en la lotería. Estas incluyen a los distritos más poblados del país con economías relativamente desarrolladas –las dos Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe–, pero también a algunas de las provincias más pobres: Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones y Santiago del Estero.

Ahora bien, a diferencia de otros países, la legislación argentina no prevé que las regalías sean compartidas entre distritos productores y no productores. Como consecuencia de esto, los gobiernos de las provincias ricas en recursos naturales obtienen importantísimos ingresos fiscales del cobro de regalías, mientras que las provincias geológicamente desfavorecidas no reciben nada.

Así, la combinación de los azares de la «lotería geológica» y las reglas de nuestro federalismo que asignan las regalías enteramente a los distritos productores hacen que las ricas provincias patagónicas (que en parte son ricas por esos recursos, pero no solo por ellos) reciban muy considerables ingresos fiscales de los que carecen otras provincias mucho más pobres. Las cosas no tienen por qué ser así: en otras «petrofederaciones» las regalías son compartidas entre los estados productores y

los demás estados (Trojbcz, 2022). Resumido a través de casos emblemáticos, podemos decir que en la Argentina las provincias de mayor ingreso per cápita, como Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego, no solo se benefician de generosas transferencias por coparticipación, de recursos turísticos y pesqueros, de un elevado nivel de gasto público nacional ejecutado en su territorio (bases militares, obras de infraestructura eléctrica y vial, el gasto de la empresa pública Yacimientos Río Turbio, etc.) y/o de regímenes especiales de promoción (como el industrial de Tierra del Fuego o los precios subsidiados de los combustibles y el gas), sino que también embolsan rentas de recursos naturales que no comparan con otros distritos de mucho menor ingreso per cápita y carentes de hidrocarburos o minerales, como Chaco y Santiago del Estero. El resultado es una distribución regresiva del ingreso o, en términos de los ejemplos usados, ingresos y estándares de vida muy superiores en la Patagonia que en el Nordeste del país.

### **3. La ley de coparticipación federal beneficia a provincias ricas y perjudica a provincias pobres**

La actual ley 23.548 de coparticipación federal es unánimemente considerada pésima, entre otras cosas por no contener los criterios objetivos de reparto que exige la Constitución Nacional en su artículo 75, inc. 2. En conjunto con otros regímenes de reparto de recursos fiscales entre nación y provincias, nuestra ley de coparticipación da origen a un federalismo fiscal complejísimo, irracional, injusto y, es lo que quiero destacar aquí, en buena medida regresivo.

El elemento regresivo de nuestra coparticipación federal de impuestos viene dado por el gran peso que tiene en la distribución de recursos el tamaño demográfico de las provincias. Aunque la mencionada ley no establece «criterios objetivos de reparto»<sup>10</sup> (según exige la Constitu-

---

<sup>10</sup> En prácticamente todas las federaciones del mundo la ley establece criterios mensurables que determinan que monto recibe cada provincia o estado. Algunos son la población, el nivel de desarrollo o la recaudación propia. La Argentina también tuvo leyes de ese estilo hasta la década del setenta, con criterios objetivos de reparto. Al vencer la vigencia de la ley anterior, el Presidente Alfonsín y los gobernadores (mayormente peronistas) negociaron un nuevo régimen que se plasmó en la ley 23.548 de 1988, que aumentó la participación de las provincias en la distribución primaria (pasando del 50% de la ley anterior al 56,36%) y reemplazó los criterios establecidos en esa ley (la población, la brecha de desarrollo entre

ción Nacional, de ahí que la actual ley sea inconstitucional<sup>11</sup>), un análisis estadístico del reparto real de los recursos fiscales entre provincias muestra que (la inversa) del tamaño poblacional de las provincias es el factor que en mayor medida explica la cantidad de dinero per cápita que los gobiernos provinciales reciben del Tesoro Nacional (Gervasoni, 2011, 2018).<sup>12</sup> Así, las demográficamente minúsculas reciben transferencias per cápita muy superiores a las de otras provincias de igual o menor nivel de desarrollo. Aunque es probable que el efecto agregado del total de las transferencias federales a provincias en Argentina sea el de lograr alguna igualación fiscal inter-provincial (Porto y Rosales, 2008), los elementos regresivos aquí señalados implican que esa igualación podría ser mucho más acentuada si estos no existieran y, como ocurre en otras federaciones y ocurrió en la Argentina pre 1988, los criterios objetivos de reparto incluyeran, con alta ponderación, a los redistributivos progresivos.

Así, nuestro federalismo fiscal asigna muchos más recursos per cápita a las prósperas (pero demográficamente pequeñas) La Pampa, Santa Cruz o Tierra del Fuego que a las mucho más pobres (pero demográficamente mayores) Corrientes, Misiones o Salta. En 2020, por ejemplo, las tres primeras recibieron transferencias federales automáticas por 109.000, 90.000 y 147.000 pesos per cápita respectivamente, mientras que las tres últimas sólo por 70.000, 56.000 y 57.000 pesos por habitante, respectivamente (todas las cifras citadas tomadas de Alvarado y Cappello, 2021). Que la ley de coparticipación asigne a una provincia rica

---

provincias y la dispersión geográfica de la población) por porcentajes fijos sin justificación clara.

<sup>11</sup> El artículo 75 (inciso 2) de la Constitución nacional no solo exige una ley convenio de coparticipación que distribuya los recursos fiscales con «criterios objetivos de reparto», si no que agrega que esa distribución «será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional».

<sup>12</sup> Un análisis estadístico muestra que no hay relación entre transferencias per cápita y nivel de desarrollo. La correlación entre el NBI y transferencias per cápita es prácticamente cero, cuando un sistema progresivo debería arrojar una correlación claramente positiva (es decir, mayores transferencias por habitante para las provincias con más necesidades básicas insatisfechas). El criterio principal de distribución es, de hecho, el tamaño de su población. Acorde al criterio vigente, cuanto menos población tiene una provincia más dinero recibe. Así, resultan beneficiadas las demográficamente pequeñas como Catamarca, Formosa, La Pampa, La Rioja, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Este criterio poblacional, a diferencia de las NBI, da cuenta de casi tres cuartos de la variabilidad en el reparto de recursos per cápita entre las provincias argentinas (Gervasoni, 2011, 2018).

como Tierra del Fuego casi tres veces más recursos que a una pobre como Salta es clara y gravemente regresivo

Las cifras citadas para La Pampa y Tierra del Fuego implican que esas provincias recibieron en 2020 entre 3,8 y 5,1 veces más dinero por habitante que la de Buenos Aires (que, siendo la gran «perdedora» de la ley de coparticipación, apenas recibió ese año transferencias automáticas por 29.000 pesos per cápita), a pesar de que este es geográficamente mucho más extensa, contiene los mayores aglomerados de pobreza del país, y cuenta con indicadores sociales menos favorables que los de La Pampa y Tierra del Fuego.

Cuando se combina este elemento regresivo de la coparticipación federal, con la regresividad basada en la «lotería geológica» señalada en el apartado anterior, nos encontramos con injustificables inequidades en los ingresos de las provincias. Así, en 2020 las provincias más beneficiadas por la coparticipación y/o las regalías de recursos naturales –Chubut, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego– tuvieron ingresos fiscales en todo concepto más de dos veces superiores a las de las mucho más pobres Corrientes, Misiones, Salta y Tucumán. En este sentido, el conjunto de reglas fiscales intergubernamentales de nuestro país genera «desigualación fiscal» en vez de la igualación que sería deseable y que siguen la mayor parte de las demás federaciones.

No debiera sorprender, entonces, que la Argentina observe un patrón de distribución territorial del desarrollo marcadamente desequilibrado. Varios estudios econométricos muestran que las provincias argentinas no convergen en su nivel de desarrollo, y/o que el sistema de transferencias federales no contribuye a tal convergencia (Figueras et al., 2014; Grotz y Llach, 2013; Llach y Grotz, 2013; Russo y Delgado, 2000), y/o que hay una tendencia a la convergencia en salarios e ingreso familiar pero no en producto bruto (Garrido, Marina y Sotelsek, 2002). Desde ya, ese patrón muy desperejo de desarrollo territorial puede deberse a otras causas, como dotaciones diferenciales de factores. Nótese, sin embargo, que una de las principales que la literatura a destacado, es la existencia de una suerte de «enfermedad holandesa» en las provincias altamente subsidiadas por la coparticipación federal (Capello y Figueras, 2007), dentro de un patrón de economía política rentística basado no en rentas de recursos naturales, si no en las del federalismo fiscal (ver Gervasoni, 2018, 2021).

Nótese la paradoja: hasta aquí se argumentó que el federalismo fiscal argentino es en buena medida regresivo, al asignarle a algunas

provincias ricas más recursos que a otras mucho menos desarrolladas. Pero parece ocurrir también que aun en los casos en que se subsidia a algunas provincias efectivamente pobres (como es el caso de las demográficamente pequeñas Catamarca, La Rioja o Formosa), el enorme tamaño del subsidio asignado hace que entre en funcionamiento el síndrome de la «maldición de los recursos» asociada a los estados rentísticos. Esto sugiere que las transferencias federales a estas provincias no se usan promover el desarrollo económico vía inversión pública en educación o infraestructura o vía política de atracción de la inversión productiva privada, sino que se utilizan mayormente sostenimiento de un estado provincial hipertrofiado, sobrepoblado de empleados y funcional al sometimiento de la sociedad al oficialismo. Un errado sentido común supone que este tipo de provincias sufren de inherentes dificultades para desarrollarse y por eso hay que remitirle abundantes recursos federales. La interpretación que describo aquí (Capello y Figueras, 2007) postula lo opuesto: como se las subsidia con generosas transferencias federales, los gobernantes de estas provincias no tienen incentivos para promover el desarrollo, y las empresas buscando dónde invertir no encuentran ventajas de instalarse allí (porque, entre otras cosas, la fuerza de trabajo está cómodamente empleada en el estado provincial). Así, por ejemplo «La Rioja y Catamarca son geográficamente similares a Mendoza, fundamentalmente desérticas y dotadas de algunos recursos minerales, pero en Mendoza hay una economía privada dinámica y diversificada (agricultura por riego, industria vitivinícola, minería, explotación y refinación de petróleo, turismo, etc.) mientras que en sus pares norteñas el sector privado es muy pequeño. Formosa tiene mucha más tierra regada naturalmente por ríos y lluvias que Mendoza, y un acceso privilegiado a mercados externos en Bolivia, Paraguay y el enorme Brasil, y sin embargo no tiene ninguna producción primaria, secundaria o terciaria destacable, ni ningún sector exportador relevante. No es que estas provincias no tuvieron opciones, podrían haber construido una económica agropecuaria dinámica que eventualmente se hiciera agro-industrial (como en Mendoza), podrían haber explotado sus bellezas naturales para el turismo (como lo hacen Misiones y Salta), podrían haber aprovechado su contigüidad con otros países para promover la radicación de empresas exportadoras, podrían haber generado un régimen de promoción de software y de servicios basados en el conocimiento (como hace Córdoba). Ocurre que no hay incentivos para promover el desarrollo económico en la medida que el gobernador y su partido pueden pagar muchísimos

sueldos públicos con dinero de la coparticipación federal sin tener que lidiar con la ingrata tarea de cobrarle impuestos a consumidores, trabajadores y empresas del sector privado y, en consecuencia, puedan lograr una cómoda reelección cada cuatro años» (Gervasoni, 2021, p. 15). Estas provincias rentísticas logran sostener razonables estándares sociales, no porque sus habitantes produzcan riqueza, sino porque en buena medida viven de las «rentas del federalismo fiscal», esto es, de recursos tributarios generados por la actividad productiva en las provincias más grandes y productivas, y redistribuidos por la coparticipación federal hacia las provincias de poca población, sean ricas como Tierra del Fuego o pobres como Formosa. Sin una real base productiva, las provincias rentísticas nunca desarrollarán sus economías, y sin recursos fiscales equivalentes, las provincias perjudicadas por la coparticipación (Buenos Aires, Misiones, Salta) difícilmente alcancen el nivel de bienestar de las patagónicas.

## Conclusiones

Este artículo ha enfatizado tres características de nuestro federalismo que, contra cierto sentido común, dificultan alcanzar la equidad distributiva en la Argentina. En primer lugar, el federalismo, especialmente si combinado con alto *malapportionment* legislativo, conduce a una agenda distributiva mucho más dominada por la distribución territorial de los recursos fiscales entre gobiernos nacionales y subnacionales, que por la distribución interpersonal del ingreso. En segundo lugar, las inevitables desigualdades de recursos naturales producidas por la «lotería geológica» es reforzada en nuestro país por la asignación de todas las regalías de los (típicamente ricos) distritos productores. Finalmente, la propia ley de coparticipación manda que algunas provincias ricas reciban niveles más altos de transferencias por habitantes que otras mucho más pobres. Es muy probable que las características de nuestro federalismo aquí señaladas expliquen en buena parte que, luego de largos años de gobiernos supuestamente comprometidos con la igualdad socioeconómica, del enorme aumento del tamaño del sector público argentino entre mediados de los 2000 y mediados de la década de 2010, y de la implementación de algunas políticas públicas efectivamente igualadoras, el país llegue a su cuarta década de democracia con un nivel de desigualdad peor que el que tenía al inicio del actual período democrático.

## Referencias Bibliográficas

- Alvarado, J. y M. Capello (2020). «Tras las modificaciones a la distribución entre provincias, Buenos Aires contará con cerca de 20% de recursos adicionales a los del año 2015.» Foco Fiscal, Edición 49. Año 14. IERAL de Fundación Mediterránea.
- Alvarado, J. y M. Capello (2021). «Las provincias recomponen en 2021 sus ingresos fiscales, aunque CABA y Santa Cruz (por razones diferentes) apenas si mejoran respecto a 2020.» Argentina: Informe de Coyuntura. Edición 1356. Año 30. IERAL. Fundación Mediterránea.
- Ardanaz, M. y C. Scartascini (2013). «Inequality and Personal Income Taxation: The Origins and Effects of Legislative Malapportionment». *Comparative Political Studies*, 46(12), 1636-1663.
- Artana, Daniel (dir.), Marcela Cristini, Cynthia Moskovits, Guillermo Bermúdez y Diego Focanti. 2010. «Argentina, política fiscal y cohesión social: el federalismo cuenta». Serie Avances de Investigación n° 39. Madrid: Fundación Carolina.
- Beramendi, P., M. Rogers, M. y A. Díaz-Cayeros (2017). «Barriers to Egalitarianism: Distributive Tensions in Latin American Federations». *Latin American Research Review*, 52(4), 529-551.
- Capello, M. (2020). *Autonomía Fiscal de las Provincias Argentinas: ¿Cómo mejorar para lograr un mayor crecimiento económico?*. Argentina: Edición 33. Año 13. IERAL de Fundación Mediterránea.
- Figueras, A., C. D., Blanco, V., Iturralde, I., y Capello, M. L. (2014). Un aporte al debate sobre la convergencia en Argentina: la importancia de los cambios estructurales. *Revista Finanzas y Política Económica*, 6(2), 287-316.
- Garrido, N., A. Marinay D. Sotelsek (2002). «Convergencia Económica en las provincias argentinas (1970-1995)». *Estudios de Economía Aplicada*, 20(2), 403-421.
- Gervasoni, C. (2011). «Una Teoría Rentística de los Regímenes Subnacionales: Federalismo Fiscal, Democracia y Autoritarismo en las Provincias Argentinas.» *Desarrollo Económico* 50 (200): 579-610. Originalmente publicado como Gervasoni, C. (2010). «A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy,

- and Authoritarianism in the Argentine provinces». *World Politics*, 62(2), 302-340.
- Gervasoni, C. (2017). «Incongruent Federalism as a Solution to Territorial Conflict: (Political) Virtues and (Normative) Pitfalls». In Gordin, Jorge and Lucio Renno (eds.). *Institutional Innovation and the Steering of Conflicts in Latin America*. ECPR Press.
- Gervasoni, C. (2018). *Hybrid Regimes within Democracies. Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. Cambridge: University Press.
- Gervasoni, C. 2021. «Federalismo, Desarrollo y Democracia en la Argentina Contemporánea.» Investigaciones y Ensayos 72. En <https://iye.anh.org.ar/index.php/iye/article/view/261>.
- Gervasoni, Carlos y Mauricio Grotz. 2022. «Argentina». En Trojbic, Beni (ed.). *Oil Wealth and Federal Conflict in American Petrofederations*. Elsevier.
- Grotz, M. y J. J. Llach (2013). «Coparticipación casi sin Convergencia, 1950-2010». En Gervasoni y Porto (2013).
- Llach, J. J. y M. Grotz (2013). *Federales y Unitarios en el siglo XXI*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Temas.
- Porto, Alberto y Walter Rosales (2008). «Igualación Fiscal en los Distintos Niveles de Gobierno de la Argentina.» *Actualidad Económica* - Año XVIII - N° 66: 9-24.
- Russo, J. y F. Delgado (2000). «Evolución de la Convergencia y disparidades provinciales en Argentina». *Revista de Estudios Regionales*, (57), 151-174.
- Samuels, D. y R. Snyder (2001). «The value of a Vote: Malapportionment in comparative perspective». *British Journal of Political Science*, 651-671.
- Trojbic, Beni (ed.). 2022. *Oil Wealth and Federal Conflict in American Petrofederations*. Elsevier.



# Tensión entre la organización federal argentina y los derechos humanos<sup>1</sup>

## Tension between the Argentine federal organization and human rights

Sergio Hernán Blogna Tistuzza<sup>2</sup>

### Resumen

Los derechos humanos constituyen un repertorio de libertades y derechos inherentes a cada uno de los seres humanos, sobre la base de su igualdad y dignidad personal y social. En 1992, la Corte Suprema de Justicia de la Nación definió que el derecho internacional y el derecho nacional integran un mismo ordenamiento jurídico, instaurando una postura monista. En 1994, la reforma de la Constitución Nacional confirmó esa posición y otorgó jerarquía constitucional a las diversas normas en materia de derechos humanos. Se configuró, en consecuencia, un piso mínimo de derechos para todas las personas. Los Estados subnacionales se encontraron con un conjunto amplio de nuevas obligaciones a las que respetar, sumado a los nuevos servicios que recibió por el proceso de descentralización de la Reforma del Estado. Todo ello sin nuevos recursos o fuentes de financiamiento para

### Summary

Human rights constitute a repertoire of freedoms and rights inherent to each human being, based on their equality and personal and social dignity. In 1992, the Supreme Court of Justice of the Nation defined that international law and national law make up the same legal system, establishing a monist position. In 1994, the reform of the national Constitution confirmed this position and granted constitutional hierarchy to the various norms regarding human rights. Consequently, a minimum floor of rights for all people was established. Subnational States found themselves with a broad set of new obligations to respect, added to the new services they received through the decentralization process of the State Reform. All this without new resources or sources of financing to meet the new expenses. Therefore, a «strangulation» occurs at the subnational level, as a result of pressure to satisfy these

---

<sup>1</sup> Trabajo recibido: 26 de octubre de 2023. Aceptado: 21 de diciembre de 2023.

<sup>2</sup> Investigador en la Universidad Nacional de Quilmes y en el Instituto Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires). Licenciado en Ciencia Política y de Gobierno (Universidad Nacional de Lanús), Especialista en Docencia Universitaria (Universidad Tecnológica Nacional), Especialista en Evaluación de Políticas Públicas (Universidad Nacional de San Martín), Magíster en Historia (Universidad Nacional de Tres de Febrero) y Doctor en Ciencias Sociales y Humanas (Universidad Nacional de Quilmes). Correo electrónico: sblogna@sociales.uba.ar

cumplir con los nuevos gastos. Se produce, entonces, un «estrangulamiento» a nivel subnacional, producto de la presión para satisfacer estas nuevas exigencias de los tratados internacionales. Este proceso constituyó una transformación del federalismo plural centralizado, que Argentina había adoptado en el siglo XIX.

new demands of international treaties. This process constituted a transformation of the centralized plural federalism, which Argentina had adopted in the 19th century.

**Palabras claves:** Derechos humanos, federalismo, Estados subnacionales

**Keywords:** Human rights, federalism, subnational states

### Organización federal del Estado argentino<sup>3</sup>

La configuración actual del esquema federal argentino no es ni ha sido nunca estática. Por el contrario, ha ido mutando a lo largo de la historia, en función de las tendencias hacia la centralización y la descentralización del Estado. Estas tendencias han existido simultánea y universalmente, variando, en los diferentes períodos, la preeminencia de una sobre la otra (Mayntz, 1985, pág. 27). En un primer momento, las diferentes regiones que integraban el territorio colonial organizaron una confederación, caracterizada por una hegemonía descentralizada, en la que «una provincia dominaba el gobierno nacional, pero sin la existencia de un gobierno central», en este caso, la provincia de Buenos Aires (Bursztyn & Diaz, 2018).

Durante el período entre 1810-1831, se registraron diversos conflictos sobre cómo organizar el régimen, si desde un esquema unitario o federal. Ciertamente, los líderes políticos llegaron a organizar «siete gobiernos nacionales y cuatro asambleas constituyentes, e intentaron promulgar dos constituciones» (Chiaramonte, 1993). En virtud de que estas dos constituciones eran unitarias, «fueron inmediatamente rechazadas por los caudillos regionales que desconfiaban de las intenciones hegemónicas de sus rivales en Buenos Aires» (Gibson & Falletti, 2007, pág. 179). En 1829, Juan Manuel de Rosas concretó una alianza con los líderes de varias provincias federalistas. Juntos lograron derribar el gobierno de Buenos Aires, permitiendo el ascenso de los federales (Gibson & Falletti, 2007).

---

<sup>3</sup> Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el XVI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político en julio de 2023.

En 1831, las provincias unidas firmaron un Pacto Federal, que se constituyó como el fundamento legal de la Confederación Argentina (Riker, 1964). De esta manera, durante el período 1832-1852, el Pacto Federal se convirtió en el marco legal de la Federación Argentina (Chiaromonte, 1993, pág. 82). Sin embargo, apenas se firmó ese pacto, la provincia de Buenos Aires desarmó la «Comisión Representativa» de las provincias, órgano de conducción de la confederación (Gibson & Falleti, 2007). De esa manera, Buenos Aires tomó la conducción de los asuntos militares nacionales y las relaciones exteriores y dominó a las provincias a través de la «fuerza militar, el control del comercio nacional e internacional y el uso discrecional de subsidios» (Rock, 1985, págs. 104-113).

En 1852, una coalición militar liderada por Urquiza (caudillo de Entre Ríos) derrotó a Buenos Aires. Esas provincias victoriosas convocaron a una convención constituyente en la Provincia de Santa Fe, en donde se firmó el Acuerdo de San Nicolás. Este pacto se produjo entre entidades soberanas para darse una administración federal (Sábato, 2016). Posteriormente, en 1853 se logró promulgar una constitución federal, que estableció un alto grado de representación provincial en las instituciones políticas nacionales y un gobierno central poderoso. Esta constitución fue percibida como una solución por la mayoría de la elite política argentina, al fusionar los ideales unitarios y federales (Botana, 1993). Concretamente, se estableció un gobierno central, en manos de un presidente poderoso (ideal unitario) y se reconoció una fuerte autonomía provincial y representación en las instituciones políticas nacionales (ideal federal). En definitiva, las provincias, que habían rechazado una autoridad central fuerte para la organización federal, ahora la aceptaban y la registraban como una herramienta necesaria (Gibson & Falleti, 2007).

Desde 1853 y hasta 1862, se registra un tercer período en el que Buenos se rehúsa a sumarse a la federación. En 1858, con el triunfo de la Confederación en la Batalla de Cepeda se inició una negociación para que Buenos Aires se uniera. Finalmente, en 1859, con el Pacto de San José de Flores, se logró la unidad con esa provincia y se comenzó a negociar su incorporación (Sábato, 2016, pág. 82). Luego de intensas negociaciones, se celebró la Convención de Santa Fe, en donde la nueva Constitución incorporó varias exigencias de Buenos Aires (Azrak, 2021, pág. 49). En particular, la reforma de 1860 dejó sin efecto la revisión de las constituciones provinciales, descartó la obligación de que los proyectos de reforma constitucional se originaran en el Senado, suprimió el juicio político a los gobernadores de provincia como facultad del Congreso,

instituyó la intervención federal reconstructiva y prohibió al Congreso restringir la libertad de imprenta o establecer sobre ella la jurisdicción federal (Gil Domínguez, 2014, pág. 93). A pesar de todas estas novedades en la Carta Magna, los enfrentamientos continuaron. Fue recién en 1862, cuando Buenos Aires gana la Batalla de Pavón, que se materializa la unificación de la república (Azrak, 2021).

Durante el cuarto período, 1862-1868, se destaca la construcción de Estado moderno, liderado por el presidente Bartolomé Mitre. En consecuencia un federalismo hegemónico liderado por Buenos Aires se consolidó, con preeminencia de un gobierno federal por sobre las provincias. La presidencia de Mitre de 1862-1868 se erigió como el primer gobierno central que gobernó -efectivamente- sobre todas las provincias del territorio (Gibson & Falleti, 2007).

Entre 1868-1880, las provincias del interior organizaron una alianza exitosa para posicionarse dentro de la federación. Lograron, en 1880, derrotar militarmente a Buenos Aires y, posteriormente, remover los últimos vestigios importantes de su control sobre el gobierno nacional. «Esta coalición dominante de las elites provinciales expandió la centralización del sistema federal e impuso gradualmente la supremacía del gobierno central sobre los gobiernos provinciales» (Gibson & Falleti, 2007, pág. 196). Consecuentemente, se consolidó un federalismo plural centralizado, con un gobierno nacional, potenciado y monitoreado colectivamente por las provincias, con un importante poder discrecional hacia las provincias.

Desde entonces y hasta la década de 1970, prevalecieron fuerzas centralizadoras, en tanto se «consideraba que el principal obstáculo de la modernización consistía en las fuerzas tradicionalistas subnacionales» (Mayntz, 1985, pág. 29). De hecho, hubo 22 años (sumados en diferentes intervalos) durante el siglo XX, donde las dictaduras cívico-militares suspendieron la vigencia de la constitución e instauraron un régimen unitario (Botana, 2021). Con la recuperación de la democracia en 1983, se recupera la vigencia de la Constitución de 1860 y, con ella, el esquema del federalismo plural centralizado.

### **Neoliberalismo, descentralización y «estrangulamiento»**

Durante los 80', tanto el Fondo Monetario Internacional, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo difundieron en

países en desarrollo azotados por la crisis financiera un paquete de reformas estructurales de tinte neoliberal. A fines de esa década, este conjunto de medidas diseñadas en Estados Unidos se consolidó como el Consenso de Washington. Como se consideraba la «excesiva centralidad del Estado con respecto a la sociedad» como la principal barrera para el desarrollo (Coraggio, 1989; Restrepo, 1988; Coraggio, 1991), la descentralización del Estado nacional era considerada imprescindible para elevar la eficiencia general del sistema público (Orban, 1990). Para ello, se impulsaba una descentralización del gasto, pero manteniendo una recaudación impositiva mayormente centralizada, proceso conocido como descentralización asimétrica (Teijeiro, 2009, págs. 20-21).

En Argentina, la adopción del Consenso de Washington produjo una profunda transformación del Estado: desmontó los elementos fundamentales del modelo proteccionista de desarrollo, liberó las regulaciones del comercio exterior y concretó un profundo ajuste fiscal. Todo ello con el objetivo de dejar al Estado sólo como proveedor de servicios públicos básicos (Martínez Rangel & Soto Reyes Garmendia, 2012; Burki & Perry, 1999). Con la sanción de las leyes n° 23.696, 24.049 y 24.061 se transfirieron a las jurisdicciones subnacionales mayores responsabilidades de gasto, sin la correspondiente previsión de recursos o nuevas facultades tributarias (Teijeiro, 2009). Ello generó una fuerte reducción del gasto público de parte del Estado nacional y, en contrapartida, un aumento por parte de las provincias argentinas. Estos cambios evidenciaron asimetrías tanto en los gastos como en los ingresos jurisdiccionales, ya que las provincias debieron asumir con sus propios recursos los servicios de salud y educación transferidos<sup>4</sup> (Falleti, 2010; Nieto, 2022). Y aquellas provincias que no contaban con recursos suficientes, se vieron forzadas a requerir mayores subsidios y transferencias, las que eran otorgadas discrecionalmente por parte del gobierno nacional (Teijeiro, 2009, págs. 25-26). La descentralización profundizó aún más las enormes desigualdades y asimetrías regionales existentes, dado que las provincias más ricas contaron con más recursos genuinos para enfrentar los cambios. Este proceso produjo lo que Oszlak denomina una «metamorfosis»: el Estado nacional se reduce al «mínimo», los Estados subnacionales crecen (Oszlak, 2003) y, en consecuencia, se profundizan las desigualdades.

---

<sup>4</sup> Durante la década de los 90', la evolución relativa del gasto pasó de 73% Nación - 27% Provincias a 61% - 39% respectivamente (Cao, 2020, pág. 9).

En 1994, el proceso de descentralización asimétrica se completó con la reforma constitucional. En primer lugar, la reforma incorporó dispositivos para fortalecer el federalismo: a) otorgó de un nuevo estatus a la Ciudad de Buenos Aires (Hernández, 2005; Negretto, 2013); b) reconoció la autonomía municipal (art. 123), agregándolos a la relación federal que existía hasta entonces entre la Nación y las provincias; c) la creación de regiones para el desarrollo económico social (art. 124); d) habilitó a las provincias a celebrar convenios internacionales en tanto no afecten las correspondientes facultades del Gobierno Federal y sean coherentes con la política exterior (art. 124); e) se reconoció el dominio originario de las provincias de los recursos naturales existentes en sus territorios; f) la elección directa del Presidente y Vicepresidente (art. 94); y, g) la elección directa de tres senadores (dos por la mayoría y uno por la minoría) por cada provincia y por la Ciudad de Buenos Aires (art. 54).

En segundo lugar, se «configuró un sistema financiero regresivo, unitario y centralista destructivo de la autonomía política» (Gil Domínguez, 2014, pág. 96), al fijar un régimen de coparticipación federal de recursos mediante una ley convenio. El art. 75, inciso 2, exige que la coparticipación se resuelva mediante un acuerdo entre la Nación y las provincias, que primero tiene que ser aprobado por el Congreso y, posteriormente, por cada Legislatura provincial (art. 75, inciso 2) (Vanossi, 2013). La exigencia de este acuerdo, que nunca se concretó en casi 30 años, configura un retroceso notable para el federalismo financiero. Ello permite que aún continúe vigente la ley de coparticipación de 1988, n° 23.548.

En tercer lugar, la reforma de 1994 consagró el maximalismo de derechos, que produjo una transformación del federalismo (Azrak, 2021). La inclusión de los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional impactó en la autonomía provincial, ampliando el «margen de apreciación provincial» (Rosatti, 2018). Para comprender esto, es necesario recordar que el Poder Ejecutivo nacional firma los tratados con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras (art. 99, inciso 11 de la Constitución nacional) y el Congreso nacional los ratifica (art. 75, inciso 22 de la Constitución nacional); ello es suficiente para que los tres órdenes de gobierno queden obligados a cumplir sus cláusulas (Dulitzky, 2013). Ello se genera en virtud de la postura monista que rige en Argentina, desde 1992, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que el derecho internacional y el derecho interno forman

un solo orden jurídico (González Domínguez, 2017). Por ello, la incorporación del derecho internacional al ámbito interno se realiza de manera automática y compromete a todos los niveles del Estado (Ekmekdjian, Miguel A. c. Sofovich, Gerardo y otros, 1992). Esta posición, iniciada en la «Convención de Viena sobre el derecho de los tratados» (aprobada por ley n° 19.885), fue ratificada en la reforma constitucional de 1994, mediante la incorporación del artículo 75°, inc. 22 (Di Corleto, 2007). Se desplegó, entonces, un maximalismo de derechos, que a lo largo de los años se fue ampliando con la ratificación y elevación a jerarquía constitucional de nuevos tratados internacionales de derechos humanos. Esta posición fue, posteriormente, confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo «Verbitsky». En esta causa, el máximo tribunal argentino sostuvo que las normas internacionales son vinculantes y que la legislación provincial puede ser inconstitucional por ser incompatible con la normativa internacional (Corte Suprema de Justicia de la Nación; Recurso de hecho deducido por el Centro de Estudios Legales y Sociales en la causa Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus, 2005, pág. 58).

En Argentina, para 2023, se registran trece instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional. Diez de ellos, fueron incorporados a la Constitución nacional, mediante el art. 75, inciso 22, con la Reforma de 1994. Los tres restantes fueron elevados a jerarquía constitucional mediante mayoría especial del Congreso nacional, mediante leyes sancionadas entre 1997 y 2014. Todos ellos establecen un piso mínimo de derechos que todo el Estado (en sus tres niveles y en el ámbito de sus competencias) debe respetar. La autonomía provincial permite, si una jurisdicción lo quisiera, aumentar y ampliar ese piso (Observatorio de Derechos Humanos, 2015).

Cuadro 1. Declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos que recibieron jerarquía constitucional en la reforma de 1994

Instrumento	Norma de ratificación	Norma que otorga jerarquía constitucional
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	No requiere ratificación	Reforma constitucional (1994)
Declaración Universal de Derechos Humanos	No requiere ratificación	Reforma constitucional (1994)
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Ley n° 23.054 (1984)	Reforma constitucional (1994)
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Ley n° 23.313 (1986)	Reforma constitucional (1994)
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Ley n° 23.313 (1986)	Reforma constitucional (1994)
Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio	Decreto-ley n° 6.286 (1956)	Reforma constitucional (1994)
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Ley n° 17.722 (1968)	Reforma constitucional (1994)
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Ley n° 23.179 (1985)	Reforma constitucional (1994)
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	Ley n° 23.338 (1986)	Reforma constitucional (1994)
Convención sobre los Derechos del Niño	Ley n° 23.849 (1990)	Reforma constitucional (1994)

Fuente: elaboración propia

Cuadro 2. Tratados internacionales de derechos humanos que recibieron jerarquía constitucional luego de la reforma de 1994

Instrumento	Norma de ratificación	Norma que otorga jerarquía constitucional
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	Ley n° 24.556 (1995)	Ley n° 24.820 (1997)
Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad	Ley n° 24.584 (1995)	Ley n° 25.778 (2003)
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Ley n° 26.378 (2008)	Ley n° 27.044 (2014)

Fuente: elaboración propia

Todo este conjunto de tratados internacionales establece un piso mínimo de derechos que rige en todo el país y que obliga a todo el Estado, en sus tres niveles. Si bien los Estados subnacionales no tienen injerencia en el proceso de aprobación de los tratados internacionales de derechos humanos, sí tienen una gran responsabilidad a la hora de cumplir esos tratados y ponerlos en práctica, a través de políticas públicas y la asignación de recursos en función de sus competencias<sup>5</sup>. Este proceso genera un «estrangulamiento» del federalismo, en tanto las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben cumplir con un piso mínimo de derechos, que implica un conjunto amplio de nuevas obligaciones a las que no consintieron y para las cuales no recibieron nuevos recursos de quien genera el compromiso. Tengamos presente que no alcanza con el dictado de una norma para hacer efectivo un derecho; para ello, se requieren recursos en el presupuesto, para políticas públicas concretas (Holmes & Sunstein, 2011). En consecuencia, se produce un «estrangulamiento», de forma figurativa, por la fuerte presión externa que generan las nuevas exigencias a las que son sometidos los Estados subnacionales, para las que no se le asignan nuevos recursos vía coparticipación o transferencias directas (Persson & Tabellini, 1996). Esta situación, ex-

<sup>5</sup> Las competencias hacen referencia al ámbito o espacio jurídico institucional de capacidad legal de un orden de gobierno y en tal sentido son propias de la nación, las provincias o los municipios (Montbrun, 2019).

plica Azrak, es la responsable de la «defunción del federalismo clásico» (Azzak, 2021, pág. 73).

## Desigualdades y resistencias

Ante la tensión y la «asfixia» que provoca el «estrangulamiento», se producen rispideces y rechazos por parte de los Estados subnacionales, que llevan a cabo diferentes estrategias. En primer lugar, pueden eximirse de darle cumplimiento a los tratados de derechos humanos en «defensa» de su autonomía, ignorando lo dispuesto por las convenciones de derechos humanos y el sistema monista. Por ejemplo, en 2018, la Legislatura porteña sancionó la ley n° 6.132. Esta norma modificó el Código de Tránsito y Transporte para eliminar la obligatoriedad de hacer accesibles las estaciones del subterráneo, contrariando la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Bologna Tistuzza, 2019). Esta medida materializa lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había denunciado en 1997, cuando sostuvo que el denominado «principio federativo, de acuerdo con el cual los Estados individuales gozan de autonomía, ha sido usado frecuentemente como explicación para impedir la investigación y determinación de los responsables de violaciones -muchas veces graves- de derechos humanos y ha contribuido a acentuar la impunidad de los autores de tales violaciones» (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1997).

En segundo lugar, los Estados subnacionales pueden negar la vigencia del derecho internacional de los derechos humanos en sus jurisdicciones y sancionar leyes para «ratificar» las convenciones, como hizo la Legislatura rionegrina a través de la ley D n° 4532 (Bologna Tistuzza, 2022). En tercer lugar, pueden reconocer los tratados pero no contar con los recursos suficientes para respetarlos. En cuarto lugar, las provincias o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden dar cumplimiento a los derechos humanos establecidos en el art. 75, inciso 22 de la Constitución nacional (Azzak, 2021; Dulitzky, 2013). Esta diversidad de estrategias que puede adoptar cada jurisdicción produce que, en un mismo país, coexistan diferentes estándares de protección de derechos (Riker, 1964). En consecuencia, nos encontramos ante diferentes grados de ciudadanía y autonomía entre las diferentes personas (Azzak, 2021). Todo ello produce, en la vida cotidiana, una gran desigualdad en el acceso a los derechos humanos por parte de las personas, en virtud de su localización

geográfica. Si la persona vive en alguna de las provincias que define el contenido de los derechos a proteger en forma generosa, la situación será una, pero si vive en una provincia donde se lo hace de forma restrictiva, la situación puede ser muy desventajosa (Smulovitz, 2015). Por ello, se sostiene que el federalismo significa desigualdad (Wildavsky, 1985) y esta desigualdad compromete la responsabilidad del Estado nacional ante el sistema internacional de derechos humanos (Azrak, 2021, pág. 125). Al respecto, el Comité de Derechos Humanos observó que «debido al sistema federal de gobierno, muchos de los derechos enunciados en el Pacto no se protegen de manera uniforme en todo el territorio nacional», y por ello, el país debe tomar medidas para «garantizar la plena aplicación del Pacto en todo su territorio sin limitación ni excepción alguna, de conformidad con el artículo 50 del Pacto, con el objeto de velar por que toda persona pueda gozar plenamente de sus derechos en cualquier parte del territorio nacional» (Comité de Derechos Humanos, 2010).

Así como Estados subnacionales instrumentan estrategias para eximirse de cumplir con los tratados de derechos humanos, el derecho público internacional también ha tomado medidas para contrarrestar esas tensiones. Para ello, han incorporado cláusulas de resguardo en los propios textos de las convenciones. Estas disposiciones explicitan la imposibilidad de los Estados nacionales de invocar su distribución interna de competencias (su organización federal) para evadir el cumplimiento de una convención, como lo establece la Convención de Viena para todos los tratados (Torres Lépori, 1997).

Cuadro 3. Cláusulas federales en tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional en Argentina

Instrumento	Cláusula federal
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Art. 28
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Art. 50
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Art. 28
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Art. 4°, inciso 5

Fuente: elaboración propia

En primer lugar, la Convención Americana sobre Derechos Humanos afirma que «cuando se trate de un Estado Parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado Parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial». Y sobre aquellas materias que corresponden a los órdenes subnacionales, «el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención» (art. 28).

En segundo lugar, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sostiene que las «disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna» (art. 50). La misma redacción se encuentra en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su art. 28.

Finalmente, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad define que las «disposiciones de la presente Convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones» (art. 4°, inciso 5).

Además de estas cláusulas expresas para los Estados con organización federal, también existe jurisprudencia de organismos internacionales en el mismo sentido. Por ejemplo, en el fallo sobre el caso «Garrido y Baigorria», la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó que, «según una jurisprudencia centenaria y que no ha variado hasta ahora, un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional» (Bazán, 2010). En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la causa «Almeida», sostuvo que eximir al Estado de la responsabilidad de cumplir con un tratado internacional en función de su estructura federal «conduciría al absurdo de convertir a la protección de los derechos humanos en una decisión meramente discrecional, sujeta al arbitrio de los Estados partes» (Admisibilidad y fondo, Wallace de Almeida, Brasil, 2009).

Por su parte, en el caso «LaGrand», la Corte Internacional de Justicia reconoció la responsabilidad del Estado por las infracciones de las obligaciones internacionalmente contraídas, con absoluta independencia de cuál sea su organización interna. En otras palabras, se afirma que los Estados con una estructura federal incurrir en responsabilidad internacional de la misma manera que los que no lo son (Corte Interna-

cional de Justicia, 1999). En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión consultiva OC-16/99, afirma que «las disposiciones internacionales que conciernen a la protección de los derechos humanos deben ser respetadas por los Estados independientemente de su estructura federal o unitaria» (Torrecuadrada García-Lozano, 2004).

## Reflexiones finales

El Estado argentino se consolidó, a fines del siglo XIX, en base a un esquema federal plural y centralizado. Esta organización, que expresa un gobierno nacional con un importante poder discrecional, «potenciado y monitoreado colectivamente por las provincias» (Gibson & Falletti, 2007: 173), tuvo varias interrupciones. Durante el siglo XX, las dictaduras cívico-militares suspendieron la vigencia de la constitución e instauraron diversos regímenes unitarios (Botana, 2021). Finalmente, con la recuperación de la democracia en 1983, se recupera el esquema del federal, pero atravesado por una fuerte tendencia hacia la descentralización. Bajo la promoción e impulso del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, Argentina adoptó el paquete de reformas del Consenso de Washington y avanzó con un proceso de descentralización asimétrica. En concreto, el Congreso nacional aprobó las leyes n° 23.696, 24.049 y 24.061, para transferir varios servicios sociales -como la salud y la educación- a las provincias, con el fin de reducir el déficit fiscal y dismantelar la participación del Estado nacional en el diseño y la implementación de las políticas sociales. Esta «metamorfosis» del Estado (Oszlak, 2003) implicó que las funciones fueran trasladadas a las jurisdicciones provinciales sin los correspondientes recursos (Falletti, 2010), profundizando las enormes desigualdades y asimetrías regionales existentes.

En 1992, la Corte Suprema de Justicia de la Nación decide adoptar la postura monista en el país. Esta posición, que define al derecho internacional y al derecho interno como un solo orden jurídico, fue consagrada en la reforma constitucional de 1994, en su artículo 75, inciso 22. Con la jerarquización constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos se configuró un piso mínimo de derechos que rige en todo el país y que debe ser respetado por los tres niveles del Estado, cada uno en el ámbito de sus competencias. Fue precisamente este maxi-

malismo de derechos el que provocó una transformación del federalismo (Azrak, 2021). Las provincias se encontraron con un conjunto amplio de nuevas obligaciones a las que respetar, pero sin recursos para ello. Allí, se produce un «estrangulamiento», por la presión para satisfacer estas nuevas exigencias internacionales, sin capacidad económica para hacerlo, y cuyos incumplimientos son responsabilidad de todo el Estado argentino ante la comunidad internacional.

Salir de este estrangulamiento y respetar los tratados internacionales de derechos humanos requiere que el Estado argentino resuelva cuestiones de fondo.

En primer término, se debe fortalecer la calidad democrática. Argentina se caracteriza por tener una democracia delegativa, con un sistema de pesos y contrapesos débil y una cultura política liberal y republicana con poco arraigo (O'Donnell, 1996). Si bien se realizan elecciones periódicas, libres y limpias, «los presidentes se sienten autorizados a actuar sin restricciones institucionales» (O'Donnell, 1994, pág. 98), ignorando o cooptando los controles del Congreso, el Poder Judicial y de organismos estatales o sociales de control (O'Donnell, 2011). Esto se profundizó aún más con la ola neoliberal de 1980, convirtiendo el constitucionalismo liberal en un instrumento débil a la hora de garantizar el principio de legalidad, representar los intereses de la ciudadanía y defender los derechos humanos de las intervenciones arbitrarias de las autoridades y poderes públicos (Peruzzotti & Smulovitz, 2002). Esto se ve directamente reflejado en el sistemático incumplimiento de las reglas escritas (Murillo, Levitsky, & Brinks, 2021); sencillamente, actores relevantes no respetan ni aplican las reglas (Levitsky & Murillo, 2009; Levitsky & Murillo, 2014). Es necesario, entonces, un rediseño institucional que fortalezca el sistema de pesos y contrapesos y asegure el respeto de las reglas; no sólo de parte de los funcionarios públicos, sino también de la sociedad en su conjunto (Bologna Tistuzza, 2020).

En segundo término, es necesaria una discusión sobre la generación y distribución de los recursos en la Argentina. Su régimen federal funciona como si fuera unitario por la alta concentración de las facultades recaudatorias y de poder político en el gobierno central (Teijeiro, 2009). Las medidas impulsadas por el Consenso de Washington y la reforma constitucional de 1994 se anunciaron como una estrategia para «fortalecer» el federalismo. Sin embargo, consolidaron una descentralización asimétrica, donde se repartió en las provincias responsabilidades de gasto, manteniendo una recaudación impositiva mayormente centra-

lizada (Piffano, 2004; Teijeiro, 2009). En consecuencia, se cristalizó «a nivel constitucional un sistema centralista y unitario que priva de todo contenido a la autonomía política» a las provincias (Gil Domínguez, 2014, pág. 102). Esta discusión aún está pendiente de resolución. Particularmente, es imprescindible que se concrete la «olvidada» ley de coparticipación federal que la Constitución encomendó al Congreso nacional a sancionar. Y que se configure un régimen impositivo de carácter progresista, que permita que el país se desarrolle industrialmente y crezca la riqueza.

En tercer término, debemos tener presente que, en nuestro sistema federal, la mayoría de las competencias para cumplir con los tratados de derechos humanos son concurrentes<sup>6</sup> (Marchiaro, 2011). Ello habilita que cada uno de los diferentes actores (la Nación, cada provincia o la Ciudad de Buenos Aires) pueda aislarse e intentar cumplir con sus obligaciones de forma unilateral, en función de sus recursos disponibles. Pero también exista otra opción, que cada actor del régimen federal se relacione con el resto y se produzcan relaciones de coordinación<sup>7</sup>. La coordinación intergubernamental conlleva el desafío de dialogar, articular y construir políticas públicas consensuadas, aunando esfuerzos y recursos. Para lograr resultados virtuosos, la coordinación requiere institucionalizar su composición, autoridades, presupuesto y capacidad ejecutiva (Cao, 2003).

## Referencias

Admisibilidad y fondo, Wallace de Almeida, Brasil, 12.440 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 20 de Marzo de 2009).

Azrak, D. (2021). *Una teoría federal para la Educación Sexual Integral*. Editores del Sur.

---

<sup>6</sup> Las competencias concurrentes son aquellas materias sobre las que tanto el Estado como las provincias pueden ejercer competencias sin necesidad de acuerdo entre ellas. Se encuentran precisadas en los arts. 5, 41, 42, 74 (inciso 18), 75 (incisos 2, 17, 18, 19, 23 y 30) y 125 de la Constitución nacional.

<sup>7</sup> En un sistema federal existen relaciones de subordinación (los ordenamientos locales deben ajustarse al ordenamiento federal), de participación (espacios de colaboración de las provincias en las decisiones del gobierno federal, a través de la Cámara de Senadores) y de coordinación (sobre las competencias federales y provinciales distribuidas por la Constitución) (Bidart Campos, 2006).

- Bazán, V. (2010). El derecho internacional de los derechos humanos desde la óptica de la Corte Suprema de Justicia de Argentina. *Estudios Constitucionales*, 8(2), 359 - 388.
- Bidart Campos, G. (2006). *Manual de la Constitución reformada* (Vol. 1). Buenos Aires: Ediar.
- Blogna Tistuzza, S. H. (2019). La accesibilidad en el subterráneo de Buenos Aires. Los casos Aviani y Fernández. *Revista Académica Discapacidad y Derechos*(8).
- Blogna Tistuzza, S. H. (2020). *Democracia y derechos humanos. Un análisis sobre cómo la rendición de cuentas horizontal impacta en la vida de las personas con discapacidad*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Blogna Tistuzza, S. H. (2022). Tensiones del federalismo en la provincia de Río Negro. (*En*)clave Comahue(22), 171-183. <https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/revistadelafacultad/article/view/4477/61473>
- Botana, N. (1993). El federalismo liberal en la Argentina: 1852-1930. En M. (. Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. El Colegio de México.
- Botana, N. (2021). El federalismo: un problema argentino. *Investigaciones y Ensayos*, 72.
- Burki, S. J., & Perry, G. E. (1999). *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington: Banco Mundial.
- Bursztyn, D., & Diaz, A. (2018). El Federalismo como arraigo de la unidad postcolonial. El caso de Argentina. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 15(48), Universidad Nacional de La Plata.
- Cao, H. (2003). *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Cao, H. (2020). El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales. *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. [https://aacap.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/Cao\\_Horacio.pdf](https://aacap.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/Cao_Horacio.pdf)

- Caso LaGrand (Alemania c/ Estados Unidos de América) (Corte Internacional de Justicia 1999).
- Chiaromonte, J. C. (1993). El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX . En M. (. Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. El Colegio de México.
- Clérico, L. (2010). ¿El argumento del federalismo vs. el argumento de igualdad? El derecho a la salud de las personas con discapacidad. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 93-118.
- Clérico, L. (2010). ¿El argumento del federalismo vs. el argumento de igualdad? El derecho a la salud de las personas con discapacidad. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 93-118.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1997). *Informe sobre la situación general de los derechos humanos en Brasil*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Comité de Derechos Humanos. (2010). *Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos*. Comité de Derechos Humanos.
- Coraggio, J. L. (1989). Los términos de la cuestión regional en América Latina . En J. L. Coraggio, A. Sabate, & O. Colman, *La cuestión regional en América Latina* (págs. 9-44). Quito: Ediciones Ciudad.
- Coraggio, J. L. (1991). Las dos corrientes de la descentralización. *Cuadernos del Claeh*(56).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Garrido y Baigorria, Reparaciones (27 de agosto de 1998).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos; Admisibilidad y fondo, Wallace de Almeida, 12.440 (20 de marzo de 2009).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos; Opinión consultiva OC-19/99, El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal (1 de octubre de 1999).
- Corte Internacional de Justicia; Caso LaGrand, Alemania c/ Estados Unidos de América (1999).
- Corte Suprema de Justicia de la Nación; Recurso de hecho deducido por el Centro de Estudios Legales y Sociales en la causa Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus (3 de mayo de 2005).

- Di Corleto, J. (2007). El reconocimiento de las decisiones de la Comisión y la Corte Interamericana en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de Argentina. En V. Krsticevic, *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos : jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales* (págs. 113-126). CEJIL.
- Dulitzky, A. (2013). Al gran pueblo argentino, salud: derechos, federalismo y tratados internacionales. En L. Clérico, *Tratado de derecho a la salud* (págs. 1653-1698). Buenos Aires: La Ley.
- Dulitzky, A. (2013). Al gran pueblo argentino, salud: derechos, federalismo y tratados internacionales. En L. Clérico, L. Ronconi, & M. Aliado, *Tratado de derecho a la salud* (Vol. II, págs. 1653-1698). Buenos Aires: La Ley.
- Ekmekdjian, Miguel A. c. Sofovich, Gerardo y otros, 315:1492 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 7 de Julio de 1992).
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garrido y Baigorria, Reparaciones (Corte Interamericana de Derechos Humanos 27 de agosto de 1998).
- Gibson, E., & Falleti, T. (2007). La unidad a palos. Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino. *Postdata*, 171-204.
- Gil Domínguez, A. (2014). El federalismo unitario argentino (1994-2014). *Pensar en Derecho*(5), 91-104.
- González Domínguez, P. (2017). Reconfiguración de la relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho nacional sobre la base del principio de subsidiariedad. *Anuario mexicano de derecho internacional*, 17.
- Hernández, A. (2005). *El federalismo a diez años de la reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires: Advocatus.
- Holmes, S., & Sunstein, C. R. (2011). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2009). Variation in Institutional Strength. *Annual Review of Political Science* (12), 115-133.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2014). Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America. En D. Brinks, M. Leiras, & S. Mainwaring, *Reflections on Uneven Democracies. The Legacy of Guillermo O'Donnell*. Johns Hopkins University Press.

- Marchiaro, E. J. (2011). El artículo 41 de la C.N. como oportunidad para fortalecer el municipio y el federalismo. <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Marchiaro.pdf>
- Marchiaro, E. J. (2019). Derechos humanos, federalismo y municipios en Argentina. *XXII Seminario de Federalismo Fiscal*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella. <http://dermunicipal-marchiaro.blogspot.com/2019/07/derechos-humanos-federalismo-y.html>
- Martínez Rangel, R., & Soto Reyes Garmendía, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura*.
- Mayntz, R. (1985). *Sociología de la Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Montbrun, A. (2019). *Distribución de competencias entre Nación y Provincias*. Universidad Nacional de La Rioja. [http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/competencias\\_nacion\\_provincias.pdf](http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/competencias_nacion_provincias.pdf)
- Murillo, M. V., Levitsky, S., & Brinks, D. (2021). *La ley y la trampa en América Latina*. Siglo Veintiuno Editores.
- Negretto, G. (2013). El papel de la Constitución en la nueva democracia argentina. *Revista SAAP*(7).
- Nieto, K. (2022). Políticas de capacitación para el empleo público provincial en el contexto federal. *Estado Abierto*, 7(1), 51-96.
- O'Donnell, G. (1994). *Horizontal accountability and new polyarchies*. Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización La democratización y sus límites después de la Tercera Ola. *Revista La Política*.
- O'Donnell, G. (2011). Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa. En G. O'Donnell, O. Iazzetta, & H. Quiroga, *Democracia Delegativa* (págs. 19-33). Buenos Aires: Prometeo.
- Observatorio de Derechos Humanos. (2015). *Derechos humanos: orden público y federalismo*. Buenos Aires: Senado de la Nación.
- Orban, E. (1990). El proceso de descentralización en el Estado Federal Industrial: perspectiva teórica y metodológica. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 57(2).
- Oszlak, O. (2003). El mito del estado mínimo: una década de reforma

- estatal en la Argentina. *Desarrollo económico*, 42(168), 519-543.
- Persson, T., & Tabellini, G. (1996). Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution. *Journal of Political Economy*, 104(5), 979-1009. <https://doi.org/10.1086/262049>
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). *Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Temas.
- Piffano, H. L. (2004). *Notas sobre federalismo fiscal. Enfoques positivos y normativos*. Universidad Nacional de La Plata.
- Restrepo, D. (1988). *La política neoliberal y descentralización en Colombia*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert.
- Riker, W. (1964). *Federalism. Origin. Operation. Significance*. Boston: Little, Brown.
- Rock, D. (1985). *Argentina 1516-1982: From Spanish Colonization to the Falklands War*. Berkeley: University of California Press.
- Rosatti, H. (2018). El margen de apreciación nacional y el margen de apreciación local. Teoría y praxis judicial. *Revista de derecho público - Derechos humanos y nuevas tecnologías*(2), 653-671.
- Sábato, H. (2016). *Historia de la Argentina, 1852-1890*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Smulovitz, C. (Septiembre-Diciembre de 2015). ¿Quién paga por los derechos en las provincias argentinas? El caso de las leyes de violencia familiar. *Desarrollo Económico*, 55(216), 155-185.
- Smulovitz, C. (2015). ¿Quién Paga por los Derechos en las Provincias Argentinas? El Caso de las Leyes de Violencia Familiar. *Desarrollo Económico*, 55(216).
- Smulovitz, C. (2015). The unequal distribution of legal rights: who gets what and where in the argentinian provinces? *Latin American Politics and Society*, 57(3), 1-26.
- Teijeiro, M. (2009). *El federalismo fiscal*. Instituto de Ética y Política Económica. <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/04Teijeiro.pdf>
- Torre Cuadrada García-Lozano, S. (2004). La sentencia de la corte internacional de justicia del 27 de junio de 2001 en el caso Lagrand. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 37(109).
- Torres Lépori, A. (1997). Los tratados internacionales en la Constitución argentina. *Lecciones y Ensayos*(68), 285-304.

Vanossi, J. R. (2013). Federalismo fiscal argentino. Aspectos constitucionales. *La Ley*.

Wildavsky, A. (1985). Federalism means inequality. *Society*, 22(2), 42-49.



# Redes partidarias y elecciones municipales en la provincia de Santiago del Estero, Argentina (2006-2022)<sup>1</sup>

## Party networks and local elections in the state of Santiago del Estero, Argentina (2006-2022)

Hernán Campos<sup>2</sup>

### Resumen

Se estudió la interacción entre el campo político provincial y las redes partidarias municipales (2006-2022) en la provincia de Santiago del Estero, en un contexto de autonomía relativa de los liderazgos provinciales.

La investigación muestra que el oficialismo provincial en Santiago del Estero construye predominio político; sin embargo, convive con un proceso de disputa política electoral a nivel municipal. En el caso estudiado, el Frente Cívico, predominante a nivel provincial, funciona a nivel municipal como sistema que contiene oficialismo y oposición. Los hallazgos fueron construidos por descripciones de las prácticas de las redes partidarias, de entrevistas, registros de observación y trabajo de archivo en diarios provinciales para las elecciones municipales de los años 2006, 2010, 2014, 2018, 2022.

### Abstract

We studied the interaction between the state political field and local party networks (2006-2022) in the state of Santiago del Estero, in a context of relative autonomy of state leaderships.

The research shows that state officialdom in Santiago del Estero builds political predominance; however, it coexists with a process of electoral political dispute at the local level. In the case studied, the Frente Cívico, predominant at the state level, functions at the local level as a system containing officialism and opposition.

The findings were constructed by descriptions of partisan network practices, from interviews, observational records and archival work in state newspapers for local elections in the years 2006, 2010, 2014, 2014, 2018, 2022.

---

<sup>1</sup> Trabajo recibido: 24 de octubre de 2023. Aceptado: 21 de diciembre de 2023.

<sup>2</sup> Dr. Ciencia Política (CEA/UNC). Investigador asistente CONICET (INDES/UNSE/CONICET). Docente de grado en la licenciatura en Sociología (UNSE). Contacto campos\_hernan@hotmail.com

**Palabras Clave:** Redes partidarias, Elecciones municipales, mundos sociales de pertenencia, prácticas políticas.

**Keywords:** Party networks, local elections, social worlds of membership, political practices.

## Introducción

Se estudió la interacción entre el campo político provincial y las redes partidarias municipales (2006-2022) en la provincia de Santiago del Estero<sup>3</sup>, en un contexto de autonomía relativa de los liderazgos provinciales (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Calvo y Abal Medina, 2010, Varetto, 2017). Se destaca que las experiencias provinciales de coaliciones o frentes partidarios predominantes (Sartori, 1980), como el Frente Cívico por Santiago del Estero, han comenzado a ser estudiadas (Ortiz de Rozas, 2014; 2016; Campos, 2018; Abdulhadi, 2016; Quilici, 2017; Maidana, 2016; Vaca Ávila, 2017; Camino Vela, 2021).

Los resultados muestran que el oficialismo provincial en Santiago del Estero construye mayorías política electorales; sin embargo, convive con un proceso de disputa política electoral a nivel de los municipios. En el caso estudiado, el Frente Cívico (FC), predominante a nivel provincial, funciona a nivel municipal como sistema que contiene oficialismo y oposición (Campos, 2021). Es decir, el FC a nivel provincial desplaza la competencia electoral hacia el nivel municipal. Poner el foco en la política municipal permite entender tanto las bases de poder como la heterogeneidad de las fuerzas políticas predominantes a nivel provincial. Se visualiza en el artículo cómo los actores políticos y las redes partidarias acumulan recursos de poder de un modo situado, con dinámicas propias y en relación con el nivel provincial y nacional (Cyr, 2017).

Las ciencias políticas presentan distintos aportes teóricos que explican la configuración y estructuración de los sistemas de partidos predominantes (Lipset y Rokkan, 1967; Duverger, 1974; Schattschneider, 1960). En diálogo con estos aportes, el artículo se posiciona desde la sociología política para comprender el orden político provincial vigente

---

<sup>3</sup> Según datos del CENSO 2022, Santiago del Estero tiene 1.050.268 habitantes. Los departamentos con mayor concentración de población son el departamento Capital, Banda y Río Hondo (acaparando el 53% del total provincial). Los mayores núcleos poblados son Santiago del Estero-La Banda, seguida por Termas de Río Hondo, Frías y Añatuya, ciudades de entre 20.000 y 30.000 habitantes, y por último Fernández, Monte Quemado, Quimilí y Clodomira, entre 10.000 y 15.000 habitantes.

a partir del estudio de las redes partidarias (Campos, 2021). Se sostiene que el FC posee un liderazgo excluyente en la figura del Gobernador Zamora y que articula con las diversas redes partidarias en el territorio.

La problemática se inscribe en una línea de la sociología política que aborda las redes partidarias y sus entornos partidarios (Sawicki, 2011), para comprender cómo la representación se relaciona con los mundos sociales de los partidos (Vommaro y Morresi, 2016:18). El enfoque socio político contribuye a estudiar la dinámica política provincial desde las prácticas políticas y el vínculo de los partidos con sus contextos sociales (Sawicki, 2020).

Seguimos la noción de representación de Bourdieu. En *«Representación política: hacia una teoría del campo político»*, Bourdieu (1982) brinda una anatomía del campo político en el que agentes e instituciones como los partidos compiten por ofrecer *«formas de percepción y expresiones políticamente eficaces y legítimas a los ciudadanos»* (Bourdieu, 1982: 3). El análisis del funcionamiento de los partidos indica que la antinomia fundamental de la política consiste en el acto de delegación, por medio del cual se les encomienda a los políticos la expresión del deseo de sus electores, pero con ello se construyen prácticas de acumulación, articulación y desposesión dentro de las redes partidarias y entre ellas.

Los partidos en Argentina están caracterizados por una centralidad de los líderes e importancia de la vida informal de los partidos (Levitsky, 2005, Auyero, 2001); dependencia de los recursos del Estado y enraizamiento social en su funcionamiento cotidiano (Vommaro y Armeto, 2015: 116). En relación con lo mencionado, el caso presentado ayudará a comprender la experiencia de una alianza electoral que gobierna desde el 2005 la provincia, conteniendo diversas identificaciones partidarias y orígenes sociopolíticos de sus elites (Campos, 2021).

Los hallazgos construidos surgieron de las descripciones de las prácticas de las redes políticas, de entrevistas, registros de observación y trabajo de archivo en diarios provinciales para las elecciones municipales de los años 2006, 2010, 2014, 2018, 2022 y del análisis comparativo, por medio de la indagación con prosopografía, de las agrupaciones y actores políticos que ganaron y perdieron en las elecciones municipales 2006, 2010, 2014, 2018 y de 2022.

Entre los hallazgos de la indagación se destaca: el carácter predominante del FC como principal fuerza política en las elecciones municipales, donde las principales disputas electorales municipales se suceden

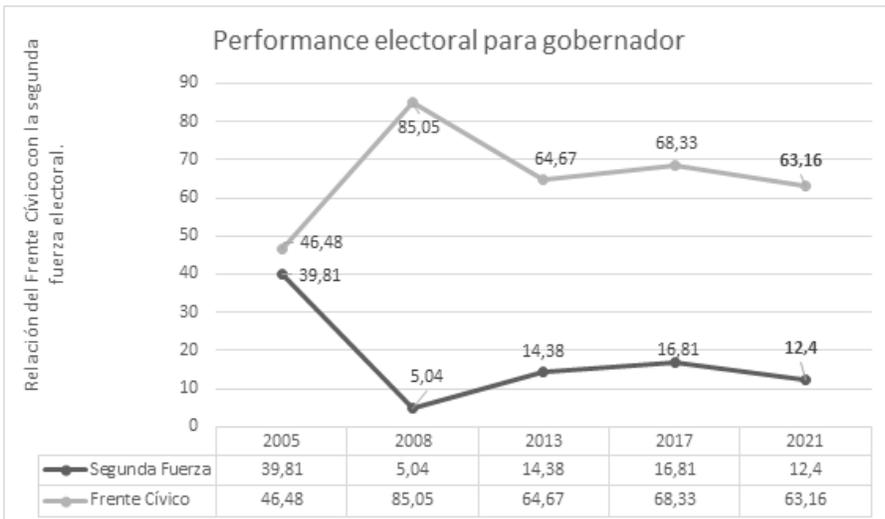
dentro de la misma alianza política provincial, entre redes peronistas y radicales del FC.

### El Frente Cívico dentro del campo político provincial

El oficialismo provincial llegó al gobierno luego de la Intervención Federal de abril de 2004. Con Gerardo Zamora como gobernador, significó el final del predominio del PJ juarista, el inicio de una nueva fuerza política predominante basada en la concertación entre radicales, peronistas y otros partidos y movimientos sociales, y de la inscripción dentro de la transversalidad impulsada por el entonces presidente Néstor Kirchner (Campos, 2018; Ortiz de Rozas y Campos, 2022).

La representación del FC se refleja en las mayorías que cosechó desde su primera elección. El FC no perdió ninguna elección provincial o nacional en la provincia (Campos, 2021).

Gráfico N°1. Elecciones para gobernador. Comparación entre la performance del Frente Cívico con la segunda fuerza.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de resultados oficiales.

El FC se conforma por redes peronistas y radicales que gobiernan desde el año 2005 con una forma de organización territorial coherente y de estrecho vínculo con la sociedad. Por supuesto, con la particularidad de una marca partidaria provincial que contiene a dos identificaciones partidarias tradicionales como el peronismo y el radicalismo.

La forma de organización territorial del FC se caracteriza por construir su base de electores por medio de la estrategia de formar redes partidarias territoriales con inserción barrial y rural, y contener dentro de su estructura al sector gremial, compuesto en su mayoría por representantes de los empleados públicos reunidos en la Confederación General de Trabajadores (CGT). También supo articular en distintas coyunturas con movimientos sociales urbanos, como el Movimiento Evita, y con movimientos campesinos, como el MOCASE.

El FC, como organización partidaria, tiene una fuerte implantación territorial y una organización sostenida en un conjunto de redes de interdependencia. Cuatro estratos podían ser identificados en su interior: los militantes barriales, los dirigentes territoriales que «tienen» sus unidades básicas o comités, los dirigentes intermedios –intendentes, comisionados municipales, concejales, diputados provinciales, diputados o senadores nacionales– y, en la coordinación de la organización partidaria, el liderazgo excluyente de Gerardo Zamora. Es a través de estas redes que el FC pone en circulación los recursos públicos bajo su control, y regula el acceso de los sectores populares a los mismos convirtiendo a los dirigentes territoriales como mediadores de las necesidades o demandas de los militantes o adherentes. Las unidades básicas o los comités son unidades ejecutoras de las políticas sociales nacionales y provinciales. Son, a la vez, unidades de recolección de información para la distribución de recursos públicos. Y en los momentos electorales, son los pilares de la logística del proselitismo territorial y de la movilización electoral.

La organización territorial del FC contribuye a la regulación de las jerarquías intra-partidarias y a la distribución de recursos públicos entre sus miembros, donde se configuran las formas de organización política y los apoyos electorales. Al analizar las redes partidarias del FC en su nivel municipal, es fundamental resaltar la presencia de diversos recursos partidarios (Cyr, 2017) que consolidan al FC como opción predominante en la provincia. Las redes partidarias no solo poseen recursos de bajo coste como recursos materiales (dinero o patronazgo), también posee recursos de alto coste, tales como recursos organizacionales (militantes,

políticos profesionales y locales partidarios en todas las ciudades y pueblos de la provincia) y recursos ideológicos que se reflejan en valorar la intervención del Estado, principios de justicia social y democratización de servicios sociales como educación y salud pública (Cyr, 2017: 35).

El FC debe ser pensado en clave sociológica. En primer lugar, el FC es predominante en el campo político provincial. Posee actores o grupos que se identifican a la izquierda y a la derecha del espectro político provincial<sup>4</sup>, entre los que se visualizan partidos de izquierdas, PJ, radicalismo, progresistas, feminismos y disidencias, movimientos sociales y campesinos, fundaciones y grupos conservadores católicos y evangélicos, think tank, y demás. Otro elemento importante en el argumento, y siguiendo los aportes de Ostiguy (1997; 2009) sobre lo bajo y lo alto en el espectro sociocultural, el FC tiene un doble anclaje en la construcción de la representación. El primero es un anclaje en la representación de los sectores populares (Ortiz de Rozas, 2017), con presencia en las demandas centrales como alimentación, viviendas sociales, servicios públicos básicos como salud y educación, garantizando su acceso. Y otro anclaje en los sectores altos, vinculado principalmente a que el Estado tiene un carácter dinamizador de la economía provincial y provee estabilidad y expansión a los grupos empresarios de la provincia y sus entornos. En concreto, el FC tiene una fuerte implantación territorial y una organización sostenida en un conjunto de redes de interdependencia.

## **Redes partidarias y elecciones municipales 2022**

El domingo 7 de agosto se realizaron las elecciones municipales 2022 en 26 de los 28 municipios de la provincia. Fue una elección donde se presentaba un escenario de recambio de las élites políticas locales. El

---

<sup>4</sup> Ostiguy (2009) caracteriza el doble espacio político argentino. Lo alto a la izquierda: en lo político se caracteriza en contra de la autoridad, las relaciones jerárquicas y los valores tradicionales. En lo político cultural se caracteriza en la autoridad impersonal, procedimentalismo y el legalismo; Lo bajo a la izquierda: en lo socioeconómico se caracteriza por mayor igualdad y distribución económica. En lo socio cultural se caracteriza por lo popular, informal, vulgar, grasa; Lo alto a la derecha: en lo socio cultural se caracteriza por formal y elitista. En lo socioeconómico a favor de los ricos, los derechos de propiedad y las diferencias; Lo bajo a la derecha: en la política cultural se caracteriza por fuerte liderazgo personal y desprecio de los formalismos. En lo político se caracteriza a favor de la autoridad y del orden. Defensa de las jerarquías y de los valores tradicionales.

35% de los intendentes cumplían sus segundos mandatos continuos, sin posibilidad de ser nuevamente electos. Y sólo el 50% de los intendentes compitieron para la reelección. Los resultados electorales de agosto de 2022 mostraron que el 58% de los oficialismos locales perdieron sus elecciones.

En las elecciones municipales de 2018 se consolidó un proceso de transformación dentro del FC que generó recambios de gestiones municipales. Cuando se analiza el período 2006-2018, hubo una pérdida de bases territoriales del PJ, que se materializó en las elecciones municipales de 2014 y se arraigó en el 2018. En las elecciones de 2022, la diferencia entre las redes partidarias peronistas y radicales se redujo, pero se consolidó el liderazgo de Gerardo Zamora dentro de la organización partidaria del FC a niveles municipales. La pérdida de autonomía relativa del PJ dentro del FC es comprendida como resultante de una configuración partidaria, la del FC, que se compone de diversas redes de sociabilidad e intercambio con heterogeneidad identitaria y de construcción política, pero que se articulan con el liderazgo excluyente de Zamora. Ahora, ese liderazgo excluyente no obtura las propias dinámicas políticas de cada municipio.

Sobre esa caracterización del proceso se sucedieron las elecciones 2022, donde se resalta:

- La potencialidad del FC para construir redes que gobiernen en 27 de los 28 municipios existentes. El PJ recuperó municipios clave como Añatuya, Frías, Quimilí y Loreto. La explicación es política local y no solo institucional partidaria provincial. En tanto que fueron las propias redes partidarias conducidas por élites políticas locales las que ganaron a las redes radicales del oficialismo provincial. Por eso, se sostiene que el FC es un sistema político en sí mismo, que contiene a oficialismo y oposición en la escala municipal. Se presentará el caso de Loreto.
- La comprensión de la dinámica política local no debe ser entendida como un epifenómeno de la política provincial. Hay que indagar en los mundos sociales de pertenencia para comprender la consolidación de las redes partidarias gobernantes del FC. Son los casos de Capital, Las Termas de Río Hondo, Fernández, Beltrán, Bandera, Villa Ojo de Agua y Sumampa, Se profundizará en el caso de Villa Ojo de Agua.

Cuadro N°1. Redes partidarias de intendentes electos de la provincia entre 2006 y 2022.

	PJ del Frente Cívico	Radicales y aliados del Frente Cívico	Movimiento Viable	UCR-Cambios	Peronismo no oficialista	Frente Renovador	Totales
2006	61%	36%	3%	0%	0%	-	100%
2010	58%	33%	3%	3%	3%	-	100%
2014	29%	62%	3%	3%	3%	-	100%
2018	29%	68%	-	-	-	3%	100%
2022	39%	58%	-	-	-	3% (1 municipio)	100% (28 municipios)

Fuente: Elaboración propia

### Las redes partidarias, consolidación de las redes del radicalismo y una pregunta, ¿resurgimiento del PJ?

Es necesario reconstruir el proceso político de las redes partidarias para comprender la situación actual del campo político provincial en sus escalas municipales.

El crecimiento de las redes partidarias radicales del FC en las elecciones del 2014 tiene respuesta en el papel que jugó el ministro provincial Luis Gelid desde el Ministerio de la Producción. Consolidó relaciones institucionales y políticas con ministerios nacionales (principalmente el Ministerio de Agricultura de la Nación) y con actores políticos nacionales del gobierno kirchnerista. Así, pudieron dar capacidad de representación y bases de sustentación a los dirigentes locales de la red partidaria radical del FC.

Las Agencias de Desarrollo, que pertenecen al Ministerio de Producción de la provincia y que tenemos contacto directo con productores y campesinos, son nuestras unidades básicas. Desde ahí bajamos proyectos para nuestros dirigentes y ellos trabajan el territorio generando soluciones. También tenemos vínculo con el Ministerio

de Desarrollo Social de la Provincia en donde gestionamos viviendas de erradicación rancho, una fuerte demanda de los sectores populares y damos respuestas inmediatas a un problema real, como es la vivienda. (entrevista a un funcionario municipal de la red política radical del FC durante la campaña electoral del 2014).

Como relata el entrevistado, también hay que tomar nota de la importancia del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, primero con el ministro Martínez y luego con el ex vice gobernador y actual ministro Ángel Niccolai, como potenciador de organización territorial en el interior a través de las gestiones de las viviendas rurales, núcleos húmedos, aljibes y de otras políticas públicas con receptividad en los sectores populares.

Para las elecciones municipales 2018, se consolidaron las redes políticas conducidas por intendentes de procedencia radical. En un contexto provincial de alianzas y articulaciones entre dirigentes, diferentes a las del 2014. Luis Gelid, principal constructor de alianzas con actores locales y generador de capital político (desde recursos para la campaña hasta gestor de programas sociales o productivos para los gobiernos locales), se alejó en el 2017 como ministro de la Producción y de esa función política electoral. En ese panorama, Gerardo Zamora consolidó el vínculo directo con los intendentes, y la participación de todos los ministros radicales en distintas localidades como «responsables políticos» de las acciones de los intendentes. Insistiendo, la centralización la construye el gobernador Zamora, por otro lado, la descentraliza de modo organizado y territorial en sus distintos ministros y secretarios. En entrevista con un ministro provincial identificado con el radicalismo señaló *«yo tengo que dar la cara por Forres, Fernández y Beltrán. Todo lo que son los armados en esos municipios estoy yo al frente. Si ganan los nuestros, gano yo; si pierden los nuestros, al otro día tengo que dar la cara»*.

En el 2020 se vivenció la pandemia del coronavirus y los municipios desarrollaron e implementaron diversas políticas públicas. La capacidad de gestión, los resultados y la aceptación de las sociedades para con los gobiernos locales fueron diversas, con gobiernos locales que salieron fortalecidos y otros debilitados.

Entre el 2014 y el 2018, el PJ había quedado sin gobiernos de municipios de primera y segunda categoría y, con un debate interno sobre el recambio generacional de las dirigencias. Las elecciones de 2022 le dieron la posibilidad de volver a gobernar municipios de importancia

institucional: Añatuya, Frías, Loreto y Quimilí. Ahora, esa recuperación electoral del PJ no alteró las mayorías construidas por las redes partidarias radicales del FC.

El PJ procuró consolidar sus redes partidarias por medio de una renovación del vínculo con los vecinos, militantes, grupos sociales, distintas organizaciones que se integran en las sociedades locales. En la mayoría de los casos, el partido optó por candidatos a cargos electivos de intendente y concejal con experiencia dentro del partido. Eso sucedió en municipios como Añatuya, Frías, Loreto, Campo Gallo, entre otros.

El caso de Loreto ayuda a comprender la dinámica de la política local en un contexto provincial de predominio del FC. A nivel municipal se visualizan las tensiones intra e inter redes políticas que ayudan a aprehender las formas legítimas de las prácticas políticas.

Loreto es un municipio de segunda categoría, a 60 km de la ciudad capital de la provincia. Es la ciudad donde surgió como dirigente político Emilio Neder, principal actor político del PJ y aliado del gobernador Zamora (Campos, 2023).

Desde el 2014 gobierna en el municipio la red partidaria del radicalismo de José Luis Artaza. En la ciudad de Loreto el intendente Artaza tenía dos mandatos consecutivos, representando al radicalismo del FC.

A José Luis [Artaza] nadie lo veía como intendente de Loreto en 2014. Todos pensaban que ganaría Estela Neder [hermana de Emilio Neder]. Él se encargó en esos años de vincularse con la gente de los barrios y él tenía un cargo muy importante en la provincia: estaba a cargo del Registro Civil de la Provincia. Desde allí también se acercaba a la gente dando soluciones. La cosa es que con perfil bajo y mucho trabajo político le ganó al PJ en Loreto. (Entrevista a dirigente de la red de Artaza. Julio de 2022)

Su red partidaria está compuesta por distintos grupos que se articulan en base a recursos materiales para la ayuda social, la distribución de cargos públicos municipales y posiciones dentro del gobierno local. El final de su segundo mandato estuvo marcado con el «*desgaste*» por elegir la sucesión.

La sucesión de un cargo ejecutivo es un tema de interés para la sociología política (Campos, 2022; Vommaro, 2004). Desde el año 2021 se visualizaban tres grupos dentro de la red partidaria del intendente Artaza que reclamaban la Intendencia en el 2022. Por un lado, el presi-

dente del Concejo Deliberante, el médico pediatra Dr. Marcelo Hoyos. Por otro lado, el secretario de Obras Públicas Gerardo Corvalán. Por último, el médico director de un hospital zonal, Dr. «Juanchi» Tapia. Tapia rompe relación muy pronto con Artaza y decide «*ir por fuera*» presentando su propia lista, pero «*por dentro*» del oficialismo provincial, dado que el FC se presenta como una marca partidaria exitosa. La decisión que tomó Tapia no es ajena al resto de los actores políticos municipales de la provincia. En los políticos locales circula el sentido de visión que «*jugar por dentro del FC*» es la mejor forma de construir política en los municipios.

En un momento, José Luis [Artaza] y los que querían ser candidatos a intendente se acuerda que será una encuesta la que definirá quién va como candidato y quiénes acompañan. Eso ayuda por lo menos a acordar algo, pero lo cierto es que querían ser candidatos a toda costa. Candidato o romper el espacio de unidad. (entrevista a dirigente de la red de Artaza. Agosto de 2022).

Distintas encuestas se realizaron entre el 2021 y principios de 2022, con lo que se resolvió elegir al Dr. Hoyos como el candidato. Era el que mejor imagen e intención de voto tenía dentro del «*espacio de José Luis [Artaza]*». Mientras Corvalán tenía mayor experiencia en el trabajo político y de funcionario municipal, el «*pato*» Hoyos representaba una figura de médico pediatra dentro del sistema público de salud provincial y de cercanía «*no partidaria*» con los «*loretanos*».

Sabíamos que José Luis [Artaza] estaba flojo de apoyos con la gente. No era lo mismo que cuando arrancó a gobernar el municipio. Corvalán es alguien de la política y que hace política, pero necesitábamos recuperar o conseguir votos de otros lados. Por eso se lo eligió al Dr. Hoyos. Que tiene todo un discurso social y no tan partidario. De política él no sabe mucho. (entrevista a dirigente de la red de Artaza. Agosto de 2022).

La selección del «*heredero*» de José Luis Artaza fue por medio de encuestas. Vommaro (2008) señala que las encuestas electorales son «*instrumentos de legibilidad y de orientación (...) como principios cognitivos en la lucha y como herramientas simbólicas para participar en ella*» (2008:17), ya que representan «*formas de medición objetivas que permiten mantener una posición de pretensión neutra*» (2008: 106).

Más allá de esta herramienta para ordenar y pacificar el conflicto intra red partidaria, la campaña se desarrolló entre rumores sobre el compromiso o falta del mismo en relación con el trabajo político electoral.

Creo que cuando le dijeron a Corvalán que no será candidato, lo veo a él y a su gente que no se mueven, no militan, no caminan los barrios con el candidato. Corvalán no se baja de su camioneta mientras el resto golpea todas las puertas de las casas pidiendo el apoyo al Dr. Hoyos. No les importa que perdamos. Me preocupa mucho. (Entrevista a un militante del Dr. Hoyos. Julio de 2022)

Corvalán quiere ser intendente. Lanzó sus propios afiches de candidato el año pasado, era su gran sueño. Es obvio que esté caliente o dolido porque no es el candidato. Pero no es boludo. No tiene margen para romper y conviene negociar. Sabemos que aparte de concejal va a tener lugares y cargos para su gente. (Entrevista a dirigente de la red política de Artaza. Julio de 2022).

Para las elecciones municipales 2022 la oferta electoral era de seis candidatos a la Intendencia: cuatro que se identificaban con el FC, uno con Juntos por el Cambio y el otro con el Frente Renovador. Los tres principales candidatos eran de las distintas redes del FC: el médico pediatra Dr. Marcelo Hoyos por Encuentro Cívico y representaba al oficialismo del intendente Artaza; El profesor Ramón Rosa Gonzales por el PJ e integrante del grupo político que conduce Emilio Neder y; el médico y director de un hospital, Dr. «Juanchi» Tapia por la lista de Podemos.

Gonzales es profesor de Enseñanza Primaria, ex intendente, ex concejal y diputado provincial. En las elecciones municipales de 2018 perdió por una diferencia mínima con Artaza y prometió presentarse nuevamente como candidato en 2022. La decisión del PJ en toda la provincia fue que se presentarán los principales e «históricos» dirigentes de cada municipio como candidatos a intendente. Gonzales no fue la excepción.

«Toto» es el apodo de González y se caracteriza por la proximidad que tiene con los vecinos, sus dirigentes resaltan su presencia permanente en lugares públicos conversando y conociendo sus problemáticas. Luego que asume compromisos, busca solucionarlos, enfatizan los y las loretanas. Principalmente con los problemas habitacionales gestiona en la provincia, lo mismo con las necesidades alimentarias o de salud. Por

medio del presidente del PJ provincial Emilio Neder, Gonzales posibilitó a jóvenes de Loreto que ingresen a la Policía de la Provincia para trabajar como suboficiales.

No sé qué tiene, pero él te convence. No para de hacer política. Lo putean y él vuelve, vuelve hasta que la gente le da el voto. Con nada de plata él hace política. Yo lo veo cuando sale al campo y se pone a hablar. La gente del interior lo quiere mucho porque es como uno. Sumando que la gente de Artaza se pelean entre ellos. Lo veo bien a «Toto». (entrevista a un vecino de Loreto. Julio de 2022).

«Toto» es un político 100%. Pero también es cierto que tiene recursos por Neder. No es que solo se mueve. Tiene recursos para hacer política. Eso no se puede negar. Todos nos conocemos en Loreto. (Entrevista a un vecino de Loreto. Agosto de 2022).

En las entrevistas a distintos actores políticos y sociales destacaron la conflictividad interna del oficialismo municipal de Artaza como una dimensión importante para la consolidación de la figura de González y su candidatura dentro del PJ. Mariana Gené (2020) señaló que una de las claves del lazo político es la confianza entre los actores. En el caso de la red partidaria que conducía Artaza eso se había debilitado.

El malestar acumulado por dos gestiones municipales consecutivas del radicalismo loretoano y el apoyo ciudadano a las respuestas sociales e institucionales de la red política del PJ de Loreto, le dieron el triunfo electoral a «Toto» Gonzales.

El domingo 7 de agosto, el Frente Justicialista que llevaba como candidato a Gonzales obtuvo el 36% de los votos, en segundo lugar quedó el Frente Encuentro Cívico del Dr. Hoyos con el 27,20%. En tercer lugar, Podemos del Dr. Tapia obtuvo el 21,90% de los votos.

El triunfo de «Toto» significó la derrota de la red partidaria del radicalismo en un municipio de segunda categoría.

### **Los mundos sociales de pertenencia para comprender la consolidación de las redes partidarias**

El concepto de entornos partidarios de Sawicki (2011) nos ayuda a comprender la socialización de los actores como una forma para la incorporación de militantes a las redes partidarias, Vommaro (2017)

nos propone sumar la dimensión de los esquemas de interpretación cognitivos y afectivos: la del modo como esas complicidades culturales nutren al partido de elementos que conforman su ethos político, es decir, su repertorio dominante de prácticas, visiones del mundo y formas de dar cuenta de él en discursos y presentaciones públicas. El concepto de «mundos sociales de pertenencia» remite así a anclajes sociales que proveen marcos de sentido, a la vez condicionamientos y recursos para la acción de los miembros de un partido (Vommaro, 2017: 40).

El concepto de «mundos sociales de pertenencias» nos ayuda a pensar sobre jerarquías políticas dentro del campo político provincial, en tanto estos mundos sociales constituyen recursos para la acción política: proveen discursos y visiones del mundo; son también espacios de reclutamiento y en ellos se asienta parte de la conexión social de los partidos (Vommaro, 2016:116).

Gerardo Zamora acompañó a la intendenta electa de la ciudad capital Norma Fuentes el día de las elecciones municipales 2022. En el búnker del FC y con los resultados provisorios, el gobernador señaló:

La democracia se ha fortalecido, el municipalismo se ha fortalecido en la provincia con estas elecciones. Donde ha concurrido un importante porcentaje de participación. Los intendentes son los primeros desarrolladores del progreso de su ciudad junto a sus vecinos. (Nuevo Diario, 8 de agosto de 2022: 3).

Como se dijo antes, el concepto de «*mundos sociales de pertenencia*» son anclajes sociales que proveen marcos de sentido, a la vez condicionamientos y recursos para la acción de los miembros de un partido (Vommaro, 2017). Las redes partidarias son dinamizadoras de las comunidades. En ese sentido, es útil pensar los mundos sociales de pertenencias de estas para comprender el apoyo electoral. El municipio de Villa Ojo de Agua es un ejemplo. La red partidaria que gobierna desde el 2014 es la del radicalismo del FC. El principal dirigente de esa red es el empresario Antonio Bitar que rompió con la «*hegemonía*» de 30 años de gobierno del PJ de Rodolfo Cappellini y Ada Iturrez de Cappellini.

Bitar construyó capital político como empresario (construyendo redes de sociabilidad con los vecinos por medio de sus emprendimientos: estaciones de servicios, supermercados, establecimientos rurales, comercios varios). También construyó capital político gestionando políticas sociales y consolidando grupos o redes partidarias. Campos (2022)

trabajó la estructura de capital político de los intendentes electos de la provincia de Santiago del Estero entre 2006 y 2018. El autor muestra el cambio del perfil de las ocupaciones y profesiones principales de los Intendentes. En el 2014 y 2018 se consolidó la presencia de empresarios que fueron electos intendentes.

En las elecciones de 2022, la sucesión de la red de Bitar se resolvió sin dificultades ni tensiones intra partidarias. Eligieron a Mónica Bustamante como candidata a intendenta. El mecanismo de selección fue similar al resto de los municipios, por medio de las encuestas. Ella es médica cardióloga y ejerce en el hospital zonal de Ojo de Agua, con un vínculo arraigado con los vecinos. El capital social (proximidad con los vecinos, pertenencia a grupos y sectores sociales) son fundamentales para la reconversión en capital político (Campos, 2022).

Mónica [Bustamante] es muy querida por todos. Ella es siempre atenta. No me voy a olvidar cuando mi papá estuvo enfermo, ella estuvo ahí, me llamaba todo el tiempo, me daba aliento, lo trató a mi papá muy bien. Eso no me olvido y estaré agradecida. (Entrevista a vecina de Villa Ojo de Agua. Julio de 2022).

Sobre las formas de trabajo político de las elites provinciales y locales en Santiago del Estero, hay aportes de Ortiz de Rozas (2016). La investigadora indagó sobre las organizaciones partidarias provinciales, a través del estudio de los procesos electorales y las pautas de reclutamiento y trayectorias de los candidatos, tomando el período 2005-2013. Allí, observa cómo en el curso de las elecciones municipales, se resuelven las disputas partidarias en el territorio y mediado por el juego de las redes partidarias.

La red que gobierna desde 2014 en Villa Ojo de Agua consolidó vínculos con distintos grupos e instituciones de la comunidad. Esto se ve reflejado, por un lado, por la presencia de actores sociales que vienen de esas instituciones (por ejemplo, dirigentes políticos de la red partidaria que son docentes, empleados públicos, comerciantes, etc.), por otro lado, la capacidad de respuesta política e institucional del gobierno municipal para con las demandas democráticas de grupos e instituciones de la ciudad. Para esto último, desde que gobierna la red del radicalismo del FC, las ganancias del festival folclórico de la ciudad van a las cooperadoras escolares de Ojo de Agua. Esto potencia el vínculo del municipio, la red política y las instituciones educativas que integran docentes y familias.

Muchos docentes apoyamos a Bitar y a la doctora Mónica porque ellos nos escuchan. Escuchan lo que pasa en las escuelas y no nos dejan solos. Antes, nunca me interesó el festival. Pero cuando vino «Lelo» [Bitar] y dijo que lo que se gane del festival será para las cooperadoras escolares, yo no paro esos días de trabajar. Porque me doy cuenta que es para nuestro bien. (Entrevista a docente de Villa Ojo de Agua. Septiembre de 2023).

Del lado del PJ se presenta como candidata Ada Iturrez de Cappellini, histórica dirigente partidaria que fue varias décadas intendenta, diputada provincial y senadora nacional. Representa junto a su marido, Rodolfo Cappellini, un espacio partidario peronista que fue predominante desde la década del 80 hasta el 2014, fecha que perdieron ante la red partidaria de Bitar.

Por redes partidarias se entenderá «redes de sociabilidad e intercambio» (Adler Lomnitz, 2002). Si seguimos a Adler Lomnitz (2002: 3), los intercambios pueden ser de dos tipos: a) intercambios recíprocos entre ciudadanos con recursos y necesidades similares que se dan dentro de un contexto de sociabilidad, b) de tipo redistributivo entre ciudadanos de diferentes jerarquías con recursos desiguales, siendo estas típicas relaciones de poder dentro de organizaciones políticas. En este sentido, las redes partidarias son estructuras informales claves para el vínculo entre el Estado y las demandas sociales.

A partir de lo señalado, las dos redes políticas de Ojo de Agua constituyen internamente relaciones horizontales (reciprocidad en el sentido de lazos de amistad, confianza, entre otras) y verticales (redistributivo en cuanto a transferencia de recursos para ayuda social, de favores en instituciones burocráticas, entre otras), lo que pone en juego la superación de sus propias expectativas en la disputa política.

Desde el 2014 hasta las elecciones del 2022, la red partidaria del PJ se mantuvo en la oposición por medio de las gestiones de su organización partidaria con instituciones del Estado provincial y la sociabilidad en los barrios y parajes rurales. Principalmente, la red consolidó vínculos con los vecinos al gestionar viviendas sociales en el Ministerio de Desarrollo Social provincial, ayudas alimentarias a los sectores populares, gestiones vinculadas a la salud, al trabajo y a la vejez. Los dirigentes territoriales de la red partidaria del PJ, sin tener gobierno municipal, sobrevivieron organizativamente por determinados recursos estatales y la permanencia de vínculos con la comunidad.

A pesar de que perdieron muchos votos. No son lo mismo de antes. Pero tienen gente que los banca. A Ada de Cappellini la votó mucha gente en esta elección 2022. Más de lo que imaginamos o creíamos. (entrevista a funcionario municipal de Bitar. Septiembre de 2023).

Ada de Cappellini fue candidata por ser la principal referente de la organización partidaria del PJ local y por decisión de las autoridades provinciales del partido. Como se señaló en párrafos anteriores, la estrategia de selección de candidatos para intendente en la provincia fue priorizar los liderazgos históricos.

En el día de las elecciones, el Frente Encuentro Cívico que llevaba como candidata a la Dra. Mónica Bustamante, obtuvo el 51,88% de los votos. En segundo lugar, el Frente Justicialista de Integración Municipal, que tenía a la Dra. Ada Iturrez de Cappellini como candidata, obtuvo el 39,24% de los votos. Atrás quedaron el Frente Renovador y Progresista, Juntos por el Cambio y Podemos con el 5,39%, el 2,68% y el 0,81% respectivamente. El resultado marcó la continuidad de la red partidaria del radicalismo y la consolidación de un grupo político que emergió en 2014.

Las decisiones electorales, que supuestamente son un comportamiento individual y de elección racional entre opciones claras, no lo parecen cuando empíricamente nos embarcamos en las observaciones desde una perspectiva sociocultural. La persona que vota no es sólo un votante: contiene en sí una pluralidad de identificaciones y experiencias sociales de las que participa y que, en esa heterogeneidad y diversidad, condicionan su acción (Gaxie, 1985).

## **Reflexiones finales**

El artículo se sitúa en la sociología de las prácticas políticas, que aborda las redes partidarias y sus entornos, para comprender cómo la representación se relaciona con los anclajes sociopolíticos. La perspectiva sociopolítica contribuye a estudiar la relación entre las redes partidarias municipales y las disputas electorales en la provincia de Santiago del Estero en 2022 y su proceso histórico desde 2006. El desafío es indagar la vida política más allá de las reglas, las dimensiones normativas y los incentivos racionales de la acción, para abordar las prácticas políticas, en su construcción de jerarquías políticas y en la definición de valores polí-

ticos legítimos. Por eso, se presentaron de modo descriptivo los casos de Loreto y Villa Ojo de Agua.

Desde el año 2005, el FC se consolidó como alianza política electoral exitosa con autonomía en relación con las fuerzas nacionales, en un contexto de territorialización o provincialización de la política. A esta distinción, se debe sumar la consolidación de las redes políticas del radicalismo en los municipios entre 2014 y 2022. Ahora, en el 2022 las redes partidarias del peronismo del FC ganaron municipios clave que reducen las diferencias con el radicalismo, pero no alteran la primacía del radicalismo en las elecciones municipales.

Desde la constitución del FC, se consolidó el liderazgo de Zamora dentro de la organización partidaria del FC a niveles municipales. La pérdida de autonomía relativa del PJ dentro del FC debe ser comprendida como resultante de una configuración partidaria que se compone de diversas redes de sociabilidad e intercambio con heterogeneidad identitaria y de construcción política, pero que se articulan con el liderazgo excluyente del Gobernador Zamora. Ahora, ese liderazgo excluyente no obtura las propias dinámicas políticas de cada municipio. A partir de los casos de Loreto y Villa Ojo de Agua, se situó las prácticas políticas de los actores, describiendo sus particularidades y relacionando en su contexto político provincial.

Por último, los procesos políticos que tienen lugar en la escala municipal tienen una dinámica propia que se articula con los actores y la «*política provincial*», la cual adquiere una fisonomía particular cuando se analiza en sus heterogeneidades territoriales.

## Referencias Bibliográficas

- Abdulhadi, A. (2016). Disputas faccionales y cortes judiciales en las provincias argentinas: Misiones bajo el Frente Renovador (2003-2011). *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 10(2), pp. 355-374.
- Adler Lomnitz, L. (2002). Redes sociales y partidos políticos en Chile. *Redes- Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, Núm. 3, septiembre-noviembre pp. 30-46.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.

- Bourdieu, P. (1982). La representación política. Elementos para una teoría del campo político. En *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, No. 36-37, pp. 3-24.
- Calvo, E. y Abal Medina, J. (2010). Prólogo a la segunda edición, en Calvo, E. y Abal Medina, J, (eds.). *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones INAP.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: PENT/Prometeo.
- Camino Vela, F. (2021). Río Negro y la construcción histórica de un nuevo partido provincial en consolidación desde 2019. *PolHis. Revista Bibliográfica Del Programa Interuniversitario De Historia Política*, (26), pp. 309-340.
- Campos, H. (2023). «De Intendente a Vicegobernador». Carrera militante y anclajes sociales de la política en la provincia de Santiago del Estero, Argentina (1983-2013). *e-l@tina Revista electrónica de estudios latinoamericanos*. Vol. 21, N° 84 - Julio-Septiembre 2023, pp. 39-60.
- Campos, H. (2022). Estructura de capital político de los intendentes de una provincia argentina. El caso de Santiago del Estero, 2006-2018. *Estudios Políticos*, (64), pp. 77-94.
- Campos, H. (2021). Formas de organización política territorial y disputas electorales municipales en Santiago del Estero (2005-2018). Las redes partidarias y sus entornos desde una perspectiva socio cultural de la política. *Cuestiones De Sociología*, (25), e128, pp.1-17.
- Campos, H. (2018). *Las formas de organización territorial y articulaciones políticas en Santiago del Estero durante el kirchnerismo (2005-2013)*. [Tesis Doctoral no publicada]. Centro de Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Cyr, J. (2017). *The Fates of Political Parties. Institutional Crisis, Continuity, and Change in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Duverger, M. (1974). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Gaxie, D. (1985). «Le vote comme disposition et comme transaction» en Daniel Gaxie [dir.], «*Explication du vote. Un bilan des études électorales en France.*» Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. pp. 11-34.
- Gené, M. (2020). *La rosca política. El oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo.
- Levitsky, S. (2005). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos. La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista. 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lipset, S. y Rokkan, S. (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. New York: Free Press.
- Maidana, M. (2016). Los cholos y los negros. Sustitución de élites dirigenciales en el Partido Justicialista de Salta (P.J.) en los años 1995 a 2011. *PolHis. Revista Bibliográfica Del Programa Interuniversitario De Historia Política*, (17), pp. 276-312.
- Nuevo Diario (2022). *El municipalismo se ha fortalecido en la provincia con estas elecciones*. 8 de agosto de 2022, p. 3.
- Ortiz de Rozas, V. (2017). ¿Clientelismo o representación política? El «programa» de los mediadores políticos. Reflexiones desde Argentina. *Revista Mexicana De Ciencias Políticas Y Sociales*, 62(229), pp. 265-296.
- Ortiz de Rozas, V. (2016). Las organizaciones partidarias provinciales, una mirada a través de las elecciones y el reclutamiento de candidatos. El caso del Frente Cívico de Santiago del Estero, 2005-2013. *Estudios. Revista del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba*, pp. 207-232.
- Ortiz De Rozas, V. (2014). *Dirigentes representativos y capital territorial. Los partidos provinciales a través del estudio de los capitales políticos de los líderes intermedios. Santiago del Estero (1999-2013)*. [Tesis Doctoral no publicada]. Universidad de Buenos Aires.
- Ortiz de Rozas, V. Y Campos, H. (2022). «La articulación de redes políticas en la construcción del Kirchnerismo en Santiago del Estero», en Sosa, P. y Ortiz de Rozas, V. (editoras) «*El Kirchnerismo en*

- las provincias argentinas (2003-2015)*». Los Polvorines: Editorial Universidad Nacional del Litoral y Editorial Universidad Nacional General Sarmiento. Pp. 83-114.
- Ostiguy, P. (2009). The high and the low in politics: A Two-Dimensional political space for comparative analysis and electoral studies. *Kellogg Institute Working Paper* nr. 1670. [online] Notre Dame University Press. Available at: <https://kellogg.nd.edu/documents/1670>.
- Ostiguy, P. (1997). Peronismo y antiperonismo: Bases socioculturales de la identidad política en la Argentina. *Revista de Ciencias Sociales*, pp. 133-215.
- Quilici, F. (2017). Diseños institucionales multinivel y desnacionalización política. el surgimiento del frente renovador en misiones. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(2), pp. 395-436.
- Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza editorial.
- Sawicki, F. (2020). Los partidos como empresas culturales. en Lorenc Valcarse, F. y Vommaro, G. (comp.) (2020). *La política en plural: Investigaciones sociales sobre la política contemporánea*. Mar del Plata: EUDEM.
- Sawicki, F. (2011). Para una sociología de los entornos y de las redes partidistas. *Revista de Sociología* N°25/2011, Universidad Nacional de Chile, pp. 37-53.
- Schattschneider, E. (1960). *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schnyder, C. (2013). *Política y Violencia. Santiago del Estero 1995-2004*. Santiago del Estero: EDUNSE.
- Vaca Ávila, P. (2017). Estrategias de permanencia en sistemas subnacionales de partido predominante. El caso de Jujuy (1983-1999). *Revista Sudamérica* N°6, pp.14-41.
- Varetto, C. 2017. *Las múltiples vidas del sistema de partidos en Argentina*. Villa María: Eduvim.
- Vommaro, G. (2018). Reflexiones a partir de una experiencia de investigación en sociología política. *Revista prácticas de oficio*, v.2, n. 20, dic. 2017 - jun. 2018, pp.72-76.

- Vommaro, G. (2017). Los partidos y sus mundos sociales de pertenencia: repertorios de acción, moralidad y jerarquías culturales en la vida política. en Vommaro, G. y Gené M. (2017). *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Vommaro, G. y Armesto, M. (2015). ¿Nuevos políticos en el partido, viejos políticos en las listas? Reclutamiento partidario y división del trabajo político en PRO, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista Pasado Abierto*. CEHis – UNMDP. Volumen I N°2, pp. 110-132.
- Vommaro, G. y Morresi, S. (2014). Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA. *Revista SAAP*. Vol. 8, N° 2, noviembre 2014, pp. 375-417.
- Vommaro, G. (2008). *Lo que quiere la gente. Los sondeos de opinión y el espacio de la comunicación política en Argentina (1983-1999)*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Vommaro, G. (2004). «La política santiagueña en las postrimerías del juarismo. Elecciones nacionales, provinciales y municipales, septiembre 2002/septiembre 2003». En Cheresky, I. y Pousadela, I. (eds.), «*El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*». Buenos Aires: Editorial Biblos.



Dossier



## Introducción. Dossier «Federalismo y movilización legal en América Latina. Igualdad de género y justicia ambiental»

## Introduction. Dossier «Federalism and legal mobilization in Latin America. Gender equality and environmental justice»

Catalina Smulovitz<sup>1</sup>  
Alba Ruibal<sup>2</sup>

Los artículos que integran este dossier estudian casos subnacionales de lucha por los derechos en materia de género y justicia ambiental en tres de los cuatro países federales de América Latina: México, Brasil y Argentina. El propósito general es analizar cómo se desarrollan los procesos de movilización legal a nivel local en la región, y, en particular, cómo la arquitectura institucional de los estados federales, con sus múltiples niveles de gobierno, influye en la forma en que los actores sociales utilizan el derecho y las instituciones judiciales como parte de sus repertorios de acción colectiva. El análisis se concentra en los movimientos feministas y ambientalistas, dos movimientos sociales, que a partir de los procesos de democratización se volvieron muy activos y vigorosos en la región. Dadas las especificidades que adquiere el federalismo en cada uno de los países estudiados, los conflictos en torno a los derechos se

---

<sup>1</sup> Profesora Investigadora Plenaria en Universidad Torcuato Di Tella. Investigadora Principal CONICET. Doctora en Ciencia Política (Pennsylvania State University). Correo electrónico: [smulovitz@utdt.edu](mailto:smulovitz@utdt.edu)

<sup>2</sup> Investigadora Independiente CONICET, IDEJUS Universidad Nacional de Córdoba. Doctora en Derecho (Instituto Universitario Europeo), Doctora en Ciencia Política (FLACSO México) y Magíster en Ciencias Políticas (New York University). Correo electrónico: [albaruibal@gmail.com](mailto:albaruibal@gmail.com)

dirimieron tanto a nivel federal como local, y tanto en los casos ambientales como en los de género los movimientos judicializaron sus demandas en tribunales subnacionales y nacionales.

El Dossier es resultado de la labor del Grupo de Investigación Colaborativa Internacional (IRC), coordinado por Catalina Smulovitz y Alba Ruibal entre 2020 y 2023, y contó con financiamiento de Law and Society Association para trabajar sobre el tema «Federalismo y política subnacional de los derechos en América Latina: igualdad de género y justicia ambiental». El proyecto reunió a investigadores de distintos países que comparten un interés común en el estudio de los modos en que se protegen derechos a nivel local en contextos federales.

Los trabajos comparten una definición amplia del concepto de movilización legal que incluye tanto al litigio estratégico, a la judicialización de casos emblemáticos y al uso del lenguaje de los derechos como parte de las estrategias utilizadas por los actores sociales para realizar sus intereses y obtener impacto social de gran escala (Zemans 1983; McCann 1994). Los trabajos también muestran que los conflictos que se judicializan no empiezan ni terminan en las cortes, en tanto los tribunales son un espacio de interacción y negociación antes que el ámbito donde los problemas se resuelven de manera definitiva (Siegel 2006). En América Latina, el creciente uso de las cortes y del discurso de la ley como instrumentos para promover la expansión de derechos y el cambio social se ha desarrollado especialmente a partir de reformas constitucionales y judiciales que tuvieron lugar luego de los procesos de democratización. Estas reformas dieron lugar al reconocimiento de nuevos derechos, introdujeron nuevos instrumentos legales para demandar su protección y crearon cortes constitucionales o fortalecieron las cortes supremas existentes. Estos cambios promovieron la movilización legal y también dieron lugar a una creciente literatura que analiza la relación de los movimientos sociales con el sistema judicial nacional y en particular con las altas cortes de cada país. Sin embargo, como muestra Smulovitz (2013, 2015a), en países federales la defensa e implementación de los derechos se juega también de manera crucial en el nivel subnacional. En consecuencia, a fin de estudiar el desarrollo y efectos de la movilización legal a nivel subnacional es particularmente relevante entender la forma en que las instituciones del federalismo operan e impactan en las políticas que se judicializan en cada país.

Los trabajos que comprende este Dossier muestran que la estructura institucional federal varía de país a país y que por lo tanto los vínculos institucionales entre los diversos niveles de gobierno y las atribuciones de las autoridades federales y subnacionales también varían entre países. Mientras en algunos casos ciertas materias son atribuciones exclusivas del gobierno nacional, en otros esas atribuciones pertenecen a las unidades subnacionales y en otros los diversos niveles de gobierno comparten áreas de intervención o disputan cuál de ellos tiene atribuciones para actuar. Analizar el impacto que la organización institucional de los estados federales tiene en la protección y en la movilización por los derechos implica, entonces, entender al federalismo no sólo como el escenario o el terreno donde tiene lugar la movilización legal, sino también como una variable independiente que influye en la forma en que se protegen derechos en el territorio en cada país. En otras palabras, la organización específica que tiene la estructura federal en cada país incide en el costo de oportunidad que tienen las distintas acciones que pueden llevar a cabo los movimientos sociales y las burocracias estatales. Mientras en algunos casos y dada la distribución institucional de atribuciones, los reclamos necesitan concentrarse a nivel local y demandar ante burocracias locales, en otros la estructura institucional federal favorece la concentración de las demandas en los tribunales y burocracias federales. Para cada movimiento y para cada causa accionar en uno u otro nivel implica no solo esfuerzos y requisitos distintos, sino también oponentes y aliados políticos diferentes. Por lo tanto, a fin de entender cómo se protegen derechos a nivel local y la forma que adquieren las luchas sociales y la movilización legal a nivel subnacional es necesario entender la distribución de competencias y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, así como la forma en que los distintos niveles interactúan.

El Dossier incluye dos artículos que analizan la movilización legal subnacional sobre cuestiones de género (MacDowell Santos y Tomaz de Souza, y Ruibal) y dos que estudian el problema en relación con reclamos ambientales (Christel y Martínez). El campo que más ha estudiado el impacto del sistema federal sobre un movimiento social es el que analiza la relación entre federalismo y género (Sawer y Vickers 2010; Chappell y Curtin 2012; Franceschet y Piscopo 2013; Smulovitz 2015a; Lopreite 2020; Beer 2021). En general esta literatura se concentra en el análisis de la interacción del movimiento social con las instituciones políticas y administrativas y presta poca atención a las instituciones judicia-

les y a los procesos de movilización legal (excepciones en este sentido son los trabajos de Chappell 2002; Smulovitz 2015b; Ruibal 2018). En consecuencia, otro de los aportes de este Dossier es reunir un conjunto de estudios que analizan el vínculo entre movilización legal y federalismo a nivel local. El Dossier también muestra que más allá de la especificidad que tienen las discusiones sobre género y federalismo, las preguntas y hallazgos de esa literatura son también relevantes para el estudio de la movilización legal en otras materias tales como la cuestión ambiental. Por ejemplo, una de las preguntas centrales de esa literatura es si el sistema federal promueve u obstaculiza los derechos y el activismo de las mujeres. Como veremos esta pregunta también aparece en los estudios que analizan los vínculos entre federalismo y conflictos ambientales. La literatura sobre federalismo y género también ha señalado que la estructura institucional del federalismo les ofrece a los movimientos sociales múltiples puntos de acceso al Estado así como la posibilidad de apelar ante distintos niveles de gobierno. Esta característica les proporciona mayores alternativas para la experimentación y difusión de políticas innovadoras a través de las unidades subnacionales, innovaciones que viajan luego desde allí hacia el nivel nacional. Veremos que estas oportunidades también se presentan en los casos de movilización ambiental. Respecto del impacto de la movilización legal sobre las políticas públicas, los artículos muestran que en ocasiones el federalismo puede fortalecer a los activistas locales que participan en este tipo de procesos. Resultado que puede observarse tanto en los artículos que analizan cómo la movilización legal desencadenó procesos de creación de legalidad e institucionalidad desde abajo como en los que analizan los conflictos ambientales mineros. Finalmente, cabe notar que los factores que habilitan la movilización legal subnacional pueden favorecer el accionar de movimientos progresistas como de movimientos conservadores o de contramovimientos en el campo legal. En otras palabras, los estudios muestran que el uso de la estrategia de movilización legal no está asociado a la orientación u objetivos ideológicos de los movimientos que las utilizan y que las mismas pueden ser empleadas para avanzar o entorpecer la realización y ampliación de derechos. Otro hallazgo presente en los artículos del Dossier es que el federalismo implica desigualdad en la forma en que se protegen derechos a lo largo de los territorios nacionales (Smulovitz 2015a, 2015b). Además de otros factores de desigualdad, como las diferencias sociales y de ingreso, el federalismo produce desigualdad te-

rritorial, tanto en términos de los derechos consagrados, como de los recursos que se destinan a su implementación (Smulovitz 2015a).

Los artículos que siguen también muestran que la existencia de múltiples niveles de gobierno, característica de los regímenes federales, implica una carga extra para el activismo local en tanto lo obliga a llevar adelante en forma simultánea campañas múltiples y diversificadas. Las oportunidades de movilización legal en múltiples escenarios que habilita la estructura federal obliga a los movimientos sociales a estar constantemente en estado de alerta, ya que es probable que deban enfrentar contramovilizaciones o reacciones adversas no solo en distintas jurisdicciones, sino también en muchas ocasiones de maneras no anticipadas. La consecuencia de esta situación es el aumento de los costos de movilización y la dispersión de los esfuerzos, así como la fragmentación de las iniciativas de los movimientos. La convivencia de estos resultados positivos y negativos ha dado lugar a la expresión la «doble cara del federalismo» (Celis, Mackay y Meier 2012) que resulta pertinente a la hora de describir tanto las consecuencias del federalismo en su vínculo con las cuestiones de género como con las ambientalistas.

La investigación empírica original presentada en este Dossier contribuye a afianzar el campo de los estudios referidos al vínculo entre movilización legal, federalismo y movimientos sociales. Los trabajos muestran cómo la distribución de responsabilidades entre distintos niveles gubernamentales incide en el diseño de las estrategias legales que desarrollan los distintos movimientos, y la relevancia que tiene dónde se localiza la decisión para dichas estrategias en tanto esto define el tipo de instrumentos legales así como el tipo de actores políticos y legales que tendrán que enfrentar. Estos estudios también muestran los vasos comunicantes y conexiones existentes entre los distintos niveles de gobierno, así como la dinámica de las presiones formales e informales entre los mismos. Finalmente, todos los trabajos muestran además que la movilización legal en el nivel subnacional puede constituir y ofrecer un espacio de resistencia ante políticas públicas promovidas por gobiernos nacionales, y viceversa, que, en ocasiones, la movilización legal a nivel nacional puede servir como un instrumento para presionar por la implementación de políticas públicas resistidas por gobiernos subnacionales. En otras palabras, en tanto el federalismo da lugar a una dinámica entre movilización y contramovilización legal entre niveles de gobierno, los actores con alguna capacidad organizativa utilizan esta oportunidad para intentar superar las dificultades que encuentran para implementar derechos

en cada uno de los niveles. En resumen, el análisis que presentan cada uno de los artículos que comprende este Dossier confirma que a fin de entender la dinámica de las políticas de derechos es necesario examinar las características y la organización institucional del federalismo en cada país, en relación a cada área de derechos, así como la interacción de la arquitectura federal del gobierno con los factores políticos y sociales que definen a cada contexto.

### Referencias Bibliográficas

- Beer, C. (2021). «Política de género y federalismo en México.» *Revista SAAP* 15.2: 335-361.
- Celis, K., Mackay, F. and Meier, P. (2013). «Social movement organizations and changing state architectures: Comparing women's movement organizing in Flanders and Scotland.» *Publius: The Journal of Federalism* 43.1: 44-67.
- Chappell, L. (2002). *Gendering Government: Feminist Engagement with the State in Australia and Canada*. Vancouver: UBC Press.
- Chappell, L. y Curtin, J. (2012). Does Federalism Matter? Evaluating State Architecture and Family and Domestic Violence Policy in Australia and New Zealand, *Publius: The Journal of Federalism* 43: 24-43.
- Franceschet S. y Piscopo, J. (2013). «Federalism, decentralization, and reproductive rights in Argentina and Chile». *Publius. The Journal of Federalism* 43.1:129-150.
- Lopreite, D. 2020. «The federal restriction of women's rights: Argentina's politics on abortion and contraception.» En Vickers, Jill, Joan Grace y Cheryl Collier, eds. *Handbook on gender, diversity and federalism*. Edward Elgar Publishing: 212-226.
- McCann, M. 1994. *Rights at work: Pay equity reform and the politics of legal mobilization*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ruibal, A. (2018). «Federalism and subnational legal mobilization: feminist litigation strategies in Salta, Argentina» *Law & Society Review* 52.4: 928-959.
- Sawer, M. y Vickers, J. (2010). «Introduction: Political Architecture and its Gender Impact.» En Haussmann, Melissa, Sawer, Marian, &

- Vickers, Jill, eds., *Federalism, Feminism and Multilevel Governance*. Farnham, UK: Ashgate. 3–18.
- Siegel, R. (2006). «Constitutional Culture, Social Movement Conflict and Constitutional Change: The Case of the de facto ERA», *California Law Review*, 94: 1323-1419.
- Smulovitz, Catalina. (2015a). «¿Quién paga por los derechos en las provincias argentinas? El caso de las leyes de violencia familiar.» *Desarrollo económico* 55.216:155-185.
- Smulovitz, C. (2015b). «Legal Inequality and Federalism: Domestic Violence Laws in the Argentine Provinces», *Latin American Politics and Society*, 57.3: 1-26.
- Smulovitz, C. (2013). «Acceso a la justicia. Ampliación de derechos y desigualdad en la protección», *Revista SAAP* 7, 2: 245-254.
- Zemans, F. (1983). «Legal mobilization: The neglected role of the law in the political system», *American Political Science Review*, 77.3: 690-703.



# Del avance a la reacción conservadora: la política nacional sobre derechos de las mujeres y su impacto en la movilización legal a nivel local bajo los gobiernos de Lula/Dilma y Bolsonaro<sup>1</sup>

## From Progress to Conservative Reaction: The National Policy on Women's Rights and its Impact on Local Legal Mobilization under the Lula/Dilma and Bolsonaro Governments

Cecília MacDowell Santos<sup>2</sup>  
Luanna Tomaz de Souza<sup>3</sup>

### Resumen

En este artículo examinamos cómo la política nacional brasileña sobre los derechos de las mujeres, particularmente en relación con la violencia de género, enfrentó un proceso de reacción conservadora o *backlash* durante el gobierno de Bolsonaro (2019-2022),

### Abstract

In this paper, we examine how the Brazilian national politics on women's rights, particularly relating to violence against women, changed and faced a backlash during Bolsonaro's government (2019-2022), and how the federal politics impacted legal mo-

---

<sup>1</sup> Trabajo recibido: 27 de octubre de 2023. Aceptado: 21 de diciembre de 2023.

<sup>2</sup> Profesora de Sociología en la Universidad de San Francisco e Investigadora del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra. Doctora en Sociología (UC Berkeley) y Magíster en Derecho (Universidad de São Paulo). Correo electrónico: santos@usfca.edu

<sup>3</sup> Profesora de Derecho Penal en la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Pará (UFPA). Doctora en Sociología del Derecho (Universidad de Coimbra) y Magíster en Derecho (UFPA). Directora Asociada del Instituto de Ciencias Jurídicas de la UFPA, Coordinadora de la Clínica de Atención a la Violencia y Coordinadora del Grupo de Investigación sobre Derecho Penal y Democracia. Correo electrónico: luannatomaz@hotmail.com

y cómo la política federal impactó la movilización legal por los derechos de las mujeres a nivel local. Comparamos los programas y el discurso de Bolsonaro sobre los derechos de las mujeres con los de los expresidentes Lula (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016). Luego examinamos sus impactos a nivel local. La ciudad de Belém, en el norte de Brasil, sirve como caso de estudio. Además de analizar los planes nacionales para combatir la violencia contra las mujeres, nos basamos en entrevistas con actrices feministas gubernamentales y no gubernamentales locales para comprender la dinámica de la relación entre la movilización legal a nivel federal y local. Abordamos la movilización legal como estrategias múltiples que van más allá del litigio, llevadas a cabo tanto por organizaciones gubernamentales como no gubernamentales. Argumentamos que el discurso federal reaccionario sobre los derechos de las mujeres impacta la movilización legal a nivel local pero no la determina. Las organizaciones locales están bajo la jurisdicción de estados y ciudades y pueden desarrollar estrategias de movilización legal en ese contexto.

**Palabras clave:** Derechos de las mujeres; federalismo y política subnacional; movilización legal; Gobierno de Bolsonaro.

bilization for women's rights at the local level. We compare Bolsonaro's programs and discourse on women's rights with those of former presidents Lula (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016). We then examine their impacts at the local level. The city of Belém, in the North of Brazil, serves as a case-study. In addition to national plans to combat violence against women, we rely on interviews with local governmental and non-governmental feminist actors to understand the dynamics of the relationship between federal and local legal mobilization. We approach legal mobilization as multiple strategies that go beyond litigation, carried out by both governmental and non-governmental organizations. The federal reactionary women's rights discourse impacts legal mobilization at the local level but does not determine it. The local organizations are under the jurisdiction of states and cities and can develop legal mobilization strategies in that context. We engage with the literature on progressive women's movements and reactionary (anti-gender) counter-movements.

**Keywords:** Women's rights; federalism and subnational politics; legal mobilization; Bolsonaro government.

## Introducción

«Cuando ellos hablan de política para mujeres, ¿de qué mujeres hablan? ¿Qué familia? Todos los avances van a la basura, como el tema trans. Esta señora Damares terminó haciendo un flaco favor en el sentido de que vamos a necesitar mucha energía para poder derrumbar esta trampa en la que está metido Brasil. Ella dijo, después de un episodio de violencia sexual en Marajó que las niñas estaban sin bragas y por eso propuso una fábrica de bragas».<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Eneida Canêdo Guimarães dos Santos, União Brasileira de Mulheres, primera coordina-

Este extracto de una entrevista con una activista feminista en el estado de Pará ilustra el tipo de enfoque moralista sobre la violencia sexual contra las niñas y niños y la falta de un plan político para combatir la violencia contra las mujeres en Brasil bajo la administración del presidente de extrema derecha Jair Messias Bolsonaro (enero de 2019 a diciembre de 2022). La ministra Damares Alves fue jefa del Ministerio de la Familia, Mujer y Derechos Humanos.<sup>5</sup> Visitó el estado de Pará en 2019 para abordar el problema de la violencia sexual que enfrentan las niñas en las zonas ribereñas más pobres de la isla de Marajó, en la región amazónica. La respuesta de Damares Alves fue proponer la creación de una fábrica para producir y suministrar bragas a niñas empobrecidas. No se negó el problema de la violencia sexual, pero se ignoraron sus dimensiones estructurales.

En este artículo, examinamos cómo la política nacional sobre los derechos de las mujeres, particularmente la relacionada con la violencia de género, enfrentó un proceso de *backlash* o reacción conservadora durante el gobierno de Bolsonaro, y cómo la política federal sobre los derechos de las mujeres impactó la movilización legal a nivel local. Basándonos en el trabajo de Michael McCann (2008) sobre movilización legal, abordamos esta práctica jurídica en un sentido amplio, que incluye múltiples estrategias y tácticas para utilizar la ley y reclamar derechos, más allá del litigio. La movilización legal puede tener lugar tanto dentro como fuera del Estado. También la llevan a cabo organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Para comprender cómo cambió la política sobre los derechos de las mujeres y la violencia contra las mujeres durante el gobierno de Bolsonaro, la comparamos con la de las administraciones anteriores de los ex presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (Partido de los Trabajadores), elegidos por dos mandatos (2003-2006; 2007-2010) y Dilma Rousseff (Partido de los Trabajadores), también elegida por dos mandatos (2011-2014; 2015-2016) pero destituida en 2016. El vicepresidente Michel Temer (PMDB-Partido Demócrata Brasileño) asumió la presidencia

---

dora de la Coordinadoria de Integração de Políticas para as Mulheres do Estado do Pará, ciudad de Belém, miembro del Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer, entrevistada vía Zoom por Cecília Santos, 20 de diciembre de 2022.

<sup>5</sup> Para más detalles, ver: «Damares justifica abuso de meninas por falta de calcinhas» *Carta Capital*, 25/7/2019. Damares Alves dejó el gobierno en 2022 para postularse al Senado en las elecciones de octubre de 2022.

desde agosto de 2016 hasta diciembre de 2018. Examinamos cómo el discurso sobre los derechos de las mujeres cambió a lo largo del tiempo, particularmente bajo la administración de Bolsonaro. Además de los planes nacionales para combatir la violencia contra las mujeres, también seleccionamos, como indicador del tipo de política sobre los derechos de las mujeres, el financiamiento y los recursos para los planes y programas federales sobre violencia doméstica contra las mujeres.

Seleccionamos la ciudad de Belém, capital del estado de Pará, la ciudad económicamente más desarrollada de la región amazónica, en el norte de Brasil, para examinar los impactos de la política federal de derechos de las mujeres en la movilización legal sobre esta área de derechos a nivel local. Si bien Brasil es un país grande y una ciudad no representa todo el territorio, utilizamos el estudio de caso de Belém para ilustrar los impactos de la política nacional en la movilización legal por los derechos de las mujeres a nivel local. Mientras Belém es una ciudad alejada del centro hegemónico de Rio de Janeiro y São Paulo, en el sudeste de Brasil, tiene relevancia en el panorama nacional. En Belém, la Organización de los Estados Americanos (OEA) se reunió en 1994 e adoptó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, conocida como «Convención de Belém do Pará».

Además de su posición central en la región amazónica, Belém tiene una de las redes de servicios más completas del país para el combate al problema de la violencia contra la mujer. Nos centramos en tres tipos diferentes de organizaciones para examinar los impactos de la política nacional y la relación entre los actores políticos federales y locales: una clínica jurídica que aborda la violencia contra las mujeres en la Universidad Federal de Pará (UFPA); la coordinación de derechos de las mujeres de la ciudad de Belém; y la coordinación de derechos de las mujeres del estado de Pará. Además, seleccionamos tres organizaciones no gubernamentales históricamente involucradas en los movimientos de mujeres en el estado de Pará: União Brasileira de Mulheres; Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense; y Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade.

Los métodos que utilizamos para recopilar datos fueron de dos tipos. En primer lugar, nos basamos en investigaciones de archivos, recopilando informes y planes de acción sobre violencia contra las mujeres promulgados por los gobiernos nacionales desde la administración de Lula en 2003. También analizamos leyes federales y locales relacionadas

con el tema de la violencia contra las mujeres. En segundo lugar, realizamos un total de ocho entrevistas a las coordinadoras y miembros de las organizaciones seleccionadas para este estudio. También contamos con la participación y observación directa por parte de una de las coautoras de este artículo (Luanna Tomaz de Souza), coordinadora fundadora de la clínica jurídica de la UFPA.

Con base en nuestra investigación, encontramos que hubo un cambio significativo tanto en los discursos sobre los derechos de las mujeres como en el financiamiento de las políticas contra la violencia contra las mujeres durante la administración de Bolsonaro. Como han demostrado las académicas feministas brasileñas, el discurso de la administración de Bolsonaro fue antigénero y centrado en la familia, con una ideología basada en la familia nuclear, cishetoresexista y de clase media como norma (ABIA et al., 2021; Biroli, Machado y Vaggione, 2020; Campos y Bernardes, 2019; Corrêa y Kalil, 2020). El objetivo de la política de Bolsonaro no era privilegiar los derechos de las mujeres, sino proteger y reforzar este tipo de familia tradicional. La financiación y los recursos para programas contra la violencia contra las mujeres se redujeron drásticamente durante el gobierno de Bolsonaro (Campos y Bernardes, 2019; ABIA et al., 2021). Esto fue una reacción contra las anteriores políticas feministas sobre los derechos de las mujeres establecidas durante los gobiernos anteriores de Lula da Silva y Dilma Rousseff. No pretendemos que todas las demandas feministas hayan sido incorporadas a la agenda del gobierno federal durante las administraciones anteriores. Pero éstas estaban en diálogo con actoras del movimiento feminista y de mujeres, organizando foros y conferencias nacionales y locales para promover la participación y la sinergia entre actores gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional, estatal y municipal. Con la elección de Bolsonaro, hubo un cambio de la alianza al antagonismo, de los avances de los derechos de las mujeres a la reacción, de una política feminista y con enfoque de género a una política antigénero y familista (familia tradicional).

Si bien los estudios feministas brasileños sobre las políticas antigénero de Bolsonaro sirven como fuente para nuestra investigación, esperamos contribuir a esta investigación examinando los impactos de las políticas antigénero en la movilización legal a nivel local. También nos basamos en investigaciones existentes sobre el federalismo y las políticas públicas brasileñas (Hochman y Faria, 2012). Sin embargo, el impacto de la política federal en la política subnacional es complejo y nece-

sita ser investigado más a fondo en América Latina (Ruibal, 2018). Según las entrevistas que realizamos, la política nacional brasileña sobre los derechos de las mujeres puede moldear la política local, pero no necesariamente determina las prácticas locales de movilización legal. Los contextos políticos municipales y estatales y la política feminista son factores que deben ser considerados. Las organizaciones que seleccionamos para este estudio resistieron la política nacional antigénero bajo el gobierno de Bolsonaro. Continuaron movilizándose a la ley para la protección de los derechos de las mujeres.

El artículo se divide en dos partes, además de la Introducción y la Conclusión. En la primera, abordamos la política nacional sobre derechos de las mujeres en los gobiernos Lula/Dilma y Temer/Bolsonaro. Esta parte incluye tres temas: el primero se centra en la política nacional de lucha contra la violencia doméstica contra las mujeres en los gobiernos Lula/Dilma; el segundo se refiere al retroceso en materia de derechos en este campo que implicaron las medidas tomadas por el gobierno de Temer, el vicepresidente que reemplazó a Dilma Rousseff después del *impeachment*/golpe de estado; el tercer tema se centra en las políticas reaccionarias contra los derechos de las mujeres en el gobierno de Bolsonaro. La segunda parte del artículo aborda los impactos del gobierno de Bolsonaro en el movimiento por los derechos de las mujeres en la ciudad de Belém. En esta parte incluimos tres aspectos: el primero se centra en la Clínica Jurídica de Atención a la Violencia de la Universidad Federal de Paracá; el segundo se refiere a las coordinaciones estatales y municipales para la defensa de los derechos de las mujeres en el estado de Pará y en la ciudad de Belém, respectivamente; el tercero se centra en los movimientos de mujeres en Belém.

## **I. Política nacional sobre los derechos de las mujeres en los gobiernos de Lula/Dilma y de Temer/Bolsonaro**

### **Política nacional para enfrentar la violencia doméstica contra las mujeres durante los gobiernos de Lula/Dilma**

El gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010) impulsó avances en la protección de los derechos de las mujeres en Brasil. En 2003, el gobierno creó la Secretaría Especial de Políticas para

Mujeres (en adelante SPM).<sup>6</sup> Este nuevo órgano tenía rango ministerial, una mejora institucional en comparación con la secretaría nacional de derechos de la mujer que existía bajo la administración de Fernando Henrique Cardoso (PSDB-Partido Socialdemócrata Brasileño, 1995-1998; 1999-2002). La SPM jugó un papel clave y sin precedentes en la promoción de planes y programas nacionales para enfrentar la violencia contra las mujeres (Santos, 2015).<sup>7</sup> Vinculado a la presidencia, también se creó un nuevo servicio de atención telefónica para dar visibilidad a este problema: el Servicio Central a las Mujeres - Llamada 180 (Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180).<sup>8</sup>

En 2004, la SPM organizó la I Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres (CNPM). El principal resultado de la conferencia fue la creación del I Plan Nacional de Políticas para las Mujeres (I PNPM) (SPM, 2004). La Política Nacional sobre Violencia contra las Mujeres se lanzó en 2005, reafirmando los principios establecidos en el I Plan Nacional. Los principios más importantes fueron los siguientes: transversalidad (entre órganos y entre niveles de administración federal, estatal y municipal); interdisciplinariedad; integralidad (servicios integrales, no sólo criminalización de la violencia, por ejemplo). Hubo una amplia agenda de género para mejorar la legislación y crear una red de servicios en todo el país (SPM, 2011).

La Ley n° 11.340, conocida como Ley «Maria da Penha», fue promulgada en 2006 para abordar la violencia doméstica y familiar contra las mujeres (Senado Federal, 2006). Fue la primera ley de este tipo en Brasil. En comparación con otros países de América Latina, Brasil fue uno de los últimos países de la región en establecer este tipo de legislación (Santos, 2010). Esta ley fue el resultado de la nueva política nacional sobre los derechos de las mujeres. La ley lleva el nombre de Maria da Penha Maia Fernandes, sobreviviente de un intento de asesinato por parte de su exmarido. En alianza con ONG feministas y de derechos humanos, su caso fue denunciado exitosamente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> La SPM fue establecida por la Ley Provisional (Medida Provisória) n. 103, el 1 de enero de 2003, día en que el Presidente Lula asumió el poder.

<sup>7</sup> Antes de la SPM, existía la Secretaría de Derechos de la Mujer (Secretaria dos Direitos da Mulher), que estaba vinculada al Departamento de Estado de Justicia (Ministério da Justiça).

<sup>8</sup> Así fue establecido por la Ley n° 10.714, de 13 de agosto de 2003, y reglamentado por el Decreto n° 7.393/2010, que amplió sus competencias.

<sup>9</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe no. 54/01, Caso núm. 12.051.

La Ley Maria da Penha fue una victoria histórica para los movimientos feministas y de mujeres en Brasil. La discusión y redacción de esta legislación fue el resultado de la movilización legal feminista llevada a cabo por la SPM y un consorcio de ONG feministas y expertas en el tema de la violencia doméstica en el país. Este consorcio fue establecido por el expresidente Lula (Barsted, 2006).

En 2007, un año después de la promulgación de esta ley, la SPM lanzó el Pacto Nacional para Enfrentar la Violencia Contra las Mujeres (en adelante, Pacto). Este Pacto consistió en un acuerdo nacional entre el gobierno federal, los estados y los municipios de todo Brasil para planificar acciones que consolidaran la Política Nacional sobre Violencia contra las Mujeres. El objetivo principal fue establecer procedimientos uniformes y políticas públicas integradas para enfrentar la violencia contra las mujeres en todo el país, de acuerdo con los principios de la Política Nacional y las necesidades de cada localidad (Souza, 2016).

El Pacto contribuyó a descentralizar la Política Nacional para Enfrentar la Violencia Contra las Mujeres en todo el país. Los veintiséis estados de Brasil firmaron este Pacto. Esto contribuyó en gran medida a la creación de políticas públicas a nivel estatal. Cada estado que firmó el Pacto debía presentar un plan indicando cómo se implementarían las directrices nacionales. Cada estado también debía crear un órgano encargado de las políticas para las mujeres, como una coordinación y un consejo de derechos de las mujeres (Souza, 2016).

En 2011 tuvo lugar la III Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres, que dio lugar a la creación del Plan Nacional de Políticas para las Mujeres (PNPM) para el período 2013-2015, durante el primer mandato de Dilma Rousseff. El género fue una categoría que definió las políticas para las mujeres en diversas áreas de su gobierno. La cuarta y última Conferencia Nacional sobre Políticas para las Mujeres tuvo lugar en 2016, justo antes del *impeachment* a Dilma.

Estas conferencias nacionales fueron espacios fundamentales para fortalecer las redes de organizaciones y servicios en todo el país, además de promover un diálogo entre el gobierno y los movimientos feministas y de mujeres. Como recuerda Luanna Tomaz de Souza: «Tuvimos conferencias estatales, municipales y nacionales. Yo misma participé en estas conferencias a nivel municipal, estatal y nacional. Estas conferencias movilizaron a los movimientos, a la ciudad en su conjunto».<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Luanna Tomaz de Souza, coordinadora de la Clínica de Atenção à Violência da Faculda-

En resumen, las administraciones de Lula da Silva y Dilma Rousseff contribuyeron a avances institucionales y normativos sin precedentes en relación con una agenda de género para la política sobre derechos de las mujeres. La alianza entre el gobierno y los movimientos feministas fue especialmente evidente en torno al tema de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, los derechos reproductivos continuaron siendo un tema polémico y el gobierno no apoyó la demanda feminista de despenalizar el aborto. Los principales documentos nacionales sobre la política de los derechos de las mujeres fueron los siguientes: I PNMP - Plan Nacional de Políticas para las Mujeres (Decreto n° 5.390, 8 de marzo de 2005); II PNMP (Decreto n° 6.387, 5 de marzo de 2008); y III PNMP, 2013-2015 (Decreto n° 7.959, 13 de marzo de 2013). Como resultado de esta política nacional sobre los derechos de las mujeres, hubo una expansión de los servicios para combatir la violencia contra las mujeres en todo el país (Santos, 2015).

Nuestras entrevistadas en la ciudad de Belém confirmaron que la política nacional sobre los derechos de las mujeres se construyó en diálogo con los actores locales y se lograron avances a pesar de que la red de servicios locales todavía presentaba dificultades y la violencia doméstica contra las mujeres seguía siendo un problema endémico y estructural. Según explica Márcia Jorge de Lima, coordinadora de la Coordinación Estatal de las Mujeres de Pará:

«Tuvimos una Secretaría Nacional de Políticas para las Mujeres, la SPM, era una secretaria que promovió y fortaleció la acción y la integración también con el Consejo Nacional [de los Derechos de las Mujeres]. Conseguimos un instrumento de gestión, el Pacto para Combatir la Violencia contra las Mujeres. También logramos tener planes organizados en el ámbito del gobierno para que realmente hubiera una política de Estado».<sup>11</sup>

---

de de Direito da Universidade Federal do Pará, entrevistada por Cecília Santos vía Zoom, 16 de marzo de 2022.

<sup>11</sup> Márcia Andreia Jorge de Lima, coordinadora de la Coordenadoria de Integração de Políticas para as Mulheres do Estado do Pará, ciudad de Belém, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 18 de febrero de 2022.

## El *impeachment*/golpe, el gobierno de Temer y el rechazo inicial contra los derechos de las mujeres

En 2016, el *impeachment*/golpe de estado que derrocó a la presidenta Dilma Rousseff,<sup>12</sup> la primera mujer electa para este cargo en el país, provocó una reacción contra los derechos humanos, especialmente los derechos de las mujeres (Miguel, 2017). De hecho, el golpe tuvo un rostro misógino. Rousseff era una mujer divorciada y exprisionera política sometida a torturas durante la dictadura militar (1964-1985). Defendió los derechos de las mujeres y nombró a muchas funcionarias para dirigir los ministerios durante su administración. Sin embargo, fue acusada de no ser apta para la política, de ser fea, nerviosa, enojada, atributos que corresponden a los estereotipos y prejuicios de género de la sociedad brasileña. Cuando la Cámara de Representantes votó a favor de su *impeachment*, en una serie de actuaciones retransmitidas por la televisión nacional, los congresistas, en su mayoría hombres heterosexuales conservadores, votaron en nombre de sus «familias». El entonces congresista Jair Bolsonaro inclusive rindió homenaje al militar que había torturado a Rousseff (Possenti, 2018).

El entonces vicepresidente Michel Temer, que conspiró contra Dilma Rousseff, asumió la presidencia tras el *impeachment*. Inmediatamente exhibió a su esposa como el modelo femenino a seguir: una mujer joven, blanca, delgada, de clase alta y ama de casa.<sup>13</sup> Temer nombró sólo a una funcionaria para el puesto más alto en los despachos ministeriales.

Además del aspecto simbólico de género que supone derrocar a una presidenta, el *impeachment* inició una nueva política y una reacción contra los derechos de las mujeres. Hubo un recorte presupuestario del 40% en los programas existentes para mujeres. El presupuesto de programas para la igualdad racial también tuvo una reducción del 42,2%. Hubo un recorte presupuestario del 56,7% para vivienda, entre otras cuestiones sociales.<sup>14</sup> Aunque no todos los programas sociales abordan

---

<sup>12</sup> En 2016, Brasil enfrentó un proceso de *impeachment* con base legal cuestionable. Este golpe no consistió en un golpe de Estado clásico. Las rupturas institucionales no fueron claras. Fue un golpe con el apoyo del funcionamiento regular de instituciones que lo legitimaban, como los poderes Judicial y Legislativo (Braz, 2017).

<sup>13</sup> «Marcela Temer: bela, recatada e «do lar», *Vêja*, 18/4/2016.

<sup>14</sup> «Temer pede corte médio de 30% em programas sociais, mas verba para militares e agronegócio aumenta», *The Intercept*, 2/9/2016.

directamente las desigualdades raciales y de género, la población negra comprende más del 77% de las comunidades más pobres de la sociedad brasileña (IBGE, 2019), y la mayoría de ellas son mujeres (IPEA, 2011).

Además de los recortes presupuestarios, el nuevo gobierno desmanteló y degradó el estatus de la ex Secretaría de Políticas para las Mujeres (SPM), la Secretaría de Igualdad Racial (SEPPPIR) y la Secretaría de Derechos Humanos (SDH). Estas tres secretarías habían sido fusionadas por Rousseff en 2015, convirtiéndose en la Secretaría de la Mujer, Igualdad Racial y Derechos Humanos, este órgano tenía estatus ministerial y promovía una política progresista sobre los derechos de las mujeres, la igualdad racial y los derechos LGBTQI+. Temer la disolvió.

### **El gobierno de Bolsonaro, la guerra declarada contra el feminismo y el rechazo hacia los derechos de las mujeres**

Tras la administración de Temer, el gobierno de Bolsonaro adoptó abiertamente un discurso contra las agendas de derechos humanos, feminista, antirracista y LGBTQI+. <sup>15</sup> Brasil tuvo entonces uno de los números más bajos del mundo de mujeres en cargos ministeriales. <sup>16</sup> Bolsonaro creó el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos, estableciendo una agenda familista, conservadora y antigénero. La llamada «ideología de género» fue atacada por el gobierno de Bolsonaro (Correa y Kalil, 2020; Miskolci y Campana, 2017). Como sostienen Campos y Bernardes (2019), se trata de una ideología reaccionaria con una clara agenda antigénero. Por eso el gobierno de Bolsonaro restableció el ministerio de la mujer y los derechos humanos, pero lo nombró en singular («mujer»), añadió la institución «familia», también en singular, y mantuvo «derechos humanos» como expresión retórica, refiriéndose principalmente a «libertad de expresión» para promover un discurso contra los derechos humanos. En su primer día en el cargo, en enero de 2019, la entonces ministra Damares Alves, titular del Ministerio de la

---

<sup>15</sup> La Fiscalía de São Paulo incluso inició una demanda contra el gobierno federal, por las declaraciones y acciones misóginas de Bolsonaro y sus ministros contra las mujeres, exigiendo reparaciones por «abuso de la libertad de expresión» («A misoginia do Governo Bolsonaro vai parar na Justiça», *El País*, 11/8/2020).

<sup>16</sup> «La participación de mujeres en el gobierno Bolsonaro es una de las menores del mundo», *UOL*, 12/03/2019).

Mujer, Familia y Derechos Humanos, declaró: «Es una nueva era en Brasil: los niños visten de azul y las niñas de rosa».<sup>17</sup>

El movimiento contra la llamada «ideología de género» ha ganado terreno a escala global, particularmente en Europa y América Latina (Miskolci y Campana, 2017). Se trata de un campo discursivo basado en una ideología tradicional y transnacional con el objetivo de revocar los avances en materia de derechos de las mujeres, especialmente aquellos relacionados con los derechos sexuales y reproductivos. Este discurso ha sido difundido por movimientos religiosos y conservadores. El término «ideología de género» fue utilizado por el entonces arzobispo Ratzinger (1997) en la década de 1990, y en documentos oficiales de la Iglesia Católica, en reacción a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas, celebrada en Beijing en 1995. El discurso político sobre La «ideología de género» opera en la lógica de fenómenos que algunos autores llaman «pánico moral» para ocultar ciertos intereses políticos (Miskolci y Campana, 2017).

Como reacción contra la agenda de derechos de las mujeres de administraciones anteriores, el gobierno de Bolsonaro recortó recursos y desmanteló los programas existentes para las mujeres. Programas como la Casa de la Mujer Brasileña fueron desfinanciados en gran medida.<sup>18</sup> Hubo recortes presupuestarios para servicios esenciales para combatir la violencia contra las mujeres, como el Disque 100 y la Central de Atención a las Mujeres. El Tribunal Federal de Presupuesto (Tribunal de Contas da União – TCU, 2020) investigó las deficiencias de las políticas públicas relacionadas con la igualdad de género y señaló que la falta de prioridad en esta área resultó en una reducción de 79% desde 2015 hasta 2020.<sup>19</sup>

El programa Disque 100 también se vio impactado por la redefinición de violaciones a los derechos humanos en abril de 2021. El nuevo Manual de Taxonomía de los Derechos Humanos, creado por el Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos, borró las palabras sexismo, lesbofobia, transfobia, el racismo y la diversidad de identidades de

---

<sup>17</sup> «En vídeo, Damares dijo que ‘nova era’ começou: ‘meninos vestem azul e meninas vestem rosa’», *O Globo*, 3/01/2019.

<sup>18</sup> «Damares diz ser impossível ministério manter casa da mulher brasileira», *Universa UOL*, 16/4/2019).

<sup>19</sup> «Recursos para combate à violência contra a mulher caem 79% desde 2014», *Poder 360*, 20/8/2018).

género, invisibilizando múltiples formas de violencia contra las mujeres y las personas LGBTQI+. Subvirtiendo formas de violencia basadas en género, raza, clase social y discapacidad, el nuevo manual incluso redefinió la «ideología de género» como una violación de los derechos humanos, con el claro objetivo de promover la persecución política.<sup>20</sup>

En este escenario, un número creciente de mujeres y personas LGBTQI+ enfrentaron situaciones de violencia. Datos del informe de 2019 del Consejo Nacional de Justicia (Conselho Nacional de Justiça – CNJ, 2019) revelaron que aumentaron las denuncias en casos de violencia doméstica y familiar. También aumentó el número de llamadas al servicio Disque 180 (Ligue 180): en 2015 se recibieron 76.651 llamadas denunciando casos de violencia, un aumento del 44,74% respecto al número de llamadas de 2014 (SPM, 2016). En 2018, el número de denuncias saltó a 92.663 (MMFDH, 2018). El *Atlas da Violência* publicado en 2021 revela que hubo una reducción del 18,4% en la tasa de homicidios de mujeres entre 2009 y 2019. Sin embargo, durante este período, la violencia letal contra las mujeres aumentó en 14 de las 27 unidades de la federación. Además, la raza jugó un papel importante en el homicidio de mujeres: «En 2019, el 66% de las mujeres asesinadas en Brasil eran negras. En términos relativos, mientras la tasa de homicidios de mujeres no negras fue de 2,5, la misma tasa para las mujeres negras fue de 4,1» (IPEA, 2021, p. 38). En cuanto a la violencia contra las personas LGBTQI+, a pesar de la criminalización de las personas trans y la homofobia, según lo decidido por la Corte Suprema en 2019,<sup>21</sup> Brasil siguió ubicándose como el primer país en número de asesinatos de personas trans.<sup>22</sup>

Las limitaciones que enfrenta la red de servicios para combatir la violencia contra las mujeres también se agravaron debido a los recortes presupuestarios y al desmantelamiento de las políticas públicas en esta materia. La pandemia de Covid-19 y la falta de políticas nacionales para

---

<sup>20</sup> «Disque 100: manual criado por ministério de Damares prevê denúncias ‘por ideologia de gênero’», *O Globo*, 7/12/2021. Véase también «Ação no STF questiona uso do Disque 100 para perseguição política», CNTE, 10 de febrero de 2022.

<sup>21</sup> El Supremo Tribunal Federal, en 2019, entendió que las conductas LGBTQifóbicas entran dentro de la clasificación de la Ley de Racismo hasta que el Congreso Nacional sancione una ley específica. (Disponible en: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=414010>).

<sup>22</sup> Consultar el informe 2021 de Transgender Europe. (Disponible en: <https://transrespect.org/es/tmm-update-tdor-2021/>).

abordar eficazmente tanto la emergencia sanitaria como la violencia doméstica afectaron aún más a las mujeres. En 2021, más de 820.000 mujeres denunciaron situaciones de violencia en Brasil, un aumento del 203% en comparación con 2020 (ISD, 2022).

En 2019, el gobierno firmó el Pacto para la Implementación de Políticas Públicas para Prevenir y Combatir la Violencia Contra las Mujeres (Gobierno Federal, 2019). El objetivo de este Pacto fue coordinar acciones con las instituciones que lo firmaron. Sin embargo, no hubo claridad sobre las políticas a desarrollar y el pacto nunca se implementó.

## **II. Impactos del gobierno de Bolsonaro en Belém: clínicas jurídicas, coordinaciones en defensa de las mujeres y movimiento de mujeres**

En este artículo, examinamos los impactos locales del gobierno de Bolsonaro en la movilización jurídica llevada a cabo por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales locales que han estado involucradas en la política sobre los derechos de las mujeres y en la red de combate a la violencia doméstica contra las mujeres en la ciudad de Belém. A partir de entrevistas con coordinadoras y miembros de cuatro organizaciones y movimientos de mujeres, mostramos que hubo un cambio gradual de un modelo de alianza y avances de los derechos de las mujeres, al antagonismo y la reacción contra los derechos de las mujeres durante el gobierno federal desde el *impeachment* a Dilma Rousseff y especialmente tras la elección de Bolsonaro.

A nivel estatal, en Pará estuvieron en el poder tres gobiernos entre 2005 y 2022, cada uno con su propia agenda política: Ana Júlia Carepa (Partido de los Trabajadores-PT), de 2007 a 2010; Simão Jatene (Partido Socialdemócrata-PSDB), de 2011 a 2018; Helder Barbalho (Partido Movimiento Democrático Brasileño-PMDB), de 2018 a 2022. En la ciudad de Belém, en este período estuvieron en el poder los siguientes gobiernos: Duciomar Costa (Partido Brasileño de los Trabajadores-PTB), de 2005 a 2008; Zenaldo Coutinho (Partido Socialdemócrata Brasileño-PSDB), de 2013 a 2016; Edmilson Rodrigues (Partido Socialismo y Libertad-PSOL), desde 2021. Además de la reacción contra las políticas federales sobre derechos de las mujeres, los cambios gubernamentales a nivel estatal y municipal tuvieron impactos en los recursos y las relaciones entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que abordan los derechos de las mujeres en la ciudad de Belém.

## Clínica Jurídica de Atención a la Violencia en la Universidad Federal De Pará

Las clínicas jurídicas fueron creadas en la década de 1990, en los Estados Unidos, con el principal objetivo de cambiar la metodología tradicional de la educación jurídica. En las facultades de derecho, además de la creación de clínicas jurídicas en general, también se han creado clínicas jurídicas de derechos humanos. El movimiento para crear clínicas jurídicas en Brasil se expandió a principios del siglo XXI (Lapa, 2014). Las clínicas jurídicas de derechos humanos funcionan como programas de extensión o servicios.

La Clínica Jurídica de Atención a la Violencia (Clínica de Atencoo à Violencia - CAV) fue creada en 2016. Tiene su sede en la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Pará (UFPA), una universidad pública financiada por el gobierno federal. Antes de su creación formal, esta clínica funcionó como un proyecto de extensión creado en 2008 por Luanna Tomaz de Souza, quien fue contratada como profesora de derecho en la UFPA en 2007. El objetivo de este proyecto era brindar asistencia jurídica a mujeres en situaciones de violencia. Las subvenciones federales disponibles para proyectos de investigación y extensión en universidades federales durante el gobierno de Lula permitieron la creación de este proyecto. Sin embargo, durante la administración de Dilma, hubo menos oportunidades de financiamiento federal. Esto se vio agravado por la crisis económica y el juicio político a Rousseff en 2016. Inspirada por clínicas jurídicas en otras universidades brasileñas, Souza decidió transformar su proyecto de extensión en el nuevo modelo clínico. Esto podría aumentar los subsidios y la coordinación con la red de clínicas jurídicas. Como explicó Souza, «algunas personas participaron del encuentro de clínicas de Brasil y pasaron a integrarse a la región amazónica. Después de eso, invertimos en mejorar el formato de la clínica».<sup>23</sup>

El CAV es hoy un espacio para el aprendizaje académico de los estudiantes matriculados en la Facultad de Derecho. Los estudiantes brindan servicios jurídicos a la comunidad, basados en una asistencia jurídica humanizada y en los mecanismos del litigio estratégico (Souza, 2021). Desde esta perspectiva, las clínicas jurídicas son un ejemplo de prácticas

---

<sup>23</sup> Luanna Tomaz de Souza, coordinadora de la Clínica de Atencoo à Violencia da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, entrevistada por Ceclia Santos vía Zoom, 16 de marzo de 2022.

de movilización legal. Los estudiantes juegan un papel importante en cada caso que defienden. También aprenden a desarrollar habilidades interdisciplinarias. Deben tratar con el público, atender a las personas en situaciones de violencia y al mismo tiempo aprender a considerarlas como sujetos de derechos.

El equipo de la CAV está compuesto por profesores y estudiantes de la Facultad de Derecho, además de profesores de las carreras de Trabajo Social y Psicología de la UFPA. Cuando trabajan en un caso concreto, los estudiantes reflexionan sobre posibles estrategias de resolución de conflictos y discuten colectivamente sus propuestas. Las diversas actividades de la clínica incluyen desde redactar un folleto a elaborar propuestas de ley, preparar protocolos, redactar peticiones para denunciar al gobierno y enviar denuncias al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, entre otras actividades.

Los cambios en el gobierno federal con la elección de Bolsonaro tuvieron impactos tanto materiales como morales en el trabajo de la CAV. Como señaló Luanna Tomaz de Souza, «La universidad en su conjunto ha experimentado recortes de recursos. Hoy tenemos pocas becas y mucha gente que es voluntaria. Este es un problema en el funcionamiento de la clínica. Las políticas públicas para combatir la violencia en su conjunto están atravesando muchas dificultades».<sup>24</sup> Milene Veloso, profesora de psicología que forma parte del equipo de la CAV, explicó que cuando Bolsonaro asumió el poder se hizo más difícil hablar de violencia. De hecho, la violencia aumentó. En sus palabras:

«Creo que el cambio más importante que notamos es el aumento de la violencia y de los casos que atendemos. Pero lo peor que hizo este gobernador federal fue banalizar la forma en que abordan la situación de violencia. Este gobierno puso en duda todo nuestro trabajo anterior. A pesar de las dificultades, íbamos avanzando. Al menos fue una sensación que tuve, que la gente venía avanzando dentro de la clínica, dentro de la Universidad, con todos nuestros desafíos. Recuerdo que la clínica tenía mucho más vigor en cuanto a participación».<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Luanna Tomaz de Souza, coordinadora de la Clínica de Atenção à Violência da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, entrevistada por Cecília Santos vía Zoom, 16 de marzo de 2022.

<sup>25</sup> Milene Maria Xavier Veloso, Psicóloga de la Clínica de Atenção à Violência da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, entrevistada vía Zoom por Cecília Santos, 31 de enero de 2022.

Souza también señaló que hubo un cambio en la agenda con la ampliación del debate sobre la ideología de género: «Antes hablábamos mucho de género, de feminismo, de sexualidad. Hoy en día, nos piden más que hablemos [en seminarios] sobre feminicidio, sobre cómo denunciarlo, entonces la agenda ha cambiado un poco».<sup>26</sup>

Milene Veloso confirmó que «Es difícil discutir la cuestión de los derechos humanos. Empezamos a ser vistos como alguien que defiende a los criminales. Esto ya era difícil y se volvió aún más desafiante. Los profesionales de los servicios sociales y de la psicología están sufriendo especialmente estas consecuencias. Mucho sufrimiento en el trabajo. La dificultad para atender a las personas que sufren violencia y el no saber qué hacer, adónde ir, el sentimiento de impotencia, la falta de estructura».<sup>27</sup>

Durante el gobierno de Bolsonaro, el funcionamiento de las clínicas jurídicas se vio muy obstaculizado, dados los recortes provocados en las universidades federales. En las Universidades Públicas Federales se bloqueó el 14,54% de los recursos de financiamiento. En la Universidad Federal de Pará (UFPA), esto equivaldría a la pérdida de R\$ 28 millones de presupuesto, sin contar el bloqueo de alrededor de R\$ 3 mil millones en fondos destinados a la ciencia, incluyendo los recursos del Fondo Nacional de Ciencia y Desarrollo Tecnológico (FNDCT) que, por ley, debe aplicarse exclusivamente al financiamiento de la investigación científica y tecnológica en el país. Estos recursos son los que impulsan los laboratorios y clínicas universitarias.<sup>28</sup>

En este período, el financiamiento de la CAV fue mantenido a través de trabajo voluntario y recursos donados por parlamentarios locales. Eso reafirma la necesidad de profundizar la comprensión de la relación local-federal en estas políticas. Por otro lado, se puede observar cómo las clínicas jurídicas pueden ser un espacio para la producción de nuevas formas de educación jurídica, incluso desde una perspectiva fe-

---

<sup>26</sup> Luanna Tomaz de Souza, coordinadora de la Clínica de Atenção à Violência da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, entrevistada por Cecília Santos vía Zoom, 16 de marzo de 2022.

<sup>27</sup> Milene Maria Xavier Veloso, Psicóloga de la Clínica de Atenção à Violência da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, entrevistada vía Zoom por Cecília Santos, 31 de enero de 2022.

<sup>28</sup> «UFPA emite nota sobre o bloqueio no orçamento das universidades federais», 27/5/2022 (disponible en: <https://portal.ufpa.br/index.php/ultimas-noticias2/13659-ufpa-emite-nota-sobre-o-bloqueio-no-orcamento-das-universidades-federais>).

minista, confrontando los conocimientos tradicionales y provocando importantes puntos de tensión (Souza y Campos, 2023).

### **Coordinaciones municipales y estatales en defensa de la mujer**

Además de la CAV, también seleccionamos las coordinaciones municipales y estatales en defensa de las mujeres, dos organizaciones gubernamentales dedicadas a la promoción de políticas para las mujeres en la ciudad de Belém y el estado de Pará, respectivamente. Entrevistamos a Márcia Andreia Jorge de Lima (coordinadora de la Coordinación estatal de Integración de Políticas para las Mujeres) y Livia Maria Araújo Noronha de Oliveira (coordinadora de la Coordinación municipal de Mujeres de Belém). Si bien ambas coordinaciones son gubernamentales, han desarrollado una estrecha relación con los movimientos de mujeres, sirviendo de puente entre el Estado y los actores de la sociedad civil.

En 2007 se llevó a cabo la II Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres (CNPM). Esto implicó una intensa movilización social. En el estado de Pará hubo reuniones preparatorias. Gracias a los resultados del II CNPM, el Estado comenzó a estructurar formas de atender las nuevas demandas de los movimientos de mujeres. Luego, el gobernador creó la Coordinación estatal para la Promoción de los Derechos de la Mujer, vinculada a la SEJUDH - Secretaría de Estado de Justicia y Derechos Humanos (Souza, 2009).

Sin embargo, desde el inicio la Coordinación estatal recibió varias críticas por parte de los movimientos de mujeres. Esperaban que el gobierno crease un departamento o secretaría de estado para dar más visibilidad a los derechos de las mujeres, no una coordinación vinculada a un sector de derechos humanos existente dentro de otra secretaría, sin otorgar a la nueva coordinación autonomía funcional, financiera y deliberativa. Sin embargo, las conferencias organizadas por la Coordinación estatal sirvieron para movilizar a la comunidad. Promovieron diálogos con los movimientos de mujeres, como ocurrió durante la III Conferencia Estatal sobre los Derechos de las Mujeres celebrada en 2007 (Souza, 2009).

La Coordinación de Mujeres de Belém (COMBEL) fue creada por el Decreto n° 63.033, el 8 de marzo de 2010. Este órgano estaba vinculado a la alcaldía. Su objetivo es promover políticas para la igualdad

de género a nivel municipal. En 2011, la COMBEL organizó la II Jornada Municipal de Políticas para las Mujeres. Esta iniciativa ayudó a preparar la III Conferencia Nacional sobre Políticas para las Mujeres que estaba prevista para ese mismo año. Las conferencias también sirvieron como un espacio para el diálogo entre actores gubernamentales y no gubernamentales, y para el empoderamiento colectivo.

Las acciones de las Coordinaciones están directamente relacionadas con los cambios que se están produciendo en los gobiernos federal, estatal y municipal. A nivel federal (o nacional), según nuestras entrevistas, tres aspectos cobran relevancia cuando consideramos los desafíos para la relación entre la política federal y estatal sobre derechos de las mujeres. En primer lugar, la falta de inversión federal en políticas públicas creó desafíos para el mantenimiento y expansión de la red de servicios a nivel local. En segundo lugar, el discurso misógino del gobierno nacional tuvo un impacto en las agendas y prácticas locales. En tercer lugar, la falta de conferencias a nivel nacional y la falta de colaboración para crear agendas compartidas provocaron la necesidad de reconstruir las agendas locales. A nivel estatal y municipal, los cambios gubernamentales promovieron diferentes interacciones con el gobierno federal y diferentes agendas de acción a nivel local, especialmente en el contexto de alternancia de gobiernos locales, entre derecha e izquierda.

Nuestras entrevistadas explicaron que durante el gobierno de Bolsonaro las Coordinaciones se vieron impactadas por recortes presupuestales federales. Como señala Livia Noronha, de COMBEL, «Como no disponemos gastos, no hubo recorte directo a COMBEL. Pero nos afectó cuando hubo un recorte de casi el 70% de la política de asistencia, exactamente durante el gobierno de Bolsonaro. Teníamos programas para desarrollar en conjunto con FUNPAPA».<sup>29</sup>

Según Márcia Jorge, coordinadora de la Coordinación estatal para la Promoción de los Derechos de la Mujer, ya no existía una relación de alianza con el gobierno federal para fortalecer las políticas sobre los derechos de las mujeres y los servicios de combate a la violencia contra las mujeres. En la última reunión a la que asistió en Brasilia, constató que todos los datos de la ex Secretaría Nacional de los Derechos de la Mujer

---

<sup>29</sup> Livia Maria Araújo Noronha de Oliveira, coordinadora de la Coordenadoria da Mulher de Belém, ciudad de Belém, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 18 de febrero de 2022. Para más detalles sobre FUNPAPA-Fundação Papa João XXIII, consultar: <https://funpapa.belem.pa.gov.br/sevisa-vigilancia-socioassistencial/apresentacao/>

(SPM) habían sido borrados. El gobierno federal preparó un plan nacional para combatir el feminicidio, pero las organizaciones locales, como las Coordinaciones, no participaron en esta preparación. No había datos sobre el problema ni presupuesto para implementar este plan nacional. En el estado de Pará, observó que las comisarías de la mujer<sup>30</sup> fueron desmanteladas, algunas de ellas transformadas en un servicio provisional en una sala llamada «Sala Lila», sin capacidad para atender adecuadamente al público.

A pesar de estos impactos negativos de la política federal sobre los derechos de las mujeres durante el gobierno de Bolsonaro, las Coordinaciones desarrollaron mecanismos locales de resistencia. Lívia Noronha citó ejemplos de algunas iniciativas, como el proyecto de ley para distribuir tampones a niñas en situación de pobreza menstrual. Este proyecto de ley fue vetado por el expresidente Bolsonaro en 2022. COMBEL buscó alianzas con UNICEF y ONG, para poder abordar el problema de la pobreza menstrual, que prevalece en la periferia de Belém, especialmente en las islas y riberas. También desarrollaron un programa de distribución de tampones en la Secretaría Municipal de Salud (SESMA).

Márcia Jorge, jefa de la Coordinación estatal, también buscó alternativas a nivel local. Como ella explicó,

«Por parte del gobierno federal no recibimos ningún aviso de convocatoria pública. En el gobierno del estado tuvimos cierta inversión, estamos trabajando hoy con recursos dentro del PPA (Plan Plurianual), recursos incluido el fondo del Consejo. Tenemos un recurso que nos permite hacer seguimiento, incluso nos permitirá equipar al Consejo, construyendo algunos temas que requieren dinero para hacer este trabajo. El proyecto Girândola es una demostración de esto.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Con la redemocratización hay un fortalecimiento de la agenda de los movimientos sociales y la expansión de los movimientos feministas y de mujeres, momento en el que emergen las que siguen siendo una de las políticas más importantes para combatir la violencia cometida contra las mujeres: las Comisarías Especializadas en Atención a la Mujer (Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher - DEAM). Las DEAM funcionan como correa de transmisión entre las demandas de la población y el sistema judicial. El Decreto n. 23.769, de 6 de agosto de 1985, creó la primera comisaría de mujeres en la ciudad de São Paulo (Santos, 2005).

<sup>31</sup> Para obtener más información sobre el Proyecto Girândola, consultar: <https://agenciapara.com.br/pauta/5914/>.

Pero una convocatoria para trabajo conjunto con el gobierno federal no existe, nunca existió bajo el gobierno de Bolsonaro».<sup>32</sup>

Por otra parte, las relaciones entre las coordinaciones y los movimientos de mujeres estuvieron marcadas por algunas tensiones. Según Maria Eunice Guedes, coordinadora del Foro de Mujeres de la Región Amazónica del estado de Pará (Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense):

«Cuando se creó COMBEL, la dirección llamó a los movimientos. Nosotras en el Foro de Mujeres presentamos un documento con un diagnóstico de la situación en Belém, señalando lo que debíamos hacer. Hasta el momento no hemos tenido respuesta. Fuimos a la conferencia municipal sobre los derechos de las mujeres para ayudar a organizarla. Salimos de allí con un plan, con propuestas. Hasta hoy no hemos recibido respuesta. Hicimos una representación también preocupada por la situación de violencia en el Estado, pero no recibimos respuesta. Es un gobierno al que estamos apostando, pero estamos enfrentando dificultades. No están dialogando con los movimientos».<sup>33</sup>

Con base en la información recopilada, se puede ver el esfuerzo de las coordinaciones estatal y municipal para mantener el trabajo de combate a la violencia contra las mujeres en la región. A pesar de la ausencia de apoyo del gobierno federal, esas coordinaciones buscaron profundizar las relaciones con gestores estatales y municipales y también con los movimientos de mujeres.

### **Movimientos de mujeres en la región amazónica del estado de Pará**

Los movimientos de mujeres en el estado de Pará adquirieron relevancia nacional. La conferencia de las Naciones Unidas sobre la mujer, celebrada en Beijing en 1995, fomentó la expansión de muchos movi-

---

<sup>32</sup> Márcia Andreia Jorge de Lima, coordinadora de la Coordenadoria de Integração de Políticas para as Mulheres do Estado do Pará, ciudad de Belém, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 18 de febrero de 2022.

<sup>33</sup> Maria Eunice Figueiredo Guedes, miembro del Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense, ciudad de Belém, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 19 de febrero de 2022.

mientos en Brasil, que comenzaron a participar también en foros nacionales. Los dos movimientos de mujeres de mayor expresión en Pará son el Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade (MMCC) y el Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense (FMAP).

El MMCC existe desde 1975 y está presente en todo el estado de Pará. Surgió durante la dictadura militar con el objetivo de conectar a mujeres de zonas rurales y urbanas. Durante las acciones preparatorias para la participación en la Conferencia de Beijing, fue creada la Articulación de Mujeres de la Región Amazónica del Estado de Pará. Posteriormente se transformó en la FMAP. Este Foro fue establecido en 1996. Incluye diversos movimientos de mujeres y tiene una fuerte presencia en los movimientos de mujeres nacionales (Souza, 2009).

Además de la clínica jurídica y las dos coordinaciones mencionadas anteriormente, los movimientos feministas también han experimentado los impactos de la política federal sobre los derechos de las mujeres. Como explicó Elizety Veiga, miembro del MMCC:

«Nosotras armábamos proyectos, los recursos venían del gobierno federal, había una contrapartida del gobierno estatal, e íbamos a los municipios. Íbamos allí, las personas no tenían nada, nunca habían visto a un juez, a un defensor, a nadie. Tomábamos los casos, en aquella región, en aquel municipio, y convocábamos para tener una audiencia allí, en el mismo lugar. Entonces llegó el gobierno de Bolsonaro y eso nos afectó. Recuerdo un proyecto fantástico llamado «Ómnibus Lilas»<sup>34</sup>. ¿Qué sucedió? Están allí. Los autobuses eran muy caros, tenían una estructura completa, con habitaciones climatizadas, totalmente equipadas. También había un barco que venía con todo, pensión, banco, y hasta tenía una habitación para servicio. Todo fue abandonado».<sup>35</sup>

Por otro lado, además de la desarticulación de las políticas sobre violencia contra las mujeres, hay otras dimensiones de la violencia que se

---

<sup>34</sup> Los «Autobuses Lilas» fueron Unidades Móviles de Atención a Mujeres en Situación de Violencia, creadas por el Gobierno Federal para atender a las mujeres rurales a través del programa «Mujer, Viviendo Sin Violencia». Disponible en: <https://antigo.paraiba.pb.gov.br/index-44095.html>.

<sup>35</sup> Elisety Veiga, miembro del Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade (MMCC), ciudad de Belém, estado de Pará, Brasil, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 17 de febrero de 2022.

han expandido bajo el gobierno de Bolsonaro. Según Maria Raimunda Lima, también del MMCC:

Bajo el gobierno de Bolsonaro también aumentó la deforestación, lo que es una lucha de las mujeres en la Amazonia. Sin mencionar que las mujeres nos quedamos sin ingresos porque la mayoría somos madres solteras, que sustentamos nuestros hogares y que perdimos nuestros trabajos, nuestra forma de ganar nuestro dinero. Sin mencionar los altos costos. Muchas mujeres pasan hambre. Realizamos varias campañas para recaudar fondos para comprar alimentos para estas familias. El hambre llegó con fuerza. Estas mujeres no tenían nada que comer ni alimentar a sus hijos. Hoy en día, millones de personas están desempleadas, incluso aquí en Pará, y además de tener dificultades para acceder a los alimentos, tampoco se puede conseguir alimentos de calidad, sin pesticidas. Todavía tenemos un fortalecimiento del odio contra las mujeres, contra los negros, contra los indígenas. Entonces todo esto fue muy fuerte en este gobierno fascista.<sup>36</sup>

Los cambios en la política federal sobre los derechos de las mujeres también afectaron la relación entre los movimientos de mujeres y el Consejo Nacional de Derechos de las Mujeres. Elizety Veiga explicó que, «En cuanto al Consejo [Nacional de los Derechos de las Mujeres], Damares creó una nueva estructura y empezó a elegir «personalidades femeninas», que en todo caso no éramos nosotras. Entonces, los movimientos se retiraron del Consejo».<sup>37</sup>

El gobierno federal no convocó a la organización de la IV Conferencia Nacional de la Mujer. Sin embargo, el Consejo Estatal de Derechos de la Mujer decidió organizar una conferencia en el estado de Pará como forma de planificación de la conferencia nacional. Esto provocó tensiones entre los actores del movimiento local. Parte de los movimientos de mujeres no apoyaron la iniciativa porque creían que generaría desgaste al no haber una conferencia nacional. La FMAP, por ejemplo, decidió no participar en la conferencia estatal. María Eunice Guedes,

---

<sup>36</sup> Maria Raimunda dos Santos Lima, miembro del Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade (MMCC) y Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense, ciudad de Altamira, entrevistada vía Zoom por Cecília Santos, 9 de diciembre de 2022.

<sup>37</sup> Elisety Veiga, miembro del Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade (MMCC), ciudad de Belém, estado de Pará, Brasil, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 17 de febrero de 2022.

miembro de la FMAP, afirmó que los movimientos no deberían dialogar con un gobierno que no quiere dialogar con ellos. En sus palabras:

«Estuvimos en contra de la celebración de la conferencia estatal sobre los derechos de las mujeres. La mayoría de los estados decidieron no realizarla, con los movimientos que aún están en el Consejo Nacional [de los Derechos de las Mujeres], por considerar que el clima en este gobierno (Bolsonaro) no era propicio. El informe que tenemos de las compañeras que todavía están ahí, integrando el Consejo Nacional, es que llega Damares, dice lo que quiere, luego toma su bolso y se va. No lo reconocemos. No respeta las agendas, los planes políticos para las mujeres. Las políticas en materia de violencia están prácticamente desmanteladas. Es un Ministerio religioso, no es un Ministerio de mujeres».<sup>38</sup>

Elizety Veiga, miembro del MMCC, no estuvo de acuerdo con la estrategia de la FMAP. Consideró que, aunque el gobierno no organizara una conferencia nacional, los movimientos deberían participar. Como ella explicó, «¿Dónde vamos a discutir de política? A nivel nacional, si no hubiera un Consejo Nacional de Derechos Humanos, creo que estaríamos aún más perdidas».<sup>39</sup>

Podemos observar cómo las políticas nacionales han tenido impactos importantes en la vida de las mujeres y en los contextos de lucha locales que se han vuelto más frágiles. Las dinámicas nacionales también produjeron fricciones en las dinámicas locales, como la disputa por la celebración de conferencias sobre los derechos de las mujeres. De todos modos, las posibilidades de que los sujetos locales actúen incluso en un contexto hostil a nivel federal son evidentes.

## Conclusión

Los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff brindaron nuevas oportunidades políticas para que los movimientos de mujeres y fe-

---

<sup>38</sup> Maria Eunice Figueiredo Guedes, miembro del Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense, ciudad de Belém, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 19 de febrero de 2022.

<sup>39</sup> Elisety Veiga, miembro del Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade (MMCC), ciudad de Belém, estado de Pará, Brasil, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 17 de febrero de 2022.

ministas dieran forma a la política sobre los derechos de las mujeres en Brasil. Si bien las demandas feministas no siempre fueron incorporadas a la agenda gubernamental, especialmente las relacionadas con los derechos reproductivos y el aborto, el gobierno estuvo en alianza con los movimientos en torno al tema de la violencia doméstica contra las mujeres. Promovió la participación social a través de una serie de conferencias, consejos, coordinaciones y otros foros nacionales y estatales que se establecieron para la construcción de planes y políticas sobre los derechos de las mujeres y la violencia contra las mujeres en Brasil. Existió una política nacional sin precedentes para combatir la violencia contra las mujeres, con principios basados en perspectivas feministas y de género y alineados con las normas internacionales de derechos humanos de las mujeres.

El proceso de *impeachment* de 2016 se utilizó como herramienta política para deponer a la primera mujer presidenta de Brasil, elegida democráticamente y sin demostrar estar involucrada en ningún delito que pudiera justificar el juicio político. La agenda reaccionaria antigénero ha sido constitutiva y está en el centro del movimiento antidemocrático de extrema derecha que se ha expandido en Brasil y en todo el mundo (Biroli, Machado y Vaggione, 2020). Las ofensivas políticas y legales contra la llamada «ideología de género» son estrategias para revocar los derechos de las mujeres y de ciudadanía que han sido conquistados por los actores de los movimientos sociales. Los logros legales y políticos de los movimientos sociales progresistas enfrentaron una reacción violenta con el ascenso del gobierno de extrema derecha de Bolsonaro en Brasil.

En este artículo, examinamos la reacción contra los derechos de las mujeres, utilizando el ejemplo de los planes y políticas nacionales para combatir la violencia contra las mujeres. Mostramos el desmantelamiento de las políticas e instituciones federales sobre los derechos de las mujeres y cómo esta reacción impactó la movilización legal por los derechos de las mujeres a nivel local, en la ciudad de Belém. Los recortes presupuestarios a nivel federal impactaron negativamente los proyectos locales y la capacidad de las organizaciones para desarrollar políticas para combatir la violencia contra las mujeres. El desmantelamiento de las instituciones federales por los derechos de las mujeres y la falta de canales de participación, como foros y conferencias, impactaron negativamente la participación de los actores locales en la construcción de planes y políticas nacionales sobre derechos de las mujeres.

La ideología antigénero y cisheteronormativa, utilizada para eliminar la diversidad sexual y familiar, también ha impactado la moral de las organizaciones y movimientos locales por los derechos de las mujeres. La guerra contra los movimientos feministas, los defensores de los derechos humanos, los movimientos por los derechos de las personas negras y LGBTQI+ y los actores políticos de izquierda, especialmente las mujeres trans y negras, es performativa y discursiva,<sup>40</sup> es decir, opera cambiando narrativas. Pero este discurso reaccionario tiene efectos materiales en la sociedad, produciendo una reducción de las políticas públicas y un aumento de la discriminación y de las muertes.

En respuesta a este movimiento reaccionario que alcanzó poder institucional a nivel federal durante el gobierno de Bolsonaro, las organizaciones locales por los derechos de las mujeres buscaron recursos políticos y financieros a nivel local e internacional de movilización social, legal y política. Ilustramos esta resistencia con los casos de la clínica jurídica de la Universidad Federal de Pará, las Coordinaciones de la ciudad de Belém y del estado de Belém, y las organizaciones y foros del movimiento de mujeres de la región amazónica del estado de Pará.

Los impactos del gobierno federal son visibles en la historia y las experiencias de estas organizaciones, no sólo en sus dinámicas internas, sus demandas o en sus acciones externas, sino en la forma en que estas mujeres viven en el contexto amazónico. Nos damos cuenta, sin embargo, de que los sujetos y contextos locales también juegan un papel en las oportunidades políticas y legales para movilizarse por los derechos de las mujeres, ya sea a través de sus propias articulaciones internas, a través de alianzas entre instituciones locales o a través de relaciones (más o menos antagónicas) con los espacios nacionales.

## Referencias Bibliográficas

ABIA - Observatório de Políticas de Sexualidade, Ação Educativa, Gênero e Educação, Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT), Associação Nacional de Travestis e Transsexuais, Conselho Latino-Americano dos Direitos das Mulheres (CLADEM/Brasil), CONECTAS Direitos Humanos e Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania

---

<sup>40</sup> Flávia Melo (2020) lo considera una estrategia «retórica performatizada transnacional».

- LGBT+ da Universidade Federal de Minas Gerais (2021). *Ofensivas antigênero no Brasil: políticas de estado, legislação, mobilização social*. Disponible en: <https://sxpolitics.org/ptbr/wp-content/uploads/sites/2/2021/10/E-book-SOGI-21102021.pdf>
- Barsted, L.L. (2006). O avanço legislativo no enfrentamento da violência contra as mulheres. En: E. Leocádio y M. Libardoni, eds., *O desafio de construir redes de atenção às mulheres em situação de violência*. Brasília: AGENDE - Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento, pp.65-89.
- Biroli, F, Machado, M.D.C. y Vaggione, J. M. (2020). *Gênero, neoconservadorismo e democracia*. São Paulo: Boitempo.
- Braz, M. (2017). O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. *Serviço Social e Sociedade*, 128(enero-abril), pp. 85-103.
- Campos, C.H. y Bernardes, M.N. (2019). Violência contra as mulheres, reação violenta ao gênero e ideologia de gênero familista. *Civilística.com*. 8(1), pp.1-19. Disponible en: <https://civilistica.com/violencia-contra-as-mulheres-reacao-violenta-ao-genero-e-ideologia-de-genero-familista>.
- Correa, S. y Kalil, I. (2020). *Políticas antigênero en América Latina: Brasil – ¿La catástrofe perfecta?* Observatorio de Sexualidad y Política (SPW). Disponible en: <https://sxpolitics.org/GPAL/uploads/Ebook-Brasil%2020200204.pdf>.
- Hochman, G. y Faria, C.A.P. (2012). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Río de Janeiro: Editora Fiocruz.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia (2019). *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*. Disponible en: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/25844-desigualdades-sociais-por-cor-ou-raca.html?=&t=resultados>.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2021). *Atlas da violência 2021*. Disponible en: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1375-atlasdaviolencia2021completo.pdf>.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011). *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. Disponible en: <https://www.ipea.gov.br/retrato/livreto.html>.
- ISD – Instituto Santos Dumond (2022). *Painel de dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos*. Disponible en: <http://>

- [www.institutosantosdumont.org.br/2022/03/09/violacoes-de-direitos-das-mulheres-crescem-205-no-rio-grande-do-norte/](http://www.institutosantosdumont.org.br/2022/03/09/violacoes-de-direitos-das-mulheres-crescem-205-no-rio-grande-do-norte/).
- Lapa, F.B. (2014). *Clínicas de direitos humanos: uma proposta pedagógica para a educação jurídica no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- McCann, M. (2008). Litigation and legal mobilization. En G.A. Caldeira, R.D. Kelemen y K.E. Whittington, eds., *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Nueva York: Oxford University Press, pp.522-540.
- Melo, F. (2020). Não é fumaça, é fogo! Cruzada antigênero e resistências feministas no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, 28(3), pp.1-16.
- Miguel, L.F. (2017). Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. *Lua Nova*, 100, pp.83-118.
- Miskolci, R. y Campaña, M. (2017). «Ideologia de gênero»: notas para a genealogia de um pânico moral contemporâneo. *Revista Sociedade e Estado*, 32(3), pp.725-747.
- Possenti, S. (2018). A misoginia como condicionante do golpe de 2016 no Brasil. *Discurso & Sociedad*, 12(3), pp.581-593.
- Ratzinger, J.A. (1997). *La sal de la tierra*. Madrid: Libros Palabra.
- Ruibal, A. (2018). Federalism and subnational legal mobilization: feminist litigation strategies in Salta, Argentina. *Law and Society Review*, 52 (4), pp.928-959.
- Santos, C.M. (2005). *Women's police stations: gender, violence, and justice in São Paulo, Brazil*. New York: Palgrave Macmillan.
- Santos, C.M. (2010). Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 89, pp.153-170.
- Santos, C.M. (2015). Curto-circuito, falta de linha ou na linha? Redes de enfrentamento à violência doméstica contra mulheres em São Paulo. *Revista Estudos Feministas*, 23(2), pp.577-600.
- Souza, L.T. (2009). «Será que isso vai pra frente, doutora?» *Caminhos para a implementação da Lei «Maria da Penha» em Belém*. Disertación de Mestrado. Universidad Federal de Pará. Instituto de Ciencias Jurídicas.
- Souza, L.T. (2016). *Da expectativa à realidade: a aplicação das sanções na Lei Maria da Penha*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Souza, L.T. (2021). Uma autoetnografia de formação para assistência jurídica a mulheres em situação de violência na UFPA. *Revista de Pesquisa e Educação Jurídica*, 7(2), pp.1-20.

Souza, L.T. y Campos, C.H. (2023). A escrita colaborativa de reescrita de decisões judiciais em perspectivas feministas e as clínicas jurídicas: desafios e horizontes para o ensino jurídico. *Revista Direito e Práxis*, 14(4), pp.2688–2711.

## Entrevistas

Elisety Veiga, miembro del Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade (MMCC), ciudad de Belém, estado de Pará, Brasil, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 17 de febrero de 2022.

Eneida Canêdo Guimarães dos Santos, União Brasileira de Mulheres, primera coordinadora de la Coordenadoria de Integração de Políticas para as Mulheres do Estado do Pará, ciudad de Belém, miembro del Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer, entrevistada vía Zoom por Cecília Santos, 20 de diciembre de 2022.

Lívia Maria Araújo Noronha de Oliveira, coordinadora de la Coordenadoria da Mulher de Belém, ciudad de Belém, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 18 de febrero de 2022.

Luanna Tomaz de Souza, coordinadora de la Clínica de Atenção à Violência da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, entrevistada por Cecília Santos vía Zoom, 16 de marzo de 2022.

Márcia Andreia Jorge de Lima, coordinadora de la Coordenadoria de Integração de Políticas para as Mulheres do Estado do Pará, ciudad de Belém, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 18 de febrero de 2022.

Maria Eunice Figueiredo Guedes, miembro del Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense, ciudad de Belém, entrevistada personalmente por Luanna Souza, 19 de febrero de 2022.

Milene Maria Xavier Veloso, Psicóloga de la Clínica de Atenção à Violência da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, entrevistada vía Zoom por Cecília Santos, 31 de enero de 2022.

Maria Raimunda dos Santos Lima, miembro del Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade (MMCC) y Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense, ciudad de Altamira, entrevistada vía Zoom por Cecília Santos, 9 de diciembre de 2022.

## Documentos

- CNJ – Conselho Nacional de Justiça (2019). O Poder Judicial na Aplicação da Lei Maria da Penha. Disponible en: [http://www.cnj.jus.br/files/publicacoes/arquivo/5f271e3f54a853da92749ed051cf3059\\_18ead26dd2ab9cb18f8cb59165b61f27.pdf](http://www.cnj.jus.br/files/publicacoes/arquivo/5f271e3f54a853da92749ed051cf3059_18ead26dd2ab9cb18f8cb59165b61f27.pdf). 2022.
- Governo Federal (2019). Pacto pela Implementação de Políticas Públicas de Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-mulher-cmulher/arquivos-de-audio-e-video/oliene-correa>.
- MDH – Ministério dos Direitos Humanos (2017). Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180: Relatório 2017. Disponible en: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/ouvidoria/RelatorioGeral2017.pdf>.
- MMFDH – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (2018). Liga 180: Relatório 2018. Disponible en: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/ouvidoria/Balanco\\_180.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/ouvidoria/Balanco_180.pdf).
- Senado Federal (2013). Comissão Parlamentar Mista de Inquérito-CPMI com a finalidade de investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil. Relatório Final. Brasília. Disponible en: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496481>.
- Senado Federal. Lei Maria da Penha. Ley nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm).
- SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres (2016) - Liga 180. Disponible en: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/violencia/ligue-180-central-de-atendimento-a-mulher/balanco180-2015.pdf/view>.
- SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres (2004). I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM.
- SPM - Secretaria de Políticas para as Mulheres (2011). Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Brasília: SPM.

# Feminismo y conservadurismo en Córdoba. Movilización y contramovilización legal bajo el federalismo argentino<sup>1</sup>

## Feminism and conservatism in Córdoba. Mobilization and legal countermobilization under Argentine federalism

Alba Ruibal<sup>2</sup>

### Resumen

La dinámica entre movilización y contramovilización, que es una característica de los movimientos sociales contemporáneos, en América Latina se ha dado especialmente en el área de los derechos sexuales y reproductivos, y en las últimas dos décadas ha tenido como sitio privilegiado el campo legal. En la Argentina esta dinámica se ha producido en el nivel subnacional. La provincia de Córdoba ha sido el sitio donde se ha desplegado más sistemáticamente en el país el litigio estratégico conservador por parte de organizaciones de la sociedad civil, contra la implementación local de normas nacionales sobre derechos sexuales y reproductivos. En este contexto, el feminismo en Córdoba ha desarrollado importantes redes organizativas entre activistas legales y profesionales de la salud, que llevaron adelante un proceso

### Abstract

The dynamic between mobilization and countermobilization, which is a characteristic of contemporary social movements, in Latin America has occurred especially in the area of sexual and reproductive rights, and in the last two decades it has had the legal field as a privileged site. In Argentina this dynamic has occurred at the subnational level. The province of Córdoba has been the place where conservative strategic litigation by civil society organizations has been most systematically deployed in the country, against the local implementation of national norms on sexual and reproductive rights. In this context, feminism in Córdoba has developed important organizational networks among legal activists and health professionals, who carried out a process of institutionalization and regulatory creation

---

<sup>1</sup> Trabajo recibido: 27 de octubre de 2023. Aceptado: 21 de diciembre de 2023.

<sup>2</sup> Investigadora Independiente CONICET, IDEJUS Universidad Nacional de Córdoba. Doctora en Derecho (Instituto Universitario Europeo), Doctora en Ciencia Política (FLACSO México) y Magíster en Ciencias Políticas (New York University). Correo electrónico: albaruibal@gmail.com

de institucionalización y creación normativa desde abajo, trabajando entre el nivel nacional y municipal, ante el bloqueo en el nivel provincial debido a la judicialización. Este artículo analiza ese proceso, y argumenta que la organización federal del poder judicial en el país contribuye al desarrollo de estrategias jurídicas tanto de los movimientos como de los contramovimientos en el nivel subnacional.

**Palabras Clave:** Movilización legal; litigio conservador; movimiento feminista; derechos reproductivos; política subnacional.

from below, working between the national and municipal levels, in the face of the blockade at the provincial level due to judicialization. This article analyzes this process, and argues that the federal organization of the judicial power in the country contributes to the development of legal strategies of both movements and countermovements at the subnational level.

**Keywords:** Legal mobilization; conservative litigation; feminist movement; reproductive rights; Subnational politics.

## Introducción

La interacción entre movimiento y contramovimiento es una característica del activismo social contemporáneo, por el cual ambos campos se afectan mutuamente y tienden a utilizar similares estrategias y oportunidades (Meyer y Staggenborg 1996).<sup>3</sup> En América Latina, esta interacción se ha dado especialmente en el área de los derechos sexuales y reproductivos, y en las últimas dos décadas ha tenido como uno de sus sitios privilegiados el campo legal (Vaggione 2005; Lemaitre 2012). En el caso argentino, debido en parte a las características del federalismo judicial del país, la dinámica entre movilización y contramovilización legal se ha producido en el nivel subnacional.

Argentina se destaca como uno de los países con procesos más importantes de movilización legal conservadora por parte de organizaciones de la sociedad civil en América Latina.<sup>4</sup> Esta iniciativa ha sido

---

<sup>3</sup> Los estudios sobre contramovimientos han indicado que los mismos factores que promueven la presencia de movimientos sociales en el proceso político contemporáneo también favorecen la presencia de sus oponentes a través de las mismas formas de movilización (Meyer y Staggenborg 1996: 1654). También han observado que los movimientos y contramovimientos desarrollan una interacción sostenida entre sí, y que en esta dinámica hay una influencia mutua entre estos campos opuestos (Meyer y Staggenborg 1996: 1629, 1633).

<sup>4</sup> Por su parte, Colombia es el caso del proceso más importante de movilización legal de activistas institucionales que trabajan dentro de las instituciones estatales contra la implementación de abortos legales (Ruibal 2022).

liderada desde finales de la década de 1990 por ONG con sede en Córdoba, que han cuestionado sistemáticamente la constitucionalidad de las normas nacionales sobre derechos sexuales y reproductivos, y han obstaculizado por vía judicial su implementación en esta provincia. En este contexto, y como parte de la dinámica entre movimiento y contramovimiento, se ha desarrollado en Córdoba un importante proceso de movilización legal feminista y una red organizativa entre activistas en el campo jurídico y profesionales de la salud, que generó un proceso de institucionalización y creación de legalidad desde abajo, ante la falta de voluntad política del gobierno provincial para hacer cumplir el marco normativo nacional frente a la judicialización conservadora.

Este artículo analiza ese proceso, y muestra cómo la dinámica de movilización-contramovilización puede ser un factor central para entender la forma que adquiere la implementación subnacional de derechos consagrados a nivel nacional en regímenes federales. Asimismo, se argumenta que las reglas del federalismo judicial en Argentina contribuyen a entender por qué la dinámica entre movilización y contramovilización legal en este país se ha desarrollado en el nivel subnacional. El estudio de este caso muestra también cómo la existencia de múltiples niveles de gobierno que caracteriza a un sistema federal permite que la interacción entre algunos de esos niveles supla parcialmente el rol que corresponde a otro nivel que puede encontrarse bloqueado a causa, por ejemplo, de procesos de judicialización.

La investigación empírica para este estudio se basó principalmente en el análisis de decisiones judiciales, fuentes periodísticas locales y nacionales y entrevistas personales con actoras clave, realizadas principalmente en la ciudad de Córdoba en 2021. La primera sección se refiere al impacto del federalismo en la implementación de las normas sobre derecho al aborto en la Argentina y a sus implicancias para las estrategias jurídicas conservadoras. La segunda sección describe las tres principales etapas del proceso de judicialización conservadora en Córdoba desde finales de los años 90 hasta la actualidad. La tercera sección presenta la historia reciente de la movilización feminista en el campo legal y de salud pública en esta provincia, que se desarrolló en el contexto del litigio conservador.

## I. Federalismo, movilización y contramovilización legal por el derecho al aborto a nivel local en la Argentina

En la Argentina, como en la mayoría de los países latinoamericanos,<sup>5</sup> los principales Códigos (Civil, Comercial, Penal, etc.) son promulgados por el Congreso nacional, por lo que la ley de salud, incluidas las normas sobre salud sexual y reproductiva, así como la legislación penal sobre aborto se determinan a nivel nacional. Sin embargo, las provincias son el lugar clave para la implementación de normas nacionales en esta área de derechos. En este país, la mayor parte de las competencias para la implementación de los servicios de aborto reside en los gobiernos provinciales, a través de sus ministerios de salud, y las provincias cubren la mayor parte del costo de los servicios de salud. Esto ha sido resultado del proceso de descentralización, principalmente de los años 90, cuando el financiamiento y la administración del sector de la salud se convirtieron en una responsabilidad provincial (Falleti 2010; Franceschet y Piscopo 2013).

Esto ha tenido como consecuencia la existencia de una diversidad de regulaciones sobre derechos reproductivos y en particular sobre la implementación del aborto legal (Lopreite 2020). Como señala Smulovitz (2015a, 2015b), el federalismo produce desigualdad territorial en la protección e implementación de los derechos, y en países federales como la Argentina, la localización territorial debe ser incluida como un componente de la desigualdad, además de otros factores. En el campo de los derechos sexuales y reproductivos, esto se puso de manifiesto especialmente cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a través del fallo *F, A.L.* de 2012, ordenó a las provincias implementar el aborto no punible, en cumplimiento del marco legal vigente desde 1921.<sup>6</sup> La decisión de la Corte, que fue el principal hito en la lucha por la liberalización de las leyes sobre el aborto en la Argentina hasta su legalización en 2020, no se aplicó por igual en todo el país. Fue en el nivel subnacional, justamente, donde *F, A.L.* encontró resistencias explícitas, dilaciones, y aun el veto de las nuevas normativas por parte de los gobiernos provinciales, que tuvieron por resultado un proceso de implementación muy desigual

---

<sup>5</sup> La excepción es México, donde cada estado y la Ciudad de México puede determinar su propio código civil y penal.

<sup>6</sup> «F, AL s/ Medida autosatisfactiva», Corte Suprema de Justicia de la Nación, 13 de marzo de 2012.

del fallo a lo largo del país, con un número reducido de provincias que dictaron protocolos que respetaban los estándares establecidos por la Corte, o que directamente adhirieron al protocolo nacional actualizado en 2010;<sup>7</sup> provincias que acataron el fallo parcialmente, emitiendo protocolos que incluían requisitos y barreras no contemplados en la ley ni en *F.A.L.* (como la exigencia de denuncia penal, la intervención de un equipo interdisciplinario, o límites en el tiempo de gestación), y provincias que no emitieron ningún protocolo de actuación (Anzorena 2013; Asociación por los Derechos Civiles 2013; Gebruers y Gherardi 2015; Ruibal 2018; Lopreite 2020). Asimismo, en diversas jurisdicciones que crearon o adoptaron nuevas normativas, se desarrollaron acciones judiciales para evitar su implementación.<sup>8</sup> Tal fue el caso de Córdoba.

En su análisis de las ventajas y desventajas de los sistemas federales para el avance de los derechos de las mujeres, la literatura sobre género y federalismo ha señalado que la arquitectura federal del estado, con su división de poderes entre distintos niveles de gobierno, proporciona una ventaja para los movimientos feministas en el sentido de que ofrece más sitios institucionales para la experimentación y para elegir las oportunidades institucionales más favorables en la búsqueda de reformas por la igualdad de género (Chappell y Curtin 2012; Sawyer y Vickers 2010). Sin embargo, estos estudios también han demostrado cómo el federalismo también puede imponer una carga adicional a la movilización de las mujeres, ya que obliga a las activistas a realizar múltiples campañas, lo que puede fragmentar sus esfuerzos (Vickers 2010: 17). Además, como señala la reconocida activista legal feminista Susana Chiarotti, en los países federales latinoamericanos las mujeres han tenido que luchar por la promulgación de leyes nacionales, y luego por su implementación en cada provincia del país.<sup>9</sup>

Por otra parte, así como el federalismo ofrece a un movimiento social como el feminismo múltiples puntos de acceso al Estado y mayores oportunidades de elegir jurisdicciones más favorables, iguales oportunidades de experimentación y elección de foros se presentan para los

---

<sup>7</sup> En octubre de 2007, el Ministerio de Salud de la Nación presentó una Guía Técnica Para la Atención Integral de los Abortos No Punibles, que fue actualizada en 2010, 2015 y 2019.

<sup>8</sup> «Aborto no punible: a casi un siglo de su regulación y a más de un año del fallo «F.A.L.», Declaración de la Defensora General de la Nación, Ministerio Público de la Defensa.

<sup>9</sup> Chiarotti, entrevista 2022.

contramovimientos. Esto genera en los feminismos, por ejemplo, la necesidad de diversas luchas no sólo para garantizar la implementación local de las normas nacionales, sino también para detener procesos de reacción conservadora en el nivel subnacional.

En un caso como el argentino, la organización federal del poder judicial, así como las reglas que rigen el control de constitucionalidad, promueven el desarrollo de estrategias jurídicas tanto de los movimientos como de los contramovimientos en el nivel local, y por lo tanto favorecen que la disputa legal entre ambos campos se desarrolle en el ámbito subnacional. A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, en Argentina no existe una acción directa de inconstitucionalidad –el modelo de adjudicación constitucional es concreto y difuso, una característica que comparte en la región solamente con Uruguay (Navia y Figueroa 2005). Además, la mayoría de los reclamos de derechos deben presentarse primero a nivel local, para eventualmente llegar a la Corte Suprema. Esta característica institucional del federalismo judicial del país ayuda a explicar por qué en una federación altamente centralizada, con una gran concentración de recursos y organizaciones en la Capital Federal, ONG ubicadas en una provincia pueden construir su poder organizacional desde un enclave subnacional y convertirse en actores clave en la judicialización de normas nacionales.

## **II. Movilización legal conservadora en Córdoba: tres ciclos de litigio contra normas nacionales**

La organización conservadora más importante que litiga contra los derechos reproductivos en Argentina es Portal de Belén, constituida como asociación civil en la ciudad de Córdoba en 1994, que ha compartido acciones e integrantes con la organización Mujeres por la Vida,<sup>10</sup> también radicada en esta ciudad. Desde fines de la década de 1990, estas ONG católicas, ligadas a Opus Dei, han utilizado el litigio estratégico para cuestionar la constitucionalidad de las políticas nacionales y provinciales sobre salud sexual y reproductiva. Estas organizaciones han conta-

---

<sup>10</sup> «El abogado de Mujeres por la Vida era Jorge Scala, también integrante de Portal de Belén. Actualmente es uno de los representantes de esa asociación junto al abogado Rodrigo Agrelo» («Córdoba y su largo historial de judicializaciones contra los derechos sexuales», *La Voz del Interior*, 6 de febrero de 2021).

do con una oportunidad legal favorable en el Poder Judicial provincial, históricamente conservador (ver Carreras 2001), así como con una oportunidad política local propicia para el desarrollo de sus estrategias, ya que los gobiernos de la provincia, especialmente los encabezados por José Manuel de la Sota (1999-2007 y 2011-2015) y Juan Schiaretti (2015-2023), de orientación conservadora dentro del Partido Justicialista, optaron por no implementar alternativas viables para garantizar el aborto legal, frente a la judicialización conservadora. Asimismo, una organización como Portal de Belén, ubicada en un contexto provincial, logró ubicarse como la principal litigante contra los derechos sexuales y reproductivos en el país debido a una condición institucional básica del federalismo judicial argentino, que le ha permitido litigar desde el nivel subnacional contra normas nacionales, logrando inicialmente un impacto considerable en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Estas organizaciones llevaron adelante hasta la actualidad tres ciclos principales de litigio contra la implementación local de normas nacionales en materia de derechos sexuales y reproductivos. Una primera etapa se inició a fines de la década de 1990 y tuvo por objeto los métodos de anticoncepción de emergencia, que estaban autorizados por la autoridad nacional y luego pasaron a formar parte del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable creado en 2002, alegando que eran abortivos.<sup>11</sup> Esta etapa de judicialización tuvo dos consecuencias principales. Por un lado, motivó el desarrollo de la doctrina conservadora de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre el derecho absoluto a la vida desde la concepción, que se mantuvo desde principios de la década de 2000 hasta el fallo *E,A.L.* en 2012. Por otro lado, las organiza-

---

<sup>11</sup> Uno de los casos emblemáticos fue la demanda presentada en 1998 por Portal de Belén contra el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación para bloquear la venta de un anticonceptivo hormonal de emergencia, que obtuvo un fallo favorable de la Corte Suprema en 2002 (aunque éste quedó sin efecto por retirarse del mercado la marca comercial que era objeto del reclamo) («Portal de Belén – Asociación sin Fines de Lucro c. Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación s/amparo», Corte Suprema de Justicia de la Nación, 5 de marzo 2002). El segundo caso fue la acción presentada por Mujeres por la Vida con relación a su pretensión de accionar contra el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable creado por la ley 25.673 de 2002, por el cual esta organización obtuvo un reconocimiento de la Corte Suprema en 2006 en cuanto a su legitimación para accionar contra esa ley («Mujeres por la Vida - Asociación Civil sin Fines de Lucro -filial Córdoba- c/ E.N.-P.E.N.- M° de Salud y Acción Social de la Nación s/ amparo», Corte Suprema de Justicia de la Nación, 31 de octubre 2006).

ciones conservadoras lograron el reconocimiento por parte de la Corte Suprema de su legitimidad para impugnar mediante recurso de amparo la constitucionalidad de una norma nacional, que han usado hasta la actualidad.<sup>12</sup>

Una segunda etapa en el proceso de contramovilización legal, que tuvo a la organización Portal de Belén como actora principal, comenzó en el país a partir del fallo *F,A.L.* de la Corte Suprema en 2012,<sup>13</sup> que ordenó a las provincias implementar el aborto no punible garantizado desde 1921 (art. 86 del Código Penal). En respuesta a la decisión de la Corte, el Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba emitió una Guía o protocolo para la atención de abortos legales.<sup>14</sup> La judicialización de este protocolo convirtió a Córdoba, una vez más, en la jurisdicción con el mayor proceso de litigio conservador contra una norma nacional en materia de derechos reproductivos. El 12 de abril de 2012, Portal de Belén presentó un recurso de amparo colectivo contra el protocolo invocando la representación de los derechos del por nacer, y mediante una medida cautelar avalada por los tribunales de primera y segunda instancia logró bloquear durante siete años la implementación de *F,A.L.* a nivel provincial. Como consecuencia, durante siete años no se practicaron abortos legales en los hospitales de jurisdicción provincial de Córdoba. Como explica Balaguer, el gobierno se amparó en la decisión judicial para no actuar, aunque podría haber optado por aplicar la Guía del Ministerio de Salud de la Nación y apelado al Código Penal y a las obligaciones que estableció el fallo *F,A.L.* para implementar el aborto no punible.<sup>15</sup> Por otra parte, el bloqueo total de la Guía se debió también a que a partir de la decisión del juez de primera instancia de suspender la aplicación del protocolo en cuanto a la causal violación, se comunicó y se asumió por parte del Ministerio de Salud y los demás actores del sistema de salud provincial que todo el protocolo estaba afectado por la medida cautelar, siendo que la causal salud no se había suspendido.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Balaguer, entrevista 2021.

<sup>13</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación. *F, A. L. s/ Medida autosatisfactiva*. 13 de Marzo de 2012.

<sup>14</sup> «Guía de Procedimiento para la Atención de Pacientes que solicitan Prácticas de Aborto no Punible», Resolución 93/12, Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba, 30 de marzo de 2012.

<sup>15</sup> Balaguer, entrevista 2021.

<sup>16</sup> Balaguer, entrevista 2021; Lario, entrevista 2021.

Cuando el caso llegó al Tribunal Superior de Justicia (TSJ) en 2014, por apelación del Ministerio de Salud provincial y Católicas por el Derecho a Decidir como tercera coadyuvante, el máximo tribunal provincial optó por no actuar, y recién se expidió sobre la causa a fines de 2018, cuando el clima social con respecto al derecho al aborto había cambiado radicalmente en el país, tras la irrupción de la marea verde y la discusión de la legalización del aborto en el Congreso de la Nación. El 24 de septiembre de 2019, luego de siete años de interrumpida la aplicación del protocolo en la provincia, el TSJ denegó, por inadmisibles, los recursos extraordinarios que había planteado Portal de Belén. El proceso que se desarrolló a nivel local a partir de la judicialización contra la implementación de FAL fue un momento crucial en la dinámica entre movilización y contramovilización en Córdoba.

Por último, una tercera etapa de litigio por parte de actores conservadores se abrió en el país a partir de la sanción de la ley de la ley 27.610 de interrupción voluntaria del embarazo en 2020, y nuevamente la demanda presentada por Portal de Belén ante la justicia federal de Córdoba fue una de las más relevantes.<sup>17</sup> Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en las etapas anteriores, en esta ocasión los tribunales locales no otorgaron las medidas cautelares solicitadas ni, hasta ahora, han dado lugar al reclamo.<sup>18</sup> Por un lado, ha sido más difícil hasta ahora para los tribunales decidir en contra de los derechos en este campo tras la irrupción de la llamada «marea verde» de movilización feminista en la Argentina y en América Latina, y la discusión de la legalización del aborto en el Congreso de la Nación en 2018.<sup>19</sup> Asimismo, como señala Balaguer, es más difícil para los tribunales provinciales fallar en contra de una ley nacional que en contra de una decisión de la Corte Suprema.<sup>20</sup> Este estado de cosas con respecto a la judicialización de la ley 27.610 comenzó a

---

<sup>17</sup> «Los antiderechos del Portal de Belén presentaron una cautelar contra la IVE en Córdoba», *Página 12*, 5 de febrero de 2021.

<sup>18</sup> El 18 de mayo de 2023, un tribunal de segunda instancia rechazó la demanda contra la implementación de la Ley 27.610 en Córdoba, confirmando la decisión del juzgado de primera instancia («García Elorrio, Aurelio Francisco c/ Poder Ejecutivo Provincial. Amparo Ley 4915», Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de Primera Nominación de Córdoba, 18 de mayo de 2023).

<sup>19</sup> Sobre el impacto que tuvo la marea verde en la discusión pública sobre aborto, ver «La marea verde movió el escenario social y sanitario del aborto», *Perfil*, 12 de agosto 2018.

<sup>20</sup> Balaguer, entrevista 2021.

cambiar a partir de la asunción de un nuevo gobierno nacional en diciembre de 2023.<sup>21</sup>

### **III. Movilización legal feminista y activismo en salud pública: construcción de derecho e institucionalización desde abajo**

El activismo jurídico feminista en Córdoba se ha desarrollado especialmente en el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos,<sup>22</sup> y se ha formado en la dinámica local entre movilización y contramovilización. Los sucesivos ciclos de judicialización contra estos derechos en Córdoba han impulsado la movilización legal feminista, que se desarrolló principalmente para resistir la ofensiva conservadora. Como afirman Balaguer et al. (2021) el litigio feminista en esta provincia ha tenido un carácter «defensivo». En este sentido, el proceso de movilización legal feminista en Córdoba, así como en general el litigio feminista en el campo de los derechos sexuales y reproductivos en la Argentina, ha sido distinto a otros casos latinoamericanos, como Colombia, Brasil, México, donde el feminismo ha llevado adelante litigio estratégico para lograr cambios en el marco legal a través de las cortes constitucionales (ver Ruibal 2021). En la Argentina el litigio no ha sido una estrategia principal del movimiento feminista, y desde el inicio de las campañas por el derecho al aborto en el país en los años 80, el objetivo del movimiento fue lograr la legalización por parte del Congreso nacional.

Se pueden marcar tres etapas principales en el desarrollo de la movilización legal feminista y en la construcción de una red de actrices del campo jurídico y del campo de la salud pública en Córdoba, que ha sido clave en la configuración del campo feminista en la provincia. Esta periodización no se superpone directamente con las etapas identificadas en el proceso de judicialización conservadora, ya que tiene también su propia dinámica, pero está vinculada con el desarrollo del litigio conservador.

---

<sup>21</sup> «Con Barra en el Gobierno, los antiderechos consiguen dictamen favorable exprés», *Página 12*, 19 de diciembre de 2023.

<sup>22</sup> En otros casos subnacionales se ha desarrollado litigio estratégico feminista en otras áreas de derechos, como ocurrió en Salta, donde tuvo lugar uno de los procesos más emblemáticos de movilización legal feminista en el país por en torno a la igualdad de género en el trabajo (ver Ruibal 2017).

En los años 90 y hasta mediados de la década de 2000, el activismo por el derecho al aborto en Córdoba se centró principalmente en la lucha por el cumplimiento de los programas de salud sexual y reproductiva que comenzaban a implementarse en el país, y que contemplaban principalmente el acceso a la anticoncepción. Desde entonces, este movimiento debió enfrentar tanto la falta de voluntad política del gobierno de la provincia por sancionar e implementar políticas en este campo,<sup>23</sup> como la sistemática judicialización conservadora, orientada a que no se implementaran en la provincia los programas nacionales que garantizaban estos derechos. Una organización clave en la construcción de este movimiento a nivel local fue Católicas por el Derecho a Decidir (CDD), que comenzó a funcionar en Córdoba en 1993.<sup>24</sup> En esos años también comenzaron a formarse en Córdoba redes de profesionales de la salud comprometidas con la salud reproductiva.<sup>25</sup>

En ese primer periodo comenzó la dinámica entre movilización y contramovilización legal, a raíz de la solicitud presentada en 2004 por representantes de Portal de Belén y Mujeres por la Vida ante la Dirección de Inspección de Personas Jurídicas de la Provincia de Córdoba, pidiendo que se cancelara la personería jurídica de CDD, bajo el argumento de que sus estatutos incluían el objetivo de luchar por los derechos sexuales y reproductivos, y en particular el aborto.<sup>26</sup> Esto llevó a CDD a desarrollar su primera y exitosa estrategia legal, para defender en el ámbito judicial su propia existencia como organización. La histórica activista Silvia Juliá fue una actora clave en ese proceso, y una figura fundamental en la formación del área jurídica de la organización. Se convertiría en la abogada principal y Directora Ejecutiva de CDD hasta su retiro en 2020.

---

<sup>23</sup> «Históricas: las impulsoras del aborto legal en Córdoba», *La Voz del Interior*, 31 de diciembre 2020. Luego de promesas incumplidas por parte de las autoridades provinciales, y del veto de un gobernador, recién en 2003 la provincia creó el Programa de Maternidad y Paternidad responsable, a través de la Ley 9073, sancionada el 13 de enero de ese año.

<sup>24</sup> La oficina de CDD en la Ciudad de Buenos Aires se enfocó más en el trabajo teológico, y en Córdoba la organización estaba orientada a la incidencia política. Cuando se cerró la oficina de Buenos Aires, CDD en Córdoba pasó a llamarse CDD Argentina.

<sup>25</sup> Una de las más importantes fue la red «Interhospitalaria», una asociación de profesionales de la salud que buscaban garantizar los derechos sexuales y reproductivos en Córdoba («Históricas: las impulsoras del aborto legal en Córdoba», *La Voz del Interior*, 31 de diciembre 2020).

<sup>26</sup> «Católicas por el Derecho a Decidir celebra 30 años de lucha por los derechos reproductivos», *La Voz del Interior*, 19 de septiembre 2023; «30 años de Católicas por el Derecho a Decidir: una historia de amor», *La Tinta*, 4 octubre de 2023.

En una segunda etapa, desde mediados de los años 2000, una serie de factores contribuyeron a poner en primer plano en Córdoba la discusión sobre aborto legal y a forjar un vínculo entre activistas legales y activistas en el campo de la salud pública. En primer lugar, como explica Bosio, la creación de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto en 2005 contribuyó a plantear que el aborto no estaba prohibido, sino que existían causales bajo las cuales era legal.<sup>27</sup> También en 2005, la médica Gladys Ponte creó el Programa de Salud Reproductiva en el Hospital Universitario de Maternidad y Neonatología, dependiente de la Universidad Nacional de Córdoba. Asimismo, desde 2006, con base en la «Guía para el Mejoramiento de la Atención Post Aborto» del Ministerio de Salud de la Nación,<sup>28</sup> se empezó a hacer acompañamiento post aborto; ése fue el primer movimiento para colocar al aborto como tema de salud pública.<sup>29</sup> En ese contexto, comenzó a desarrollarse un activismo en torno al aborto no punible por parte de los equipos que trabajaban en los centros municipales de atención primaria de salud de la Ciudad de Córdoba.<sup>30</sup> Como explica la psicóloga comunitaria Mariela Lario, que ha sido una figura clave en ese movimiento, el activismo en torno al aborto no punible en centros de salud municipal comenzó en 2005, cuando en el Centro de Salud del barrio Nuestro Hogar III, una mujer madre de ocho hijos falleció por un aborto realizado de manera clandestina e insegura.<sup>31</sup> En ese Centro se desempeñaba la trabajadora social Ana Morillo, otra de las actrices fundamentales del movimiento por el derecho al aborto en Córdoba, quien explica que a partir de ese fallecimiento se pusieron en contacto con Gladys Ponte, en 2005, para buscar formas de acompañamiento y atención en estas situaciones.<sup>32</sup>

En 2006 comenzó la relación entre esos equipos municipales pioneros con CDD, que organizó un seminario de posgrado, coordinado por Gladys Ponte y María Teresa Bosio, una de las activistas históricas por el derecho al aborto en Córdoba.<sup>33</sup> Posteriormente, esa red de capa-

---

<sup>27</sup> Bosio, entrevista 2021.

<sup>28</sup> Resolución N° 989/2005 del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación.

<sup>29</sup> Bosio, entrevista 2021.

<sup>30</sup> La Municipalidad de Córdoba contaba desde 2002 con un Programa de Salud Reproductiva, Sexualidad y Planificación Familiar (creado por Ordenanza Municipal N° 9479).

<sup>31</sup> Mariela Lario, «Por un aborto legal, regional y federal», *Revista Sudestada*, 28 septiembre de 2020.

<sup>32</sup> Morillo, entrevista 2021.

<sup>33</sup> «Históricas: las impulsoras del aborto legal en Córdoba», *La Voz del Interior*, 31 de diciembre de 2020.

citación se extendió hacia otras ciudades, como San Francisco y Villa María, y a localidades de Traslasierra.<sup>34</sup> En 2007, el equipo del Centro de Salud Nuestro Hogar III empezó a acompañar casos de aborto no punible durante el primer trimestre, y en 2009 lo siguió el otro equipo pionero, en el Centro *de* Salud Municipal N° 57 de IPV Argüello, donde se desempeñaban Lario y la médica Betiana Olearo, otra de las principales activistas en el campo de profesionales de la salud por el derecho a decidir en Córdoba. Lario explica que para esto fueron clave las capacitaciones promovidas por CDD sobre el marco legal y sobre la cuestión médica.<sup>35</sup> Por otra parte, el surgimiento en otros contextos de grupos de asesoramiento sobre aborto con medicamentos, que tuvieron una repercusión nacional -Lesbianas y Feministas por el Derecho al Aborto y su «Línea Aborto: más información, menos riesgos», creada en 2009, y la red Socorro Rosa, creada en 2010- contribuyeron a fortalecer este movimiento en Córdoba.<sup>36</sup>

### **Litigio feminista reactivo o «defensivo»**

La tercera etapa de movilización legal feminista, en la que se desarrolló más ampliamente el litigio reactivo o «defensivo», y que constituye un momento clave en la dinámica entre movilización y contramovilización en Córdoba, se produjo a partir del fallo *F.A.L.* de la Corte Suprema en 2012. La lucha por la implementación del fallo, frente al proceso de judicialización por parte de Portal de Belén, generó un nuevo ciclo de movilización legal feminista, liderada por activistas históricas en el campo del litigio estratégico por los derechos reproductivos, quienes en este proceso contribuyeron a la reciente formación de una nueva generación de abogadas feministas en Córdoba. A partir de la judicialización contra la implementación del fallo, también se potenció la relación entre el campo jurídico feminista y profesionales de la salud por el derecho a decidir. En palabras de Balaguer, esa alianza entre abogadas y profesionales de la salud estaba dirigida a «conquistar la idea de que el aborto era legal en Córdoba, y que una medida cautelar sobre una guía no podía impedir eso».<sup>37</sup> Asimismo, en ese proceso se produjo una coordinación entre el

---

<sup>34</sup> Bosio, entrevista 2021.

<sup>35</sup> Lario, entrevista 2021.

<sup>36</sup> Morillo, entrevista 2021.

<sup>37</sup> Balaguer, entrevista 2021.

nivel municipal de atención primaria de la salud e instituciones nacionales, orientada a implementar el aborto legal según lo indicaba el fallo, frente a la judicialización que afectaba al nivel provincial.

En un primer momento, el protocolo emitido por el Ministerio de Salud provincial en respuesta a FAL fue criticado por el activismo feminista porque incluía requisitos no establecidos por la ley ni por la decisión de la Corte para la autorización del procedimiento para las menores de edad, lo que iba en contra de la progresiva autonomía de los niños.<sup>38</sup> Sin embargo, ante el litigio conservador, activistas feministas locales defendieron el protocolo, y CDD se unió a las acciones legales iniciadas por el gobierno provincial en respuesta a la judicialización, bajo la figura de tercera coadyuvante, con atribuciones similares a las partes, en representación de los intereses de las mujeres.<sup>39</sup> Como explica Bosio, «el fallo FAL es un proceso dialéctico, cuando estos actores empezaron a disputar desde lo jurídico, las actoras feministas empezamos a disputar desde el litigio estratégico».<sup>40</sup>

Este proceso de movilización legal feminista fue liderado desde el área legal de CDD y coordinado por Silvia Juliá, quien formó un equipo con jóvenes abogadas que participaron en distintas etapas del caso.<sup>41</sup> Este equipo articuló una defensa jurídica feminista contra la judicialización del protocolo; movilizó a instituciones y organizaciones provinciales, nacionales e internacionales para que presenten recursos de *amicus curiae* en la causa; acompañó a las profesionales de la salud en su práctica de garantizar el acceso al aborto no punible, y llevó adelante otra serie de acciones de litigio administrativo, y capacitación. Durante este proceso, CDD, en algunos momentos junto a la Alianza Nacional de Abogadas y Abogados por los Derechos Humanos de las Mujeres,<sup>42</sup> organizó

---

<sup>38</sup> Bosio, entrevista 2021.

<sup>39</sup> Comunicado de Prensa, Católicas por el Derecho a Decidir, 24 de abril de 2012. Disponible en: <http://catolicas.org.ar/incorporacion-de-cdd-en-la-causa-de-portal-de-belen/>.

<sup>40</sup> Bosio, entrevista 2021.

<sup>41</sup> En ese proceso participaron, en distintos momentos, las abogadas Eugenia Monte, Rocío García Garro, Julieta Cena y Natalia Milisenda (Cena, entrevista 2021; García Garro, entrevista 2021). Asimismo, Mayca Balaguer, quien pertenecía a la misma generación de abogadas jóvenes, acompañó de cerca el caso, como patrocinadora del *amicus curiae* presentado en la causa por Fundeps y como integrante de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto regional Córdoba («Las cuatro abogadas que se aliaron para garantizar el aborto legal en Córdoba», *Página 12*, 9 de julio de 2021).

<sup>42</sup> Esta Alianza se formó en 2010, y consiste en una lista de correo electrónico que permite

capacitaciones para entender problemas legales relativos a la objeción de conciencia y al aborto no punible en general. Estas capacitaciones, junto con la participación de estas abogadas jóvenes en el proceso de litigio liderado por Juliá, fueron clave para la formación de una nueva camada de abogadas especializadas en derechos sexuales y reproductivos en Córdoba, y para la configuración actual del campo jurídico feminista local en general. En particular, fueron fundamentales para la creación del Cuerpo de Abogadas Feministas (CAF) que se formalizó en 2015,<sup>43</sup> y para la reciente creación de una nueva alianza de abogadas en Córdoba.

Asimismo, en 2017, se conformó la «Guardia Feminista de Abogadas», como parte del Área Legal de CDD. La Guardia fue creada por la abogada tucumana Soledad Deza, quien fue Coordinadora del Área Legal de CDD hasta 2020. Deza había litigado el caso «Belén» en Tucumán,<sup>44</sup> y veía la necesidad de formar un equipo de abogadas especializadas en derechos reproductivos que estuvieran en todas las provincias.<sup>45</sup> En Córdoba, la Guardia brindó capacitación a efectores de salud y acompañó procesos de litigio administrativo, o «microlitigios», orientados a contrarrestar los obstáculos al acceso al aborto no punible, por ejemplo cuando las instituciones de salud negaban el servicio o se negaban a brindar información a las personas que lo requerían, contrariando los criterios establecidos por *F.A.L.* sobre la obligación de información y transparencia activa por parte del sistema de salud.<sup>46</sup> Estos microlitigios administrativos, que se llevaban adelante en conjunto con la Red de Profe-

---

la comunicación y articulación de acciones entre abogadx de distintas provincias a lo largo del país que trabajan en el campo de justicia y género.

<sup>43</sup> Balaguer explica que a partir de un ciclo de capacitaciones ofrecido por Católicas por el Derecho a Decidir y la Alianza de Abogadas, en 2014, «muchas de las que participamos en eso continuamos reuniéndonos para seguir formándonos, y tuvimos jornadas para estudiar las modificaciones del código civil, la Ley de Educación Sexual Integral, o la figura del femicidio que se había incorporado al Código Penal. Nos reuníamos para debatir y charlar entre nosotras sobre esos temas». De ese grupo surgió el Cuerpo de Abogadas Feministas, CAF (Balaguer, entrevista 2021).

<sup>44</sup> El caso de «Belén» se refiere a una joven tucumana que estuvo dos años presa después de sufrir un aborto espontáneo en 2014, fue defendida por Soledad Deza como abogada de CDD y tras una masiva movilización popular fue liberada y posteriormente absuelta.

<sup>45</sup> García Garro, entrevista 2021. La Guardia Feminista de Abogadas ha funcionado especialmente en las provincias de Chaco, Córdoba, Salta, Jujuy, Neuquén, Formosa, La Rioja, Entre Ríos y Santiago del Estero (ver: <https://grassrootsjusticenetwork.org/connect/organization/catolicas-por-el-derecho-a-decidir-argentina/>).

<sup>46</sup> García Garro, entrevista 2021.

sionales de la Salud por el Derecho a Decidir, se hacían a través de la presentación de notas al centro de salud y al Ministerio de Salud provincial, y de difusión en las redes,<sup>47</sup> y tenían como objetivo estratégico exponer las deficiencias de los indicadores y de las políticas públicas en torno a la atención del aborto legal.<sup>48</sup>

La formación de una nueva generación de abogadas especializadas en derechos sexuales y reproductivos en Córdoba, a partir del trabajo legal realizado en torno al litigio sobre *F.A.L.* en esta provincia, fue decisiva para la creación de una nueva alianza de abogadas, orientada a enfrentar el reciente proceso de judicialización iniciado por Portal de Belén contra la Ley 27.610 de Interrupción Voluntaria del Embarazo aprobada en 2020. Esta alianza, que se formalizó en abril de 2021, está integrada por abogadas pertenecientes a la Clínica Jurídica de Interés Público Córdoba (CLIP), la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (Fundeps), y CDD. Su primera intervención como equipo fue presentarse como terceras coadyuvantes, en representación del colectivo de mujeres, niñas y personas gestantes en general, acompañando al gobierno de la provincia en la causa presentada para responder a la judicialización contra la ley de interrupción voluntaria del embarazo por parte de Portal de Belén.<sup>49</sup>

### **Profesionales de la salud por el derecho a decidir. Construcción de legalidad desde abajo**

El proceso de resistencia e incidencia que se generó a partir de la judicialización de *F.A.L.* en Córdoba fortaleció el vínculo entre activistas legales feministas y profesionales de la salud por el derecho a decidir que trabajan en el nivel municipal.<sup>50</sup> Balaguer sostiene que, a pesar del bloqueo y la confusión creados por el litigio conservador que se desarrolló en Córdoba, el fallo permitió entender el aborto como un derecho que era exigible.<sup>51</sup> En el mismo sentido, García Garro señala: «*F.A.L.* nos

---

<sup>47</sup> García Garro, entrevista 2021.

<sup>48</sup> Católicas por el Derecho a Decidir (<https://grassrootsjusticenetworg.org/connect/organization/catolicas-por-el-derecho-a-decidir-argentina/>).

<sup>49</sup> «Las cuatro abogadas que se aliaron para garantizar el aborto legal en Córdoba», *Página 12*, 9 de julio 2021.

<sup>50</sup> Bosio, entrevista 2021; García Garro, entrevista 2021.

<sup>51</sup> Balaguer, entrevista 2021.

dio las herramientas para empezar a desclandestinizar la práctica, que antes era más riesgoso garantizar. Tomando el fallo y el protocolo nacional, la discusión se llevó al terreno de las causales [que existían desde 1921]». <sup>52</sup> En la misma línea, Morillo afirma: «*F.,A.L.* vino a brindar seguridad, fue el ordenador en muchos puntos; trabajamos mucho a partir de *F.,A.L.*, nosotras promovíamos la idea de que el aborto no punible estaba vigente, y que era seguro». <sup>53</sup>

Las profesionales de la salud que trabajan en centros municipales de atención primaria en la ciudad de Córdoba, y que están comprometidas con el activismo en favor de la salud reproductiva, fueron actoras fundamentales en el proceso de institucionalización del aborto no punible en Córdoba a partir de *F.,A.L.* Estas actoras tuvieron la posibilidad de desempeñar ese rol en parte porque no dependían del gobierno provincial, cuyo protocolo estaba bloqueado. Se basaron en el fallo para organizarse con el fin de brindar información y acceso al aborto en casos de violación y utilizaron una interpretación amplia del riesgo para la salud, siguiendo los lineamientos de la Corte Suprema. Lario explica que, como resultado de este proceso, para 2018, en la ciudad de Córdoba los equipos de los más de cuarenta centros de atención primaria municipal contaban con consejerías pre y post aborto. <sup>54</sup> De este modo, hasta que concluyó el bloqueo del protocolo en septiembre de 2019, los abortos durante el primer trimestre que no requerían hospitalización fueron atendidos por estos equipos municipales. Asimismo, Morillo relata que a partir de *F.,A.L.* comenzaron a brindar capacitación, con ayuda de abogadas de CDD: «empezamos a acompañar a los centros de salud que comenzaban a atender abortos, especialmente en la ciudad de Córdoba, y luego en otras localidades, a donde íbamos a capacitar, con abogadas y apoyo de Católicas por el Derecho a Decidir». <sup>55</sup> La creación, en 2014, de la Red de Profesionales de la Salud por el Derecho a Decidir, de alcance nacional, fue un hito importante para este activismo en Córdoba. <sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> García Garro, entrevista 2021.

<sup>53</sup> Morillo, entrevista 2021.

<sup>54</sup> «Córdoba: la estrategia para no penalizar a las sobrevivientes del aborto clandestino», *Tiempo Argentino*, 21 de agosto de 2018.

<sup>55</sup> Morillo, entrevista 2021.

<sup>56</sup> «La red surgió en septiembre de 2014, a partir de un encuentro realizado por la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto (Ver Ianina Moretti, «Contás con Nosotrxs: La tarea de acompañar decisiones», *Portal Al Revés* (<https://alreves.net.ar/contas-con-nosotrxs-la-tarea-de-acompaniar-decisiones/>)).

Uno de los aspectos destacables del trabajo que hicieron las profesionales en los centros de salud municipales fue su preocupación por construir procedimientos institucionales, que implicaran un reconocimiento del derecho garantizado por la ley y por la Corte Suprema. Fue un proceso lento, de construcción normativa y concientización en un contexto adverso, pero a partir de esos procedimientos se propusieron desclandestinizar el aborto y lograr que se reconociera como un derecho. Como explica Bosio, en un primer momento a partir de *F,A.L.* se comenzó aplicando una estrategia de reducción de riesgo y daño por aborto inseguro (clandestino), brindando consejería y acompañamiento pre y post-aborto, siguiendo el modelo de Iniciativas Sanitarias desarrollado en Uruguay antes de la legalización del aborto en 2012 en ese país. Pero eran evidentes las limitaciones de ese modelo, ya que, al no recetar medicación ni incluir el aborto en las historias clínicas, se lo ponía de nuevo en la clandestinidad.<sup>57</sup> Por eso, las profesionales vinculadas al activismo en estos centros de salud empezaron a encuadrar los casos por causales, especialmente bajo la causal salud, según la interpretación integral de *F,A.L.* (que seguía la definición de salud de la Organización Mundial de la Salud, incluyendo la salud psíquica). En este sentido Lario explica que les «costó mucho a los equipos hacer jugar la mirada más integral de la salud en cuanto al aborto -en otros temas era más fácil. Ahí la Red de Profesionales se propuso desclandestinizar, poder decir: «nosotras acompañamos abortos» y avanzar en la certificación de las causales».<sup>58</sup> Como resultado de ese trabajo, para 2017 se consignaba en las recetas de misoprostol la indicación: «ILE [interrupción legal del embarazo] causal violación o salud».<sup>59</sup> Asimismo, como explica Lario, empezaron a ver el registro de la ILE en la historia clínica como un resguardo: «citábamos el fallo de *F,A.L.* y el protocolo de Nación».<sup>60</sup>

De este modo, la historia de la institucionalización del derecho al aborto no punible en Córdoba, en un contexto de judicialización conservadora e inacción del gobierno provincial, fue impulsada y llevada adelante por el activismo feminista, que no sólo se propuso hacer efectiva la práctica del aborto no punible, sino también que éste fuese reconocido

---

<sup>57</sup> Bosio, entrevista 2021.

<sup>58</sup> Lario, entrevista 2021.

<sup>59</sup> El misoprostol es un medicamento indicado por la Organización Mundial de la Salud para interrumpir el embarazo.

<sup>60</sup> Lario, entrevista 2021.

como un derecho. Según sus protagonistas, fue un proceso «de abajo hacia arriba, una incidencia desde el lugar de trabajadoras, con perspectiva de derechos».<sup>61</sup> En palabras de Morillo: «nosotras queríamos que esto se implementara como responsabilidad del Estado. En Córdoba las condiciones las generamos nosotras, no el Estado, pero haciendo que el Estado se haga cargo, generando institucionalidad en nuestras prácticas; reclamábamos y dábamos respuesta, ese doble lugar fue muy importante».<sup>62</sup>

Si bien el mayor activismo estuvo en centros de la municipalidad de Córdoba, la práctica descrita se desarrolló también en otros municipios. Lario explica que especialmente en Unquillo, ubicado en las Sierras Chicas, donde hubo un secretario de Salud (Juan Pablo Gaydou) con un posicionamiento claro de garantizar el acceso al aborto legal, los centros de salud brindaron «información, contención y atención a las mujeres».<sup>63</sup> Otras ciudades donde se atendieron casos de aborto no punible en algunos centros municipales eran Villa Dolores, San Francisco, Jesús María y Río Cuarto.<sup>64</sup> Sin embargo, señala Lario, esto se dificultaba en centros de salud donde existían contratos precarizados y jefes anti-derechos u objetores; «siempre lo que prevaleció fue la iniciativa personal de algunos profesionales, y no la iniciativa institucional».<sup>65</sup> Una excepción en este sentido fue la municipalidad de Unquillo, donde se hizo la gestión ante la Secretaría de Acceso a la Salud de la Nación para obtener misoprostol antes que en la ciudad de Córdoba.<sup>66</sup>

El acceso a misoprostol era la gran dificultad en este esquema de implementación del aborto no punible que se desarrolló en Córdoba. Dada la judicialización y la parálisis del nivel provincial de atención, los servicios municipales se hicieron cargo del acompañamiento de la mayor parte de los abortos durante el primer trimestre, y podían actuar sólo en procedimientos ambulatorios con medicamentos, por lo que el alto costo y la falta de provisión de éstos por parte del gobierno provincial era un problema central. El problema era que en los centros de salud muni-

---

<sup>61</sup> Lario, entrevista 2021.

<sup>62</sup> Morillo, entrevista 2021.

<sup>63</sup> «Córdoba: la estrategia para no penalizar a las sobrevivientes del aborto clandestino», *Tiempo Argentino*, 21 de agosto de 2018.

<sup>64</sup> Morillo, entrevista 2021.

<sup>65</sup> Lario, entrevista 2021.

<sup>66</sup> Lario, entrevista 2021.

cial se aplicaba la causal salud, y se explicaba cómo hacer el aborto de manera segura, pero las mujeres demoraban en conseguir el medicamento, por su alto costo, que el nivel municipal no cubría.<sup>67</sup> Ante esta situación, fue importante la relación entre el nivel municipal y el nivel nacional, como había ocurrido inicialmente en Unquillo. Como explica Lario, en la Ciudad de Córdoba «se hizo una sistematización de los datos, y el Secretario de Salud municipal [Gabriel Acevedo, médico sanitarista que fue favorable a la implementación del aborto legal] presentó una nota ante la Secretaría de Acceso a la Salud nacional que, al ver los números, envió directamente a la municipalidad el misoprostol, en 2019».<sup>68</sup>

La relación entre el nivel municipal y el nivel nacional también fue importante para dar respuesta a casos de aborto por alto riesgo a la salud, que requerían intervenciones complejas e internaciones, y que dado el bloqueo en el nivel provincial no podían ser atendidos. Ante estas situaciones, cuando tomaban conocimiento de los casos, la red de abogadas y profesionales de la salud que promovía la atención del aborto no punible en Córdoba coordinaba acciones con colegas y organizaciones en otras provincias, generalmente en Buenos Aires, para que se pudieran generar las interrupciones de embarazos, en muchos casos producto de violación a niñas y mujeres muy pobres.<sup>69</sup> Como explica Morillo, para abortos de segundo trimestre «la salida era siempre coordinar viajes a Buenos Aires con el Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva».<sup>70</sup>

Finalmente, cabe aclarar que el esfuerzo por implementar e institucionalizar el aborto no punible en Córdoba, especialmente por parte de profesionales que trabajaban en centros municipales y aplicaron las directivas del fallo *F,A.L.*, no reemplazó la función que debió haber desempeñado el sistema provincial de salud. A cargo del gobierno provincial están los hospitales, que se ocupan del segundo nivel de atención, y por lo tanto deberían haber atendido los casos de abortos más avanzados, que implicaban graves riesgos a la salud. Durante los siete años en que estuvo judicializado el protocolo provincial, el único lugar donde se llevaron adelante abortos legales que requerían intervención quirúrgica

---

<sup>67</sup> Lario, entrevista 2021.

<sup>68</sup> Lario, entrevista 2021.

<sup>69</sup> Bosio, entrevista 2021.

<sup>70</sup> Morillo, entrevista 2021.

fue el Hospital Universitario de Maternidad y Neonatología, que se encuentra en la capital provincial, y es de jurisdicción nacional. Desde el Programa de Salud Reproductiva, dirigido por Gladys Ponte, y con aval del entonces Decano de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Córdoba, se decidió aplicar el fallo *E,A.L.* y la Guía del Ministerio de Salud de la Nación. Sin embargo, aun en ese medio institucional favorable, una mayoría de profesionales de la salud se declaraban opositores, y sólo las tres médicas que integraba el Programa de Salud Reproductiva, incluida Ponte, garantizaron durante esos años el acceso al aborto no punible en casos que requerían procedimientos quirúrgicos, en un territorio provincial de más de tres millones y medio de habitantes.<sup>71</sup> Una de las consecuencias más graves de la suspensión del protocolo en Córdoba fue que los casos de aborto por alto riesgo a la salud no tuvieron la atención adecuada y garantizada por la ley y por *E,A.L.*

La falta de atención de los abortos no punibles en los hospitales provinciales generó también una gran sobrecarga de trabajo en los lugares de jurisdicción nacional y municipal que aplicaban las normativas nacionales.<sup>72</sup> Por otra parte, el bloqueo judicial del protocolo tuvo un impacto simbólico sobre profesionales de la salud que trabajaban en el nivel municipal.<sup>73</sup> Como explica Balaguer, la situación generada por la falta de implementación del aborto no punible por parte del gobierno de la provincia mientras estuvo vigente la medida cautelar implicó «derivaciones, costos y un sinfín de consecuencias negativas muy difíciles de medir».<sup>74</sup> Por estos motivos, organizaciones comprometidas con los derechos reproductivos consideran que durante ese periodo, la inacción del Estado provincial implicó violencia institucional.<sup>75</sup>

## Conclusión

A lo largo de este artículo se mostró cómo la dinámica entre movilización y contramovilización determinó en Córdoba el tipo de protec-

---

<sup>71</sup> «Solo tres médicas de la Maternidad Nacional garantizan en Córdoba la interrupción legal del embarazo», *UNCiencia*, 7 de agosto de 2018.

<sup>72</sup> Balaguer, entrevista 2021; Morillo, entrevista 2021.

<sup>73</sup> Morillo, entrevista 2021.

<sup>74</sup> «Los trofeos del oscurantismo cordobés», *Qué. Portal de contenidos*, Facultad de Ciencias de la Comunicación UNC, 3 diciembre de 2020.

<sup>75</sup> «Córdoba tiene, al fin, aborto no punible», *Fundeps*, 28 septiembre, 2019.

ción, o la falta de protección, de derechos consagrados a nivel nacional, mucho más aún, por ejemplo, que el rol del poder ejecutivo provincial, cuya única acción fue la presentación de una demanda judicial, ante la judicialización conservadora. En este sentido, este caso señala que el vínculo local entre movilización legal y activismo en salud pública generó un proceso de creación de legalidad e institucionalidad desde abajo, que permitió la implementación local de derechos a pesar del bloqueo judicial, y pudo colocar al aborto no punible en un marco de legalidad y responsabilidad estatal, en un contexto provincial adverso para la implementación de derechos, marcado por el litigio conservador y la falta de voluntad política de las autoridades provinciales. Asimismo, el estudio muestra que la falta de homogeneidad en la aplicación de las normativas nacionales entre los distintos municipios, a causa de la inactividad de la autoridad provincial, produjo una gran disparidad en la protección de los derechos dentro de la misma provincia.

Bajo el federalismo argentino, la interacción entre movilización y contramovilización legal se produjo en el nivel subnacional debido a que las organizaciones basadas en el nivel local pueden cuestionar la constitucionalidad de normas nacionales en tribunales locales. Esto ha fortalecido a las ONG conservadoras en Córdoba, que partiendo del litigio en el nivel subnacional adquirieron relevancia nacional. Frente a ese proceso, el activismo feminista local en derecho y salud pública llevó adelante un proceso de institucionalización desde las bases del sistema, muchas veces poniendo en relación el nivel municipal con el nivel nacional, para suplir la falta de atención y recursos causada por la ausencia del Estado provincial.

## Referencias Bibliográficas

- Anzorena, C. (2013). Romper la ley: el gobierno de Mendoza frente al aborto no punible. *Revista Bagoas, Estudios Gays, Género e Sexualidades* 9: 267-292.
- Asociación por los Derechos Civiles. (2013). Aborto no punible. El fallo E, A. L. s/ medida autosatisfactiva. ¿Qué obtuvimos y qué nos queda por obtener?, Buenos Aires, diciembre.
- Balaguer, M, Baretta, M.L., Copetti, A. y García Garro, R. (2021). «La judicialización de la Ley 27.610 en Córdoba y el litigio estratégico defensivo», Ponencia, Seminario en Centro Cultural Haroldo Conti,

Buenos Aires.

- Carreras, S. (2001). *La Sagrada Familia. Política e intimidaciones de la justicia federal en Córdoba*. Córdoba: Ediciones del Boulevard.
- Chappell, L. y Curtin, J. (2012). Does Federalism Matter? Evaluating State Architecture and Family and Domestic Violence Policy in Australia and New Zealand, *Publius: The Journal of Federalism* 43: 24–43.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Franceschet, S. y Piscopo, J. (2013). Federalism, decentralization, and reproductive rights in Argentina and Chile. *Publius. The Journal of Federalism* 43.1:129–150.
- Gebruers, C. y Gherardi, N. (2015). El aborto legal en Argentina: la justicia después de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en el caso FAL, Buenos Aires: REDAAS.
- Lemaitre, J. (2012). «By reason alone: Catholicism, constitutions, and sex in the Americas», *International Journal of Constitutional Law* 10.2: 493-511.
- Lopreite, D. (2020). The federal restriction of women's rights: Argentina's politics on abortion and contraception. En Vickers, Jill, Joan Grace y Cheryl Collier, eds. *Handbook on gender, diversity and federalism*. Edward Elgar Publishing: 212-226.
- Meyer, D. y Staggenborg, S. (1996). Movements, countermovements, and the structure of political opportunity, *American journal of sociology* 101.6: 1628-1660.
- Navia, P. y Ríos-Figueroa, J. (2005). The constitutional adjudication mosaic of Latin America. *Comparative Political Studies* 38.2: 189-217.
- Ruibal, A. (2021). «Forms of Countermovement and Counter-Reform in Latin America: Judicial Backlash or Resources and Political and Legal Opportunities?» En Brinks, D., Botero, S. y González Ocantos, E., eds. *The Limits of Judicialization: From Progress to Backlash in Latin American Politics*. New York: Cambridge University Press. 89-114.
- Ruibal, A. (2021). Using constitutional courts to advance abortion rights in Latin America. *International Feminist Journal of Politics* 23.4: 579-599.

- Ruibal, A. (2018). Federalism, two-level games and the politics of abortion rights implementation in subnational Argentina. *Reproductive Health Matters* 26.54: 137-144.
- Ruibal, Alba. 2017. Movilización Legal a Nivel Subnacional en la Argentina. El Caso Sisnero por la Igualdad de Género en el Trabajo en Salta. *Desarrollo económico* 57.222: 277-297.
- Sawer, M. y Vickers, J. (2010). Introduction: Political Architecture and its Gender Impact. En Haussmann, M., Sawer, M. y Vickers, J., eds., *Federalism, Feminism and Multilevel Governance*. Farnham, UK: Ashgate. 3–18.
- Smulovitz C. (2015a). Legal inequality and federalism: domestic violence laws in the Argentine provinces. *Latin American Politics and Society* 57.3: 1–26.
- Smulovitz, C. (2015b). ¿Quién paga por los derechos en las provincias argentinas? El caso de las leyes de violencia familiar. *Desarrollo económico* 55.216: 155-185.
- Vaggione, J.M. (2005). «Reactive politicization and religious dissidence: the political mutations of the religious», *Social theory and practice* 31.2: 233-255.
- Vickers, J. (2010). A Two-Way Street: Federalism and Women's Politics in Canada and the United States, *Publius: The Journal of Federalism* 40: 412–35.

## Entrevistas

- Balaguer, Mayca. Coordinadora de Asuntos Legales en la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (Fundeps), co-fundadora del Cuerpo de Abogadas Feministas de Córdoba (CAF) e integrante de la Alianza Argentina de abogadas por los Derechos de las Mujeres y de la Campaña Nacional por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito. Entrevista de la autora, Córdoba, 26 de noviembre de 2021.
- Bosio, María Teresa. Presidenta de Católicas por el Derecho a Decidir. Entrevista de la autora, Córdoba, 24 de noviembre de 2021.
- Cena, Julieta. Abogada e investigadora sobre derechos reproductivos. Entrevista de la autora, Córdoba 16 de diciembre de 2021.

- Chiarotti, Susana. Abogada feminista, fundadora de INSGENAR. Entrevista de la autora, Rosario, 26 de mayo de 2022.
- García Garro, Rocío. Coordinadora del Área Legal Católicas por el Derecho a Decidir. Entrevista de la autora, Córdoba 6 de diciembre de 2021.
- Lario, Mariela. Psicóloga, *Centro de Atención Primaria de la Salud* municipal 57, integrante de la Red de Profesionales de la Salud por el Derecho a Decidir. Entrevista de la autora, Córdoba, 9 de diciembre de 2021.
- Morillo, Ana. Trabajadora social del Centro de Atención Primaria de la Salud municipal 67, coordinadora de Área Salud de Católicas por el Derecho a Decidir. Entrevista de la autora, Córdoba, 19 de diciembre de 2021.



# Judicialización ambiental y escalas en tensión: El caso del derrame de agua cianurada en la mina Veladero en San Juan, Argentina<sup>1</sup>

## Environmental Judicialization and scales in tension: The case of the cyanide water spill at the Veladero mine in San Juan, Argentina

Lucas Christel<sup>2</sup>

### Resumen

Las disputas en torno a las múltiples escalas de acción y de decisión son una de las principales características de la cuestión medioambiental. Esta multiescalaridad se manifiesta en distintos aspectos, como el reparto de responsabilidades y facultades institucionales, las estrategias de los actores y la distribución de beneficios o daños derivados de la explotación ambiental. En los sistemas federales, además, las dinámicas de escala se vuelven más complejas dado que el nivel subnacional suele poseer determinadas prerrogativas sobre las cuestiones medioambientales. Particularmente, el dominio provin-

### Abstract

Disputes over the multiple scales of action and decision making are one of the main characteristics of environmental problems. This multiscalearity manifests itself in various aspects, such as the distribution of institutional responsibilities and powers, the strategies of actors, and the distribution of benefits or damages resulting from the exploitation of the environment. In federal systems, scale dynamics are further complicated by the fact that the subnational level usually has certain prerogatives over environmental issues. In particular, the provincial domain over natural resources and the environmen-

---

<sup>1</sup> Trabajo recibido: 2 de noviembre de 2023. Aceptado: 21 de diciembre de 2023.

<sup>2</sup> Investigador Asistente en CONICET y profesor Adjunto de la Escuela de Política y Gobierno (UNSAM). Director de la Sede Regional Cono Sur y Brasil de CALAS y Director de la Licenciatura en Ciencia Política en UNSAM. Doctor en Ciencia Política y Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM). Correo electrónico: lchristel@unsam.edu.ar

cial sobre los recursos naturales y el ámbito ambiental es un rasgo muy característico del federalismo argentino. Este trabajo analiza el juego de escalas desencadenado por las estrategias de judicialización de un episodio concreto de conflicto ambiental en un contexto federal: Los derrames de agua cianurada en la mina Veladero en la provincia de San Juan, Argentina, en 2015, 2016 y 2017. Se argumenta aquí que las estrategias de judicialización producidas por incidentes ambientales en un sistema federal combinan movimientos de tipo ascendente («*bottom-up*»), descendente («*top-down*») y de congelamiento («*freezing*») y desencadenan un juego de escalas no lineal, incierto y eminentemente desigual.

**Palabras clave:** Judicialización – Escalas – Ambiente – Federalismo- Movilización legal

tal sphere is a very characteristic feature of Argentine federalism. This paper analyzes the game of scales triggered by the judicialization strategies of a specific episode of environmental conflict in a federal context: The cyanide water spills at the Veladero mine in the province of San Juan, Argentina, in 2015, 2016 and 2017. It is argued here that the judicialization strategies deployed by environmental incidents in a federal system combine bottom-up, top-down, and freezing movements, triggering a game of non-linear, uncertain, and eminently unequal scales.

**Key words:** Judicialization – Scales – Environment – Federalism – Legal Mobilization

## Introducción

El 13 de septiembre de 2015 no fue un día cualquiera en la localidad de Jáchal, en la provincia de San Juan. Esa noche, un mensaje de Whatsapp de un trabajador de Veladero<sup>3</sup>, la empresa minera más grande de San Juan, advertía sobre una fuga de «agua cianurada». El aviso se viralizó rápidamente entre los vecinos de Jáchal. Rápidamente, la preocupación creció por la falta de precisión sobre los lugares afectados y las posibles consecuencias sobre los recursos hídricos. El derrame de Veladero se convirtió rápidamente en uno de los incidentes ambientales más resonantes de los últimos tiempos en Argentina. Tras el episodio, la cuestión del nivel de las responsabilidades y de la resolución del incidente ambiental se convirtió en un aspecto crucial del debate.

---

<sup>3</sup> Veladero es una mina de oro y plata ubicada en la provincia de San Juan, en la zona de Cuyo, en Argentina. El emprendimiento se explota a una altitud de entre 4.000 y 4.850 metros sobre el nivel del mar y comenzó sus operaciones en 2005. Posee una vida productiva proyectada hasta 2030. Actualmente es gestionada de forma conjunta entre Barrick Gold y Shandong Gold, de orígenes canadiense y chino respectivamente

Las escalas son elementales para comprender las disputas ambientales en un país federal como Argentina (Sabsay & De Paola, 2008). Particularmente, dos cuestiones resultan relevantes. Por un lado, las tensiones en torno al nivel de decisión en materia ambiental. En el país, la Constitución Nacional, luego de la reforma de 1994, reconoce de forma explícita el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales (art. 124). En la práctica, esto implica que las mismas deciden sobre tales recursos y que las prerrogativas subnacionales en materia ambiental son un rasgo muy característico del federalismo argentino. Pero, al mismo tiempo, encomienda al Estado Nacional la sanción de presupuestos mínimos de protección ambiental (art. 41). Por otro lado, la posibilidad de que un mismo reclamo ambiental pueda ser resuelto en más de un nivel decisorio particular. Así, en Argentina, se configura un juego de escalas que involucra tres niveles. Un nivel local o municipal – aquí tomados como sinónimos-, el nivel provincial y el nivel nacional. Usualmente, cuando algún actor no tiene éxito en el nivel local, busca trasladar la resolución al nivel provincial o nacional. Esta dinámica suele caracterizar tanto las acciones contenciosas como las estrategias de judicialización de los problemas ambientales.

Los estudios sobre las tensiones entre niveles de gobierno en materia ambiental han ocupado un creciente interés en la literatura. Estos trabajos, entre otras cuestiones, han señalado cómo el diseño institucional de las competencias y atribuciones ambientales impacta en las prácticas y regulaciones ambientales (Harrison, 2006; Christel & Torunczyk, 2017), los vínculos entre las identidades colectivos y las escalas de democracia en los conflictos en torno a la extracción de recursos en América Latina (Riofrancos, 2017), y los procesos ascendentes derivados de la judicialización de los conflictos ambientales (Christel, 2020b). A pesar de la existencia de estos trabajos, menor atención se ha prestado a las tensiones judiciales que emergen entre distintos niveles estatales como respuestas a la movilización legal.

A partir del incidente del derrame de agua cianurada en Veladero, este trabajo se pregunta: ¿Cómo se (re)configuran las escalas en los países federales frente a las estrategias de judicialización derivadas de los incidentes ambientales? Se argumenta aquí que tales estrategias de judicialización combinan movimientos de tipo ascendente («*bottom-up*»), descendente («*top-down*») y de congelamiento («*freezing*») y desencadenan un juego de escalas no lineal, incierto y eminentemente desigual.

En particular, el caso de Veladero muestra que los actores sociales locales desplegaron estrategias judiciales a nivel provincial y federal que, posteriormente, llegaron a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Por su parte, el gobierno nacional -a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable- denunció en la jurisdicción federal de San Juan que el derrame violó la Ley Nacional de Residuos Peligrosos. En tanto, la provincia de San Juan buscó contener dentro de su escala de decisiones la asignación de responsabilidades ante el incidente ambiental y mantuvo sólido su apoyo estratégico a la actividad minera en la provincia

Este artículo propone un diálogo bibliográfico escasamente explorado de forma conjunta: En primer lugar, la literatura sobre coaliciones ambientales y disputas entre actores confrontados. En segundo lugar, el análisis del federalismo y el problema de las tensiones intraestatales. En tercer y último lugar, la literatura sobre la juridificación del problema ambiental y, en particular, sobre las estrategias de judicialización. En tanto, a modo de estrategia metodológica, se utiliza un enfoque descriptivo basado en la utilización de entrevistas semi-estructuradas-informes de medios locales, provinciales y nacionales, fallos judiciales y documentos oficiales).

### **Conflictos medioambientales, federalismo y judicialización.**

Un punto de partida para el análisis de los conflictos ambientales son los estudios de coalición Estado-sociedad. En los últimos tiempos, diferentes trabajos han contribuido a caracterizar no sólo la dinámica de los conflictos ambientales, sino que también han avanzado en la comprensión de la resolución de los mismos (Christel, 2020a; Alcaniz & Gutiérrez, 2022).

Los estudios sobre coaliciones cobran relevancia porque los conflictos ambientales involucran, casi inevitablemente, coaliciones a favor y en contra de actividades económicas o decisiones estatales. De acuerdo a Gutiérrez (2017, 2018), tales disputas suelen reflejar la existencia de coaliciones Estado-sociedad en competencia, cada una de las cuales comparte una visión mínima de un determinado problema político y sus posibles soluciones (Gutiérrez, 2018). El autor identifica cinco características de las coaliciones Estado-sociedad. Primero, como su nombre lo indica, estas coaliciones cruzan las fronteras Estado-sociedad y, cada una,

reúne actores de ambas esferas. Segundo, son coaliciones multinivel en un doble sentido: están conformadas por actores de distintos niveles de gobierno y pueden operar en distintos niveles. Tercero, la dinámica coalicional no implica ni requiere una interacción directa o una coordinación estratégica entre los actores: lo que hace que estos actores formen parte de una misma coalición es que compartan una visión mínima y el hecho de que las acciones de cada uno de ellos sean coherentes con tal visión. En cuarto lugar, las coaliciones Estado-sociedad son coaliciones enfrentadas: cada visión se construye en oposición a la visión de otra coalición. Quinto, dada la constante confrontación entre las coaliciones, las decisiones de política pública pueden no satisfacer a ninguna de las partes en la confrontación (Gutiérrez, 2018).

Esta forma de concebir a las coaliciones Estado-sociedad aporta dos elementos centrales a este trabajo. Por un lado, muestra que estas coaliciones operan de manera multinivel y que los actores estatales suelen estar presentes a ambos lados de las coaliciones enfrentadas. Por otro lado, demuestra que los actores implicados en las coaliciones despliegan diversas acciones específicas para alcanzar sus objetivos. A partir de estas dos observaciones, en primer lugar, se analizan las particularidades de las tensiones estatales y las características multinivel de los entornos federales. En segundo lugar, se abordan consideraciones claves referidas a las modalidades de acción usualmente desplegadas en los conflictos ambientales, con especial énfasis en las estrategias de judicialización.

Diferentes estudios sostienen que el Estado no debe ser analizado como una unidad monolítica, con objetivos comunes y políticas coherentes (Offe, 1991; Polanyi, 2001; Tarrow, 2011). Esto implica, en otras palabras, que el Estado incluye una multiplicidad de burocracias con intereses y objetivos contradictorios e inconsistentes (Gutiérrez, 2018). Esta multiplicidad de actores estatales puede ser entendida como la fuente de tres tipos específicos de tensiones intraestatales: primero, tensiones horizontales entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Segundo, tensiones interburocráticas dentro de un mismo poder -que también pueden incluir la confrontación cruzada de los tres poderes. Tercero, tensiones verticales entre niveles de gobierno. Este último tipo de conflictos toma mayor relevancia para el presente trabajo, dado que en los esquemas federales -como el argentino- existen tres niveles de gobierno -federal, subnacional y local- con deberes y responsabilidades diferenciadas.

La institución esencial del federalismo consiste en la división de poderes entre un gobierno central y un conjunto de unidades miembros -y originarias- de la federación. En un sistema federal, ambos niveles gobiernan sobre el mismo territorio y los mismos ciudadanos (Riker 1964). En tal esquema, algunos asuntos son competencia de las unidades locales y están constitucionalmente fuera de la autoridad nacional, mientras que otras cuestiones exceden constitucionalmente el poder de las unidades miembro (Dahl, 1986). Así pues, las competencias o asuntos que escapan al control soberano central y el tipo de autoridad de cada nivel de gobierno difieren (Smulovitz, 2015).

El estado nacional y las unidades subnacionales de la federación comparten una porción de territorio y ciudadanos, desarrollando autoridad, coerción y control estatal conjunto (Escolar 2011). En el caso argentino, la Constitución Nacional estableció poderes y atribuciones exclusivas de la Nación y competencias compartidas entre el Estado central y las provincias. Asimismo, la Constitución expresa que las provincias retienen todo aquel el poder no delegado de forma expresa al nivel nacional (Bidart Campos, 1993; Cetrángolo y Jiménez, 2004). Adicionalmente, la Constitución insta a cada provincia a dictar su régimen municipal y a asegurar la autonomía del mismo, atribuyendo el alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. De tal forma, quedan constitucionalmente definidos la existencia de un esquema multinivel compuesto por el orden nacional, provincial y municipal-local.

En particular, a la luz de este trabajo, dos aspectos del federalismo son cruciales. En primer lugar, el federalismo ambiental como fuente potencial de tensiones verticales entre niveles gubernamentales. Este aspecto cobra relevancia en Argentina, donde las unidades subnacionales, como se viera, tienen el dominio originario sobre los recursos naturales. El federalismo ambiental puede favorecer los estándares nacionales de protección ambiental, evitando la llamada «*racing to the bottom*» (carrera hacia abajo) (Harrison, 1996). Pero, al mismo tiempo, también tiende a multiplicar las posibles disputas entre niveles de gobierno en torno a las discusiones ambientales. Estas tensiones pueden manifestarse en dos direcciones diferentes. Por un lado, a partir de la resistencia de las unidades subnacionales al avance de las decisiones nacionales en materia ambiental. En los esquemas federales en los que los niveles intermedios tienen fuertes prerrogativas sobre el medio ambiente, las provincias ejercen su autonomía de forma activa y buscan que las regulacio-

nes medioambientales queden exclusivamente bajo su propia órbita. Esto se aprecia, por ejemplo, en escenarios de «federalismo no cooperativo» (Bulman-Pozen y Gerken 2009), donde los estados subnacionales tienden a resistirse a los mandatos federales ya sea mediante la búsqueda de la modificación de la política ambiental nacional o a través del litigio judicial de dicha política nacional (Lin, 2020), expresando tal resistencia subnacional en los tribunales. Esta última modalidad opera de forma similar al «litigio de derecho público estatal» (Lemos & Young, 2018), donde se persigue un impacto legal o político más allá del caso y de la jurisdicción específica donde ocurre una acción concreta. A partir de esta idea, se abre la posibilidad de considerar no sólo las acciones de resistencia judicial subnacional a las políticas federales, sino también las iniciativas impulsadas por el gobierno central para apoyar sus políticas ambientales, por ejemplo mediante las presentaciones judiciales. Así, la judicialización de las tensiones verticales en las dinámicas ambientales puede involucrar tanto litigios de arriba hacia abajo como de abajo hacia arriba.

En segundo lugar, las estructuras federales y la descentralización del poder favorecen la transferencia de presión desde abajo al poder político (Kitschelt, 1986; Kriesi 2004) y las posibilidades de éxito de los activistas (Guigni, 1996). En particular, Ruibal (2018) muestra cómo la infraestructura del federalismo contribuye a apoyar la movilización legal en las unidades subnacionales. Asimismo, su trabajo muestra cómo la organización federal del sistema judicial en Argentina crea incentivos para que las organizaciones de defensa apoyen las estrategias legales subnacionales.

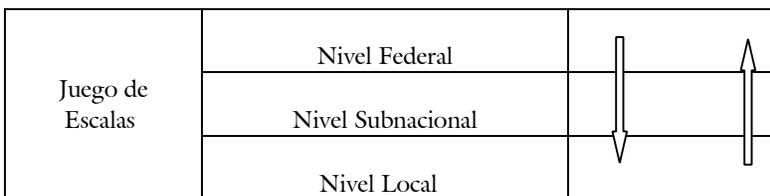
Finalmente, el carácter multiactoral de las coaliciones ambientales muestra dos puntos relevantes sobre la actuación de los actores sociales involucrados en la disputa ambiental. Por un lado, diversos estudios han señalado cómo, en los últimos tiempos, se ha producido un aumento significativo de la judicialización de los conflictos ambientales. Esta judicialización, entendida como parte de un proceso amplio de movilización socio jurídica, favoreció la incorporación de marcos legales y estrategias judiciales al repertorio de acción de los actores sociales del campo ambiental (Delamata, 2013; Christel 2018,2020b).

Cabe agregar que dicho aumento de las estrategias judiciales no implica una pérdida de centralidad de las acciones contenciosas impulsadas por actores sociales. Por el contrario, tales actores sociales despliegan diferentes modos de participación Delamata (2014) o incluso cómo utilizan la protesta para reforzar y sostener sus estrategias judiciales

(Christel 2020b). En cuanto al repertorio de los actores sociales, una vez más, la escala cobra relevancia. Tanto en las acciones contenciosas como en las estrategias legales, los actores sociales tratan de incidir sobre los niveles superiores de decisión. En materia ambiental, si bien la protesta ambiental suele iniciarse a nivel local, los contendientes intentan incidir sobre la escala subnacional, dado que, como se viera, es el nivel decisorio clave del federalismo ambiental argentino. En tanto, cuando los actores despliegan estrategias de judicialización y no obtienen los resultados deseados, suelen buscar ascender en la escala de decisión hacia tribunales superiores tales como la Corte Suprema de Justicia -o incluso tribunales internacionales (Pragier, 2019).

Una vez expuestos estos diálogos entre literaturas, se identifican tres tipos de movimientos asociados a las escalas puestas en juego en la judicialización de los conflictos ambientales: un movimiento de tipo ascendente («*bottom-up*») desde las arenas locales hacia instancias superiores, un movimiento descendente («*top-down*») que busca influir en niveles inferiores, y un movimiento de congelamiento («*freezing*») que intenta restringir la escala de acción al nivel subnacional. Asimismo, la pluralidad de actores implicados en las cuestiones ambientales favorece que los movimientos de escala sean agregativos y al unísono, dando lugar a un juego variable de cruce de escalas.

Cuadro N°1: Juego de Escalas



Fuente: Elaboración propia

### El derrame en Veladero. Conflicto y procesos judiciales.

El 13 de septiembre de 2015, un mensaje de Whatsapp de un trabajador de Veladero alertó a su familia en Jáchal de que se había producido una fuga de «agua cianurada» en afluentes del río Jáchal. Este men-

saje, que rápidamente se hizo viral, informaba que la cantidad de agua con cianuro vertida alcanzaba los 15.000 litros<sup>4</sup>. El foco inicial de alerta provino de la falta de detalles sobre los lugares afectados y el posible impacto sobre el agua de consumo. Si bien el acueducto que abastece a Jáchal para consumo humano no proviene directamente del río Jáchal, este caudal es fuente de riego y de consumo animal.

Tras las primeras denuncias sobre el derrame, el aumento de la preocupación social fue casi instantáneo. Por un lado, rápidamente se reactivó la protesta y la organización a nivel local en Jáchal tras un periodo de latencia y desarticulación de la protesta<sup>5</sup>. Por otro lado, el episodio atrajo la atención de los medios de comunicación, adquiriendo cierto protagonismo en los medios nacionales e incluso internacionales, tales como BBC<sup>6</sup> o DW<sup>7</sup>. Ante la creciente atención pública, tanto el gobierno provincial como la empresa se vieron presionados para aclarar los hechos. Rápidamente, el gobernador de San Juan, José Luis Gioja (Partido Justicialista – 2003-2015), sostuvo que el episodio se trató de una «contingencia técnica», mientras que el ministro de Minería describió el incidente como un «pequeño derrame de solución cianurada» sin peligro para la salud humana<sup>8</sup>.

Como respuesta al derrame, los vecinos de Jáchal se autoconvocaron frente a la Municipalidad para exigir información y respuestas políticas. Rápidamente, el intendente Jorge Barifusa (Partido Justicialista – 2007-2015) organizó un comité de crisis encabezado por Saúl Zeballos<sup>9</sup>, integrante de la «Asamblea Jáchal no se Toca», con una fuerte trayectoria de rechazo a la minería y con experiencia en la judicialización de temas ambientales.

---

<sup>4</sup> Veladero cuenta con la complicidad del gobierno de la provincia entonces se tapa todo. ANRED, 17/09/2015.

<sup>5</sup> En San Juan se han producido protestas contra la minería a cielo abierto desde el año 2004 en adelante, particularmente en los meses previos a la inauguración de la mina Veladero y con epicentro en la ciudad de Jáchal. Pese a esto, los niveles de conflictividad han sido bajos en comparación a la protesta en otras provincias como Mendoza o Catamarca. Para una reconstrucción más detallada de este proceso de protesta y posterior latencia del conflicto, ver Christel, 2016.

<sup>6</sup> Argentina: temor y protestas en San Juan por derrame de cianuro en una mina. BBC, 15/09/2015.

<sup>7</sup> Nuevo derrame de cianuro en Argentina. DW. 15/09/2016.

<sup>8</sup> Argentina: temor y protestas en San Juan por derrame de cianuro en una mina. BBC, 15/09/2015.

<sup>9</sup> Minera canadiense derrama un millón de litros de solución con cianuro en ríos de San Juan, Argentina. TSS, 24/10/2015.

A pocos días del episodio, Saúl Zeballos, en su carácter de ciudadano afectado, promovió una acción de amparo por el daño ambiental colectivo. Apelando a los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional y al artículo 30 de la Ley General del Ambiente, demandó a la empresa minera Barrick Gold y al gobierno de la provincia de San Juan. Mediante esta acción legal, desde su inicio se buscó impactar en dos niveles diferentes. A nivel provincial, los ciudadanos presentaron el amparo en el juzgado de Jáchal de la provincia de San Juan, a cargo del Dr. Pablo Oritja. A nivel federal, con el apoyo de la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia, Saul Zeballos, en nombre de los afectados de Jáchal, presentó su recurso en el juzgado nacional en lo criminal y correccional N° 7 de la Ciudad de Buenos Aires, a cargo del Juez Dr. Sebastián Casanello.

Paralelamente a los primeros avances del proceso judicial, el mayor conocimiento sobre los sucesos reveló la magnitud del incidente medioambiental. Inicialmente, como se indicó, los ciudadanos de Jáchal estimaron que la cantidad de solución cianurada vertida era de 15.000 litros. Cuatro días después, la empresa calculó en un informe preliminar que la cantidad derramada ascendía a 224.000 litros, quince veces más de lo estimado por la población local. Posteriormente, Barrick Gold reconoció, en un informe remitido al juzgado, que el accidente supuso el vertido de 1.072.000 litros<sup>10</sup>

En las semanas posteriores al derrame, aparecieron nuevas voces que complejizaron las discusiones. Particularmente, un grupo de legisladores nacionales denunciaron la responsabilidad de los distintos niveles de gobierno y contribuyeron a la judicialización del conflicto. Por un lado, el 9 de octubre, el Senado de la Nación organizó una jornada de discusión y denuncia de la problemática minera. La actividad, organizada por el senador Fernando «Pino» Solanas (Proyecto Sur-CABA), reunió a legisladores nacionales, académicos, representantes de «Jáchal No se Toca» y asambleístas de Famatina, Esquel y Mendoza<sup>11</sup>. Esta diversidad de ac-

---

<sup>10</sup> Un nuevo derrame en la mina Veladero. Página 12, 17/03/2016.

<sup>11</sup> La Asamblea «Jáchal no se toca» fue el grupo más activo de la protesta antiminera en San Juan, particularmente entre los años 2004 y 2008. Con el paso del tiempo, fue limitando su accionar en el marco de un período de latencia del conflicto. Una vez acontecido el derrame, recuperó centralidad e impulsó el proceso de reclamo y judicialización del episodio. En tanto, las asambleas ciudadanas o ambientales, han sido los grupos más movilizadas en la experiencias de lucha contra la minería en Argentina. Entre otras, resultan sumamente significativas, asambleas como «Asamblea de Vecinos Autoconvocadas – AVA» en Esquel,

tores da cuenta de cómo operan las coaliciones Estado-sociedad involucradas en temas ambientales. Una de las oradoras, Magdalena Odarda (Senadora Nacional por Río Negro Frente Amplio UNEN) anunció que el derrame de Jáchal representa «El fin de la megaminería en Argentina» y añadió: «ahora, más que nunca, seguiremos luchando por una ley nacional anticianuro. Denunciamos que la Secretaría de Minería de la Nación, a cargo de Jorge Mayoral [el Secretario de dicha cartera], es responsable de esta situación y exigimos su renuncia»<sup>12</sup>. Por otra parte, la diputada nacional Elisa Carrió (ARI-Coalición Cívica) presentó una denuncia penal en la justicia federal contra funcionarios del gobierno nacional por «abandono de persona» e «incumplimiento de sus deberes». En su presentación, la diputada apuntó contra funcionarios nacionales de las áreas de Seguridad, Ambiente y Minería. Además, hizo hincapié en el efecto interjurisdiccional de la contaminación ambiental provocada por el derrame<sup>13</sup>. Si bien esta última presentación no produjo ninguna sentencia judicial, muestra la productividad del elemento legal como catalizador de la problematización de los temas ambientales.

La estrategia de denuncia de la «Asamblea Jáchal no se Toca» no se restringió únicamente a la movilización legal. A principios de marzo de 2016, el ministro nacional de Medio Ambiente, Sergio Bergman, recibió a un grupo de asambleístas. Tras una breve reunión, el ministro prometió visitar a la población afectada en Jáchal y, al cabo de unos días, Bergman habló frente a una multitud en la plaza principal de Jáchal. Aunque el gesto del ministro fue bien recibido por la asamblea, sus declaraciones no colmaron las expectativas de la población local. Un referente de la Asamblea declaró que el ministro «expresó claramente que no está en sus manos el cierre inmediato de Veladero, como tampoco está en sus manos frenar otros megaproyectos mineros».<sup>14</sup>

La existencia de dos causas judiciales relacionadas con el mismo episodio - la provincial a cargo del juez Oritja y la federal a cargo de Casanello - operó como fuente central de tensión vertical. Una muestra inicial de esto, y de la falta de coordinación, sucedió cuando ambos jueces ordenaron, a finales de septiembre de 2015, el secuestro de la misma

---

«Asambleas por el Agua Pura- AMPAP» en Mendoza, «Asamblea El Algarrobo» en Andalgalá, Catamarca y la «Asamblea de Ciudadanos por la Vida» de Chilecito, La Rioja.

<sup>12</sup> El Senado discutió el impacto de la megaminería. NCN, 9/10/2015.

<sup>13</sup> Contaminación con cianuro en una mina en San Juan. Clarín, 10/10/2015.

<sup>14</sup> Derrame de cianuro en Mina Veladero: Barrick Gold lo hizo de nuevo. Marcha, 16/9/2016.

documentación de los ministerios provinciales de Minería, Salud y Ambiente. Finalmente, la documentación fue entregada al fuero provincial, con la argumentación de que primero se recibió la orden del Dr. Oritja<sup>15</sup>. Seguidamente, el episodio más relevante de tensión vertical, puntualmente entre el fuero federal y el provincial, ocurrió cuando el magistrado de Jáchal pidió que el titular del Juzgado Federal se abstuviese de intervenir en la causa. La respuesta de Casanello fue inmediata y, el 27 de octubre, rechazó el pedido de inhibición. En su argumentación, el magistrado federal destacó que «se investiga la conducta de funcionarios públicos nacionales con funciones estrictamente federales. Por ello, no existe fundamento discernible para investigar esta conducta de un juez local de Jáchal, provincia de San Juan». Asimismo, destacó que tanto la Ley General del Ambiente (N° 25675/02) como la jurisprudencia ambiental entienden a la interjurisdiccionalidad como un dirimente para establecer la competencia federal en materia ambiental. Asimismo, instó al juez local a resolver la controversia con la corte suprema en caso de no reconocer su competencia<sup>16</sup>. Adicionalmente, otra fuente de tensión vertical fue la posibilidad del cierre de Veladero. En marzo de 2016, el juez Casanello aceptó a los integrantes de la Asamblea de Jáchal como querellantes en la causa y resolvió una medida cautelar con el pedido de clausura preventiva de Veladero<sup>17</sup>. Sin embargo, esta posibilidad fue descartada por el juez Oritjas tras conocerse la decisión de la CSJN que se detalla a continuación.

Finalmente, el 5 de mayo de 2016, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió la disputa jurisdiccional entre el tribunal de Jáchal y la justicia federal mediante su fallo CSJ 4861/2015/CS1. En su veredicto, la Corte dividió la causa en dos niveles. Por un lado, resolvió que la justicia de San Juan es competente para investigar el derrame de cianuro y establecer la responsabilidad de los directivos de la empresa Barrick Gold por la violación de la ley de residuos peligrosos (Ley 24.051/91), así como para examinar el correcto proceder de los funcionarios provinciales. Por otro lado, instó al Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 7 a centrar sus investigaciones exclusivamente en Sergio Lorusso -ex Secretario de Ambiente de la Nación- y Jorge Mayoral -ex

---

<sup>15</sup> Posible conflicto de competencia en la causa por el derrame tóxico. Perfil, 27/9/2015.

<sup>16</sup> JUZGADO CRIMINAL Y CORRECCIONAL FEDERAL 7 - CFP 10049/2015/1. Casanello. 27/10/2015.

<sup>17</sup> Enrique Viale. Twitter. 3/3/2016.

Secretario de Minería de la Nación- en función de su responsabilidad estrictamente federal. Asimismo, la Corte destacó en su fallo la «importancia de salvaguardar la jurisdicción de los jueces provinciales dado que la Constitución Nacional garantiza el reconocimiento de su autonomía como principio fundante del federalismo»<sup>18</sup>.

La decisión del máximo tribunal no fue bien recibida por los asambleístas de Jáchal. A través de su abogado, manifestaron que «la Corte Suprema, una vez más, juega a favor de las corporaciones y le quita arbitrariamente la causa al juez Casanello. La Corte envía la causa a la complaciente justicia de San Juan, donde apenas llegó el caso, se fue a dormir a un cajón del Juzgado de Jáchal»<sup>19</sup>. Por su parte, el Dr. Oritja avaló el fallo del tribunal y aclaró que «Los fundamentos jurídicos son los mismos que utiliza la Corte desde hace años. La Justicia cumple una función y es la forma que tenemos de resolver los conflictos dentro de una sociedad de derecho». Además, aclaró que «el cierre de la mina [en función de la medida cautelar impulsada por Casanello] ya no se está planteando, pero puede replantearse a futuro»<sup>20</sup>. Tras esta disputa sobre la competencia judicial, parecía que ambos procesos seguirían el camino encomendado por la CSJN. Sin embargo, dos nuevos derrames de solución cianurada en Veladero, el 8 de septiembre de 2016 y el 29 de marzo de 2017, complejizaron las estrategias de judicialización y volvieron a poner las escalas de decisión en el centro de la discusión. Sin la intención de recuperar todas las actuaciones judiciales derivadas de ambos eventos, se repara en dos presentaciones judiciales impulsadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

El ministro Bergman, presentó una denuncia contra la Barrick Gold ante el Juzgado Federal N° 2 de San Juan. La presentación se realizó en el marco de la ley nacional de Residuos Peligrosos (Ley N°24.051/1991), bajo la competencia del Ministerio de Ambiente. Asimismo, Bergman denunció una falla en el protocolo de información y reacción ante este tipo de incidentes ambientales. De acuerdo al ministro, el accidente se produjo el 8 de septiembre, pero sólo se informó el día 12, es decir «que hubo una falla en el protocolo de información, en cuanto a quién infor-

---

<sup>18</sup> Barrick: la Corte Suprema dividió la competencia en la causa por el derrame de cianuro en San Juan. CIJ, 05/05/2016.

<sup>19</sup> Diez meses después, Jáchal no se toca. La Tinta, 20/7/2016.

<sup>20</sup> Derrame en Veladero: el juez Oritja aseguró que los puntos que planteó Casanello pueden quedar sin efecto. La Provincia San Juan, 06/05/2015.

mó qué cosa a quién y en qué tiempo: eso ya amerita que la Justicia dictamine por qué no fue como debería haber sido»<sup>21</sup>. Por lo tanto, el incidente supuso una ventana de presunción en la que no actuó acorde a la ley y, por lo tanto, la justicia debería determinar si hubo dolo o negligencia<sup>22</sup>. Pese a estas afirmaciones, Bergman señaló que el gobierno nacional no tiene facultades para clausurar una mina, ya que la jurisdicción sobre minería corresponde a las provincias. Pero aclaró que el nivel nacional puede exigir que la Justicia determine si hubo delito en el manejo de residuos peligrosos, un tema de jurisdicción federal<sup>23</sup>.

Este reclamo promovido por el Estado nacional no tuvo mayores consecuencias. Según Saúl Zeballos, fue una «causa que quedó en la nada»<sup>24</sup>. Así, en septiembre de 2017, el juez de Jáchal, Oritja, archivó la causa debido a que, como aclaró en su fallo, «no se cometió ningún delito y el derrame no llegó a ningún curso de agua»<sup>25</sup>.

Luego del tercer derrame, en marzo de 2017, el Ministerio de Ambiente de la Nación presentó una nueva demanda ante la Justicia Federal (Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 3, a cargo de la Dra. Claudia Rodríguez Vidal). A través de una medida cautelar, el ministro Bergman solicitó el cese o suspensión de toda actividad productiva hasta tanto se garantice que no se producirá ningún daño ambiental<sup>26</sup> a los fines de «evitar que las reservas de agua del oeste argentino estén en riesgo»<sup>27</sup>. Bergman afirmó que «La Nación no tiene otro camino que la acción judicial para obligar a Barrick a cambiar su práctica minera, de ahí la medida cautelar y el amparo (...) Se trata de implementar una política propuesta por el presidente a los gobernadores. En el marco del respeto a las constituciones provinciales y de acuerdo a la responsabilidad de cada uno, tenemos que velar por el cumplimiento del art. 41 de la Constitución Nacional que establecen el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano y a que las actividades pro-

---

<sup>21</sup> Bergman radicó una denuncia penal para investigar la responsabilidad de la Barrick en el derrame de Veladero. TELAM, 22/09/2016.

<sup>22</sup> La Justicia sanjuanina clausuró Veladero. Universidad, 22/09/2016.

<sup>23</sup> Bergman radicó una denuncia penal para investigar la responsabilidad de la Barrick en el derrame de Veladero. TELAM, 22/09/2016.

<sup>24</sup> Saúl Zeballos, Asambleísta Jáchal No Se Toca, Entrevista del autor. 7/06/2022.

<sup>25</sup> Archivarón la causa del segundo derrame en Veladero. Enernews, 30/11/2017.

<sup>26</sup> Bergman presentó una demanda ante la Justicia Federal por Veladero. Argentina Ambiental, 7/4/2017.

<sup>27</sup> Barrick Gold podría perder la concesión por los derrames. OCMAL, 20/04/2017.

ductivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras»<sup>28</sup>. Al igual que en el caso anterior, la causa no modificó las operaciones de la empresa Barrick en territorio sanjuanino.

Por último, se subraya que las presentaciones judiciales tuvieron avances parciales en la justicia provincial y federal. Por un lado, en noviembre de 2017, el juez Oritja ordenó elevar a juicio oral a ocho empleados de Barrick encargados del control y seguridad de los procesos mineros<sup>29</sup>. Por otro lado, a nivel federal, el juez Casanello ordenó -en octubre de 2018- someter a juicio oral (causa 10049/15) a Sergio Lorusso (ex secretario de Ambiente), Beatriz Domingorena (ex subsecretaria de Control y Fiscalización Ambiental y Prevención de la Contaminación) y Jorge Mayoral (ex secretario de Minería) por el delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público<sup>30</sup>. En julio de 2023, al cumplirse siete años del derrame de 2015, integrantes de la Asamblea Jáchal No Se Toca (de San Juan) entregaron un petitorio con más de 70.000 firmas exigiendo en los tribunales federales de Comodoro Py que se fije fecha para el inicio del juicio oral y público<sup>31</sup> (Telam, 2023). Pese a estos avances y a la presión social, hasta diciembre de 2023 no hay sentencias definitivas.

A continuación, se reflexiona sobre cada uno de los niveles involucrados en el complejo y variable juego de escalas impulsado por la judicialización del episodio de Veladero.

## Escala local

El protagonista central de la dinámica a escala local ha sido la Asamblea «Jáchal No Se Toca». De forma casi inmediata, denunciaron el incidente y el peligro de la minería a través de diferentes estrategias. En cuanto a sus estrategias de socio-movilización, se destacan tres cuestiones específicas. En primer lugar, la utilización del instrumento legal y el componente multiescalar del proceso. A los pocos días de conocerse el

---

<sup>28</sup> Bergman presentó una demanda ante la Justicia Federal por Veladero. *Argentina Ambiental*, 7/4/2017.

<sup>29</sup> Archivarón la causa del segundo derrame en Veladero. *Enernews*, 30/11/2017.

<sup>30</sup> Ex funcionarios nacionales a juicio por Veladero. No a la Mina. 16/09/2018.

<sup>31</sup> Vecinos de Jáchal piden justicia por el derrame en mina Veladero de 2015. *TELAM*, 31/07/2023

derrame, la Asamblea realizó la presentación judicial a nombre de Saúl Zeballos. Desde el inicio mismo del proceso, el juego de escalas estuvo presente. La primera presentación se hizo ante la justicia provincial y, seguidamente, se elevó el reclamo al nivel federal. Asimismo, las escalas de acción también delinearón los vínculos entre los asambleístas y los actores políticos. A nivel local, la Asamblea fue parte activa del Comité de Crisis desde el comienzo. A nivel nacional, la organización mostró sus vínculos con actores políticos relevantes, como legisladores nacionales o el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

En segundo lugar, los vínculos entre el actor social y los actores políticos provinciales fueron limitados y se caracterizaron por tensiones y antagonismos. Estos se dieron en un contexto de sólido control político sobre las discusiones mineras por parte del ejecutivo<sup>32</sup> (Christel, 2016; 2020). En tercer lugar, la estrategia de judicialización inaugurada por la Asamblea a nivel local fue parte de un repertorio variado que muestra la amplitud de la cuestión escalar. Tres ejemplos dan cuenta de dicha diversidad. Primero, luego del segundo derrame -en septiembre de 2016- algunas acciones contenciosas generaron tensiones con el ejecutivo local de Jáchal. En esa ocasión, el intendente -Mario Vega (PJ)- denunció a los vecinos por agresiones físicas<sup>33</sup>. Segundo, en febrero de 2018, un grupo de asambleístas y vecinos de Jáchal utilizaron sus bicicletas para trasladarse desde su localidad hasta el Congreso Nacional en la Ciudad de Buenos Aires -una distancia superior a los 1300 km. Esta acción de protesta y legitimación pública tuvo una fuerte cobertura mediática y fue una forma alternativa de denunciar la situación minera<sup>34</sup>. Tercero, el traslado de la presión al nivel federal con la entrega de las firmas ante los tribunales de Comodoro Py como forma de exigir el inicio del juicio a funcionarios nacionales.

---

<sup>32</sup> En San Juan la llegada de José Luis Gioja al ejecutivo provincial impulsó un proceso progresivo de concentración del poder político, pérdida de centralidad de partidos provinciales como el Bloquismo, consolidación de amplios bloques oficialistas en la Legislatura provincial, modificación de la constitución para la aprobación de la re-reelección del gobernador, entre otros. La suma de estos procesos hizo que cualquier voz contraria al modelo minero impulsada por el gobierno provincial fuera rápidamente acallada. Para una lectura más detallada sobre este proceso ver Christel, 2016.

<sup>33</sup> Agredieron al intendente de Jáchal por el derrame de cianuro. Perfil, 16/09/2016.

<sup>34</sup> Gobierno vs Glaciares: Fuera de la ley. La Vaca, 27/02/2018.

## Escala provincial

Tres actores clave dominaron la escala provincial: El fuero Penal y Civil de Jáchal, en manos del juez Oritja, el poder ejecutivo sanjuanino y la empresa Barrick Gold, responsable de las operaciones -y del derrame- en Veladero. En general, la estrategia de estos actores buscó restringir al ámbito provincial el deslinde de responsabilidades y sanciones derivadas del incidente ambiental.

El ejemplo más relevante de este movimiento de «congelamiento» fue la solicitud presentada por el juez Oritja para que inhiba al juez Casanello. Es decir, la pretensión de restringir la escala decisoria al ámbito provincial. Una vez obtenido el fallo favorable de la CSJN, el proceso judicial posterior no limitó el funcionamiento de la actividad minera en la provincia. Por su parte, el Poder Ejecutivo y Barrick Gold defendieron conjuntamente a la minería, se refirieron al derrame como un hecho incidental y subrayaron la necesidad de mejorar los procesos de control y monitoreo. Por su parte, el gobierno provincial enfatizó su potestad de control sobre la política ambiental y minera mediante sanciones económicas, mientras que la empresa reconoció a la autoridad provincial y pagó las multas correspondientes. Asimismo, cabe aclarar que este episodio no modificó la fuerte alianza entre el ejecutivo provincial y la empresa ni la centralidad de la minería como política de Estado que existe en San Juan desde hace varios años (Christel, 2016).

La estrategia de «congelar» la escala a nivel provincial también es compartida por la interpretación de los actores sociales. Respecto de la división de la causa dispuesta por la CSJN, el abogado de la Asamblea expresó que fue «un gran alivio para los directivos de la Barrick porque ahora el hecho va a ser investigado por una justicia mucho más indulgente. Lamentablemente, no tenemos garantías de imparcialidad en la justicia de San Juan. El poder minero ha entrado no solo en el Ejecutivo y Legislativo sino también en el Judicial»<sup>35</sup>. Saúl Zeballos, en tanto, afirmó que el fallo de la CSJN imposibilitó que se actué contra los altos directivos de la Barrick Gold, porque Oritja sólo procesó a empleados de bajo rango. Además, agregó: «no esperamos absolutamente nada de la Justicia de San Juan. La Justicia y el Poder Legislativo responden al Poder Ejecutivo. Todo depende de lo que decida el señor feudal [se refie-

---

<sup>35</sup> Abogados Ambientalistas afirman que la Corte le tendió una mano a Barrick. Diario Huarpe, 06/05/2016.

re a José Luis Gioja]. Las leyes son sólo para los débiles porque los poderosos no las cumplen»<sup>36</sup>. Incluso en la mencionada entrevista, el referente de la Asamblea Jáchal sostuvo que el traslado del juez Oritja al Juzgado Civil N° 9 de la capital sanjuanina fue un «premio» del ejecutivo provincial por su favorable manejo del proceso judicial.

## **Escala nacional**

La CSJN y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable fueron los actores centrales a nivel nacional. Mientras que la Corte jugó el papel de árbitro en la contienda, el Ministerio promovió un movimiento descendente para presionar al nivel subnacional a modificar sus acciones. Por un lado, el máximo tribunal de justicia definió un conflicto de poderes entre niveles de gobierno, cuestión común en sistemas federales donde las tensiones verticales entre actores son una característica recurrente de la dinámica política. La decisión de la CSJN de dividir el caso entre el fuero provincial y el fuero federal puede ser interpretada como salomónica, dado que establece con precisión las cuestiones a juzgar en cada escala y determina a qué nivel le corresponde juzgar a qué imputados

Por otro lado, el Ministerio de Medio Ambiente presionó para procesar a los funcionarios provinciales y a los directores de las empresas por su incumplimiento de la normativa federal y buscó impedir que las decisiones sobre el incidente ambiental queden restringidas al nivel subnacional. En las estrategias de las autoridades ambientales nacionales, se identifican dos cuestiones relevantes. Primero, nunca disputaron el dominio original del nivel subnacional sobre los recursos mineros, dado que esto queda estipulado constitucionalmente. En cambio, apelaron a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos y luego al derecho constitucional al ambiente sano para limitar el accionar del nivel subnacional y juzgar los incidentes en base a normas federales. En segundo lugar, a pesar de esa estrategia, el máximo organismo ambiental de la nación nunca condenó la actividad minera ni buscó limitarla como actividad productiva, dado el firme interés de la gestión en impulsar la misma. Aún más, el ministerio fue criticado por diferentes actores ambientales por no profundizar la defensa de la Ley de Presupuestos Mínimos Glaciares (Ley N° 26.639/

---

<sup>36</sup> Saúl Zeballos, Asambleísta Jáchal No Se Toca, Entrevista del autor. 7/06/2022.

2010), una norma federal con potencial concreto para limitar la actividad minera. Curiosamente, dicha ley no formó parte de la argumentación judicial del ejecutivo durante sus presentaciones.

## Observaciones finales

En este trabajo se ilustró el juego cruzado de escalas generado a partir de los sucesivos derrames de solución cianurada de la mina Veladero. Este juego de escalas combina movimientos cruzados donde tanto las estrategias ascendentes como las descendentes encuentran resistencia desde el nivel subnacional, interesado en «congelar» las dinámicas judiciales y políticas en su propio nivel de decisión. Tras analizar estos movimientos y caracterizar individualmente las escalas local, subnacional y nacional, entiendo que la dinámica de escalas en material ambiental en el federalismo argentino es no lineal, incierto y eminentemente desigual.

El juego de las escalas no es lineal porque el nivel de las decisiones suele variar durante el proceso. Los movimientos ascendentes, descendentes o de congelación pueden producirse al unísono, y nada garantiza que el proceso de judicialización no implique avances y retrocesos recurrentes. El juego de escalas es incierto porque nada permite presuponer de antemano cuál será la escala decisoria que finalmente tendrá la última palabra en relación con un conflicto medioambiental concreto. A pesar de la influencia de los marcos normativos y de la distribución de poderes entre niveles de gobierno, las estrategias judiciales de los actores y las decisiones parciales de los funcionarios judiciales son igualmente importantes. El juego de escalas es desigual porque suele enfrentar a actores con diferentes poderes, capacidades y recursos. Los actores sociales sufren esas desigualdades con intensidad porque la movilización judicial es costosa y enfrentarse a actores políticos o corporativos no es tarea fácil.

Finalmente, se reflexiona, de forma preliminar y susceptible de ser profundizada en futuros trabajos, sobre dos aspectos. Primero, los vínculos entre la judicialización de los conflictos ambientales y la temporalidad. Segundo, los vínculos con el juego político partidista.

La temporalidad es una característica de cualquier acontecimiento o evento sociopolítico. Diversos trabajos han avanzado incluso en explicar cómo determinadas secuencias temporales impulsan resultados es-

pecíficos de los fenómenos sociopolíticos. En relación al caso aquí analizado, entiendo que los tiempos dilatados de la justicia y sus formas de procesar las demandas moldean las estrategias de judicialización. Ello cobra mayor relevancia en un sistema federal donde la toma de decisiones incluye distintos niveles con su debida secuencia. Estos tiempos largos de la justicia suelen entrar en tensión con las urgencias de los tiempos políticos y la efervescencia de las demandas sociales. Durante los días posteriores al derrame en Veladero en 2015, las reacciones de los distintos actores no se hicieron esperar. Los reclamos del pueblo de Jáchal, las declaraciones del Estado provincial o las titubeantes explicaciones de la empresa Barrick Gold fueron prácticamente instantáneas. Al principio, la vía judicial mantuvo una marcada celeridad, pero posteriormente los distintos procesos judiciales mostraron un ritmo significativamente más lento. La demora y los largos tiempos judiciales generaron dos tipos de consecuencias relevantes. Por un lado, la posibilidad del gobierno provincial de aislar las discusiones y críticas a la minería, actividad considerada esencial por el ejecutivo sanjuanino. Por otro lado, los largos tiempos de las decisiones judiciales pueden producir la desmovilización de los actores sociales. En este sentido, si bien la Asamblea «Jáchal No Se Toca» se mantuvo activa y opositora a la actividad minera, la masividad de sus acciones y el acompañamiento de vecinos y actores externos han ido disminuyendo con el tiempo. En otras palabras, la amplitud y diversidad de la coalición ambientalista ha ido perdiendo fuerza durante el largo transcurso del proceso judicial.

Asimismo, también es posible identificar vínculos específicos entre las dinámicas políticas y partidarias y los procesos de judicialización. La provincia de San Juan es catalogada como un régimen político con bajos niveles de pluralidad (Christel, 2016; 2020). Si bien estas cualidades han sido analizadas a partir de indicadores de competencia electoral y legislativa, se puede presuponer que tales características del régimen favorecerían las capacidades para controlar las dinámicas judiciales e incrementar su posibilidad de «congelar» los procesos en el nivel subnacional. Por otro lado, la presentación judicial descendente del estado nacional se dio cuando no existía alineamiento partidario entre el gobierno central (Juntos por el Cambio) y la provincia de San Juan (Partido Justicialista). Así, sería necesario prestar más atención a estas cuestiones para avanzar hacia una mejor comprensión de cómo la presencia o ausencia de alineación partidaria entre los distintos niveles de gobierno puede impactar en el juego cruzado de escalas.

## Referencias Bibliográficas

- Alcañiz, I. & Gutiérrez, R. A. (2022). *The Distributive Politics of Environmental Protection in Latin America and the Caribbean*. New York: Cambridge University Press.
- Bidart Campos, G. (1993). «El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad». En *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, Marcello Carmagnani, 363-396. México DF: El Colegio de México.
- Bulman-Pozen, J & Gerken, H. (2009). Uncooperative Federalism, *The Yale Law Journal*, 118 (7):1256-1310.
- Cetrangolo, O & Jiménez, J.P (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*, 84:117-134.
- Christel, L. y Gutiérrez, R.A. (2017). Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina. *Journal of Environmental & Development*. Vol. 26(3), 322-347.
- Christel, L. (2016). Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas: Los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009) [Tesis doctoral], Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- Christel, L. (2020a). Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas. Los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009), *Política y Gobierno (CIDE México)* 27 (1), 1-24.
- Christel, L. (2020b). Protesta y estrategias legales ¿antagónicas o complementarias? El caso de la Asamblea El Algarrobo y su lucha contra la minería a cielo abierto. *Revista Electrónica. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*. 24:23-41.
- Christel, L., & Torunczyk, D. (2017) Sovereignities in Conflict: Socio-Environmental Mobilization and the Glaciers Law in Argentina. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (104), 47-68.
- Dahl, R. (1986). *Federalism and the Democratic Process*. Oslo: Norwegian University Press.
- Delamata, G. (2013). Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de «sustentabilidad fuerte» en el sector extractivista megaminero. *Entramados y Perspectivas*, 3:55-90.

- Delamata, G. (2014). Contestación social y acción legal. La (otra) disputa por los derechos. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, 0(3), 101-118.
- Escolar, M. (2011). Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel. *Revista SAAP*, 5 (2):263-304.
- Guigni, M. (1996). Federalismo e movimenti social. *Rivista italiana di scienza politica*, 26:147-71.
- Gutiérrez, R. (2017). «¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires». En M. G. Günther y R. A. Gutiérrez (Eds.) *La política del ambiente en América Latina*, México: CLACSO/Universidad Autónoma Metropolitana, 239-278.
- Gutiérrez, R. (2018). «Introducción». En: R. A. Gutiérrez (Ed.) *Construir el Ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*, Buenos Aires: Teseo, 9-55.
- Harrison, K. (1996). *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*. Vancouver: UBC Press.
- Harrison, K. (ed.) (2006). *¿Racing to the bottom? Provincial Interdependence in the Canadian Federation*. Vancouver/Toronto: UBC Press.
- Kitschelt, H. (1986). Political Opportunity Structures and Political Protest: Antinuclear Movements in Four Democracies. *British journal of political science*, 16:57-85.
- Kriesi, H. (2004). «Political Context and Opportunity» En *The Blackwell Companion to Social Movements*, Editado por David Snow, Sarah Soule & Hanspeter Kriesi, 67-90. Oxford: Blackwell. Oxford: Blackwell.
- Lemos, M. & Young, E. (2018). State Public-Law Litigation in an Age of Polarization, *Texas Law Review*, 97: 43-123.
- Lin, A. (2020), Uncooperative Environmental Federalism: State Suits Against the Federal Government in an Age of Political Polarization. *George Washington Law Review*. 890
- Offe, Claus (1991). *Contradicciones en el Estado del bienestar*. Madrid: Alianza.
- Polanyi, Karl (2001) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. New York: Beacon Press

- Pragier, D. (2019). Comunidades indígenas frente a la explotación de litio en sus territorios: contextos similares, respuestas distintas. *Polis (Santiago)*. 18. 76-91. 10.32735/s0718-6568/2019-n52-1368.
- Riker, W. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.
- Riofrancos, T. (2017). Scaling Democracy: Participation and Resource Extraction in Latin America. *Perspectives on Politics*, 15(3), 678-696.
- Ruibal, A. (2018). Federalism and subnational legal mobilization: feminist litigation strategies in Salta, Argentina. *Law & Society Review*, 52.4 928-959.
- Sabsay, D.& Di Paola, M.E. (2008). Coordinación y armonización de las normas ambientales en la República Argentina. *Revista de Derecho de Daños*, 3:137-162.
- Smulovitz, C. (2015). Legal Inequality and Federalism: Domestic Violence Laws in the Argentine Provinces. *Latin American Politics and Society*, 57(3), 1-26.
- Tarrow, S. (2011). *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.



# Federalismo, movilización legal y conflictos contra minería a gran escala en México<sup>1</sup>

## Federalism, legal mobilization and conflicts against large-scale mining in Mexico

Ulises Pavel Martínez<sup>2</sup>

### Resumen

Este artículo analiza cuatro conflictos generados por minería a gran escala en México, entre 1995 y 2018, para observar cómo la arquitectura federal de este país impacta en las estrategias de movilización legal de las comunidades afectadas por los proyectos de extracción minera. Distinguimos el nivel comunitario como una forma de organización social y política puesta en marcha en las prácticas de las comunidades agrarias y pueblos indígenas en México, amparadas en el derecho a la libre determinación. Se observa que, en la arquitectura jurídica de México, los niveles comunitario, municipal y federal han sido los más relevantes en materia de movilización legal frente a proyectos de extracción minera. El papel de las autoridades comunitarias y municipales es preponderante en el éxito de las luchas contra la megaminería, pero en determinadas ocasiones la federación puede hacer uso de figuras jurídicas tales como la ocupación temporal para poner en marcha proyectos mineros aún si

### Abstract

This article examines four conflicts arising from large-scale mining in Mexico between 1995 and 2018 to observe how the federal architecture of the country impacts the legal mobilization strategies of communities affected by mining extraction projects. We distinguish the community level as a form of social and political organization not established in laws but implemented in the practices of agrarian communities and indigenous peoples in Mexico. We found that, in Mexico's legal framework, the community, municipal, and federal levels have been the most relevant concerning legal mobilization against mining extraction projects. The role of community and municipal authorities is crucial to the success of struggles against mega-mining. However, at times, the federal government may utilize legal mechanisms such as temporary occupation to initiate mining projects even when the affected community disagrees.

---

<sup>1</sup> Trabajo recibido: 26 de octubre de 2023. Aceptado: 21 de diciembre de 2024.

<sup>2</sup> Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Sociología FLACSO México. Posdoctorante en el Programa de Estudios Políticos e Internacionales de El Colegio de San Luis. Integrante de la mesa directiva de la Red Mexicana sobre Estudios de los Movimientos Sociales. Correo electrónico: pavelmtz@gmail.com

la comunidad afectada no está de acuerdo.

**Palabras clave:** federalismo, movilización legal, conflictos socio-ambientales, política subnacional, México.

**Keywords:** federalism, legal mobilization, socio-environmental conflicts, subnational politics, Mexico.

## Introducción

Desde finales de los años 80 y con más ímpetu a principios de la década de los 90, el gobierno federal mexicano impulsó una serie de reformas al sistema judicial y a las leyes y procedimientos legales involucrados con la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN).<sup>3</sup> Con esto se inició una serie de cambios sociales, políticos, económicos y culturales, entre los cuales se destacan la expansión de minería a gran escala, actividad que desató una serie de conflictos con las comunidades aledañas a estos proyectos de extracción minera; y un cambio de actitudes por parte de la sociedad civil frente a tribunales y otro tipo de instancias legales, lo que llevó a la ampliación y diversificación de estrategias y escenarios de lucha de los movimientos sociales y otras formas de acción colectiva, incorporando arenas judiciales y haciendo la movilización legal un pilar fundamental de las estrategias (Tavera, 2020).

Por un lado, el Centro de Análisis e Investigación Fundar destaca cómo las reformas impulsadas por el gobierno federal permitieron la entrega de 46,048 concesiones mineras entre 1990 y 2018, lo que equivale a la concesión de poco menos del 15% del territorio mexicano.<sup>4</sup> A

---

<sup>3</sup> Entre 1987 y 1994, muchas leyes mexicanas se reformaron principalmente para armonizar tratados internacionales, buscar mayor apertura económica y procurar certeza política en materia electoral. En este periodo se reformó, entre otras, la Ley de la Propiedad Industrial, Ley Aduanera, Ley de Inversión Extranjera, Ley de Competencia Económica, Ley de Medio Ambiente, así como múltiples reformas a la constitución en materia de derechos laborales, derechos humanos, derechos indígenas, electorales y tenencia de la tierra. En este sentido, la reforma judicial se centró en el establecimiento de un sistema de justicia penal acusatorio y oral que buscara ser más transparente, eficiente y respetuoso con los derechos humanos.

<sup>4</sup> Fundar (9 de enero de 2023). Minería canadiense en México: ¿Quién se ha beneficiado de la relación bilateral? México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Recuperado de: <https://fundar.org.mx/mineria-canadiense-en-mexico-quien-se-ha-beneficiado-de-la-relacion-bilateral/#:~:text=M%C3%A1s%20que%20ning%C3%BAn%20otro%20pa%C3%ADs,escasos%20empleos%20y%20reducidos%20impuestos>.

diferencia de la minería tradicional de socavón, la minería a gran escala implementa nuevas tecnologías y métodos de extracción y beneficio que conllevan el empleo de potentes maquinarias para explotar y transportar material, así como ritmos de trabajo muy intensos. Este cambio repercute de manera sustancial en la vida cotidiana de las comunidades locales, ocasionando numerosos conflictos sociales relacionados con la lucha «por los derechos territoriales de la tierra, el agua y los recursos naturales» (Veltmeyer & Petras, 2014: 13).

Así, en los primeros años del nuevo milenio, los conflictos generados por la minería a gran escala se encontraban en gran parte del país, principalmente en territorios campesinos rurales. Según el Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL), en México se han registrado 58 conflictos entre 1980 y 2023, lo que sitúa a este país en el primer lugar de la región en esta materia. Si bien los conflictos son heterogéneos, según Tetreault, la regla ha sido que «se enfrentan grupos organizados de pobladores locales y sus aliados contra grandes empresas mineras respaldadas por el gobierno federal» (2013: 216).

Por otro lado, la popularidad de la movilización legal como táctica de lucha es evidente en el caso de conflictos socioambientales (Ruiz, 2020; Martínez, 2020; Sieder, Montoya y Bravo-Espinoza, 2022) y particularmente en conflictos relacionados con el extractivismo minero (Martínez 2020; Aquino-Centeno, 2022, Montoya, Sieder y Bravo-Espinoza, 2022). La movilización legal se refiere tanto al uso de recursos legales, como la apelación y movilización de lenguajes y símbolos legales. Los procesos de movilización legal que han emprendido las comunidades en resistencia a los proyectos extractivos mineros se expresan tanto en la evocación del lenguaje de los derechos, como en la interposición de recursos jurídicos; en la apelación a instancias municipales, estatales, federales y comunitarias; en la búsqueda de resolver los conflictos en el poder judicial, así como en el legislativo.

Sin duda, el estudio de los conflictos generados por minería a gran escala en México requiere poner atención en la arquitectura institucional y legal involucrada en la puesta en marcha de los proyectos mineros. La ley suprema de México es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (CPEUM). En su parte orgánica, donde se establece la forma como se organiza el país, se instaura, por un lado, que México es una república federal compuesta por 32 entidades -31 estados y la Ciudad de México-, las cuales se dividen en municipios como unidades básicas de gobierno local; y, por otro lado, que la separación de poderes

está delineada por tres instancias: ejecutivo, legislativo y judicial. Por tanto, podemos decir que formalmente México se organiza en tres niveles verticales (federal, estatal y municipal) y tres poderes horizontales (ejecutivo, legislativo y judicial).<sup>5</sup> En este sentido, lo que observamos es que los niveles de gobierno federal, estatal y municipal participan, en mayor o menor medida, en el proceso de instalación y operación de una mina. Pero en el caso mexicano, para una mejor comprensión de estos conflictos, debe considerarse un nivel de gobierno y un sistema de autoridades inferiores a las municipales. Nos referiremos a éste como nivel comunitario.

El nivel comunitario no está estipulado formalmente en la CPEUM, pero en la práctica los diferentes derechos y obligaciones establecidos en la Carta Magna permiten que estas figuras existan. El nivel comunitario se puede referir a dos cosas: por un lado, a las autoridades ejidales, que tienen el derecho al respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria en formas autónomas de propiedad comunal de una extensión de tierra; y por el otro lado, a gobiernos comunitarios indígenas, amparados en el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas.

El primero se concreta en la figura de los ejidos que son una forma autónoma de propiedad, por lo que la organización y administración de la extensión de tierra que lo comprende es responsabilidad del colectivo de personas que lo conforman, a quienes se les llama ejidatarios. A cada uno de estos se les entrega una parcela no mayor al 5% del total de la extensión total de las tierras ejidales. Las decisiones relativas al ejido se toman en colectivo en las Asambleas Generales (máxima autoridad) que son convocadas, dirigidas y representadas por un Comisariado ejidal, el cual es electo, cambiado y destituido por voto popular.

El segundo se materializa en los sistemas de gobierno comunitario, amparados en los usos y costumbres de los pueblos indígenas. México es un país que a través de los años ha reconocido su origen pluricultural, así como la importancia de preservar y defender esta diversidad étni-

---

<sup>5</sup> En el caso del nivel federal, el poder ejecutivo está encabezado por el presidente de la república; el poder legislativo está compuesto por el Congreso de la Unión, que a su vez está dividido en cámara de diputados y cámara de senadores; y el poder judicial tiene como máxima instancia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero también cuenta con múltiples tribunales especializados. Esta separación de poderes se replica en las 32 entidades; es decir, los estados tienen su propia constitución y un gobierno separado en poder ejecutivo (gobernador), legislativo (cámara de diputados) y judicial (supremo tribunal superior de justicia estatal).

ca, lingüística y cultural. Por ello, desde la última década del siglo XX, se han modificado adicionado y reformado artículos de la CPEUM y otras leyes complementarias para reconocer los usos y costumbres de los pueblos indígenas. Estos usos y costumbres deben ser entendidos como el conjunto de instituciones, procedimientos y normas aplicados y ejercidos durante un periodo más o menos largo por los habitantes que conforman los pueblos y comunidades indígenas. Es el reconocimiento constitucional al derecho que tienen las diferentes culturas y pueblos indígenas a tener sus propios sistemas de gobierno local, justicia comunitaria y organización social.<sup>6</sup>

En este contexto, el presente artículo busca analizar las interacciones entre los diferentes actores pertenecientes a la sociedad civil organizada y las instituciones judiciales y políticas de los distintos niveles de gobierno en México en torno a los conflictos generados por la megaminería. Las preguntas principales que guían este estudio son: ¿Cómo la arquitectura federal mexicana impacta en las estrategias de movilización legal de las comunidades en contra de la megaminería?, ¿cómo se movilizan legalmente las comunidades afectadas por megaminería en México?

Se analizan cuatro casos de conflictos generados por minería a gran escala, con datos que corresponden al periodo de 1995 a 2019. Los conflictos se sitúan en los estados de San Luis Potosí, Guanajuato, Oaxaca y Puebla y presentan variaciones importantes que permiten observar diferentes escenarios de lucha, rutas de acción legal y resultados de las resistencias. Contamos con dos casos donde la comunidad afectada era indí-

---

<sup>6</sup> Debe prestarse atención a la importancia que tienen, tanto los ejidos, como los derechos indígenas. En cuanto a los ejidos, éstos simbolizaron y buscaron terminar con los latifundios que fueron tan populares antes de la Revolución Mexicana (1910), por lo que fueron un pilar fundamental en la concreción de la CPEUM. En lo que respecta a los derechos indígenas, éstos fueron reconocidos hasta 1992, con la primera reforma a la constitución para incluir los derechos de los pueblos indígenas. Después, en 2001, posterior al establecimiento de los Acuerdos de San Andrés entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal, se reformaron cuatro artículos de la constitución para dar certeza política y jurídica a los pueblos indígenas mediante el reconocimiento de la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y las obligaciones de los tres niveles de gobierno frente a los pueblos indígenas. Desde entonces se han hecho múltiples modificaciones y adiciones a la constitución (2011, 2013 y 2019) para mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas. Actualmente, el gobierno federal tiene una Iniciativa de Reforma Constitucional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano que no ha sometido a revisión en el Congreso de la Unión.

gena, por lo que sus arreglos políticos, sociales y culturales tienen mayor arraigo en la tierra, recursos naturales y usos y costumbres; en los otros dos casos, la composición social era más bien semi urbana y con una larga tradición minera. En dos de los casos, la movilización legal en tribunales federales fue clave para el desarrollo del conflicto; en otro, el lenguaje de derechos y los recursos y símbolos jurídicos se movilizaron sólo en el nivel comunitario y municipal; y en el último caso, la apelación a la movilización legal fue incipiente. Sólo en uno de los casos hay un éxito rotundo contra la implantación del proyecto extractivo minero; en los otros tres, hay algunos éxitos parciales.

Encontramos que es principalmente en los niveles comunitario, municipal y federal donde hay más procedimientos legales necesarios para llevar a cabo la instalación y operación de los proyectos mineros y por tanto también en estos niveles es donde se llevan a cabo los procesos de movilización legal troncales para desafiarlos. En el caso del nivel federal, hubo una política de puertas abiertas a los proyectos de minería a gran escala, pero éstos no siempre son bien recibidos por las comunidades aledañas al lugar donde se instalará y llevará sus operaciones. Se da inicio, entonces, a procesos de movilización legal en esos tres niveles de gobierno (comunitario, municipal y federal); sin embargo, es en los niveles inferiores donde se encuentran las mayores posibilidades de éxito siempre y cuando exista buena coordinación y trabajo comunitario, así lo demuestra el caso de Puebla. En contraste, el caso de San Luis Potosí muestra que aun cuando la comunidad en resistencia puede ganar en las instancias judiciales, el gobierno federal puede hacer uso de figuras legales discrecionales para lograr la puesta en marcha de proyectos mineros a gran escala.

Para dar cuenta lo dicho hasta ahora, el texto se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, abordamos lo concerniente a la teoría sobre movilización legal y los estudios sobre federalismo. En este mismo apartado realizamos un análisis sobre los caminos que debe recorrer una empresa minera en la arquitectura legal del federalismo mexicano para poder poner en operación su proyecto de extracción. En segundo lugar, presentamos los cuatro casos de conflictos mineros destacando la participación de los actores en todos los distintos niveles de gobierno. Finalmente, ofrezco una discusión sobre los hallazgos de este estudio a la luz de las perspectivas teóricas previamente discutidas.

El análisis que se presenta se basa en datos obtenidos en trabajo de campo, -que incluyó 60 entrevistas a informantes clave, realizadas

entre febrero de 2018 y febrero de 2019 en los cuatro estados bajo estudio-, investigación documental en archivos de las comunidades en resistencia y fuentes periodísticas locales y nacionales.

## Movilización legal y federalismo

Los procesos democráticos que vivieron varios países de América Latina en los años 80 y 90 estuvieron acompañados tanto de cambios en las instituciones, como en las actitudes de la ciudadanía hacia éstas. Como explican Sieder, Schjolden, y Angell (2011), los procesos sociales e institucionales de esa época incluyeron la creación de nuevos derechos y procedimientos legales, una expansión de los alcances de los poderes de control judicial, cambios en el sistema político tales como la descentralización política y judicial, y también un cambio de actitudes sociales ante tribunales e instancias similares. A estos procesos se les ha conocido como judicialización de la política, la cual tiene cabida en los procesos de descentralización política, que se refiere a la representación de instituciones y actores en el nivel subnacional; y en los procesos de efectiva separación de poderes, lo que aumentó los alcances de los poderes de control judicial (Sieder, et al., 2011: 19). Para Vickers, Grace y Collier (2020), esto sugiere que son más los actores involucrados en la judicialización, ya sean tribunales o cortes especiales. Siguiendo este argumento, Pilar Domingo (2011) encontró que las reformas de la década de los 90 en México contribuyeron a un mayor activismo judicial de la suprema corte, lo que a su vez condujo a que hubiera una mayor claridad entre las fronteras legales del federalismo mexicano.

El presente artículo se sitúa en la intersección de dos aspectos vinculados a ese proceso: por un lado, se basa en los estudios sobre movilización legal; es decir, sobre el acercamiento de actores colectivos a instancias judiciales para promover sus intereses o resolver conflictos. Por otro lado, procura entender el impacto del federalismo en la movilización legal, en el marco de los cambios institucionales mencionados.

Existe un extenso campo de estudios sobre movimientos sociales y procesos jurídicos. Entre los pioneros en el tema se encuentran Zemans (1983), Paul Burstein (Burstein y Monaghan 1986; Burstein 1991; 1991a) y McCann (2006). De estos estudios surge el concepto de movilización legal, que puede ser entendida como el uso de recursos jurídicos, así como del lenguaje de los derechos como estrategias de lucha de

la sociedad civil (Zemans, 1983; Losekann, 2013). Por tanto, la movilización legal se entiende como el uso de instrumentos jurídicos y la movilización de lenguajes y símbolos legales. Los instrumentos jurídicos incluyen, desde juicios en tribunales de los diferentes niveles de gobierno, hasta cartas y actas institucionales para respaldar acuerdos colectivos frente a una situación conflictiva.

Los hallazgos sobre el uso de la movilización legal en México y particularmente en casos de conflictos socio-ambientales son diversos. Martínez (2020) encontró que para el caso del conflicto minero en la localidad de Cerro de San Pedro contra Minera San Xavier los recursos o *estructura de apoyo* para sostener la movilización legal (Epp 2016) fueron importantes. Pero a diferencia de casos como Estados Unidos, Canadá o Gran Bretaña, en México, en contextos subnacionales marcados por la escasez de recursos monetarios, esas necesidades las pudo resolver la comunidad de manera relativamente sencilla a partir de imbricados procesos de aprendizaje sobre los caminos legales y posibilidades de interpelación en tribunales e instancias municipales, estatales y federales (Martínez 2022). Otros estudios han encontrado que la interacción y alianza con actores dentro de las instituciones políticas fue clave para el desarrollo y éxito de la movilización legal (Gordillo, 2020).

Por otra parte, los múltiples niveles de gobierno bajo el federalismo generan consecuencias diversas para la implementación local de los derechos y el activismo legal. En este sentido, estudios sobre la vigencia de los derechos bajo sistemas federales, con foco en el caso argentino, han mostrado que el federalismo implica desigualdad en la protección de los derechos y el acceso a la justicia (Smulovitz, 2012; 2015). Por ejemplo, como explica Smulovitz, en este país la defensoría pública es heterogénea, pues depende en buena medida de las instituciones subnacionales, y esto impacta directamente en la oferta y en la cantidad de defensores (Smulovitz 2012). Otros estudios, también sobre el caso argentino, han mostrado que la arquitectura federal puede fortalecer la capacidad de los activistas legales locales para llevar adelante estrategias de litigio, al fomentar la autonomía institucional de organismos federales ubicados en el nivel local y promover la disponibilidad de recursos legales externos para los activistas legales locales (Ruibal, 2018). Es decir que el federalismo puede tener efectos distintos sobre la protección de derechos, según el aspecto del problema que se analice. Por otro lado, Collier (2020) analiza los procesos de descentralización de los sistemas federales en Estados Unidos y Canadá y su impacto en el actuar de las

organizaciones feministas. Sus hallazgos fueron que estos cambios no han sido siempre beneficiosos para las organizaciones feministas, pues además de no ofrecer nuevas oportunidades, representan barreras para el activismo.

Por su parte, Montoya et al. (2022) analizan la juridificación multiescalar en conflictos mineros en México, Guatemala y Honduras. Parafraseando a las autoras, por juridificación multiescalar se refieren al papel de distintos tribunales en los conflictos y de la amplia gama de usos del derecho en los conflictos a través de diferentes escalas, desde las leyes que rigen la actividad minera en los países, hasta el derecho comercial internacional (Montoya et al. 2022: 59). Las autoras llegan a resultados sugerentes al señalar que, a pesar de la poca coherencia que pueden tener los derechos reconocidos entre distintas jurisdicciones, la juridificación puede abrir espacios para pensar nuevos escenarios políticos y formas de movilización legal. Es decir, los derechos reconocidos en una jurisdicción pueden ser invisibilizados o coartados en otra, pero más allá de lo incongruente y desigual para las comunidades afectadas que puede ser la arquitectura legal que rige esta actividad extractiva, se pueden encontrar oportunidades de lucha.

Tanto Montoya et al. (2022) como Aquino-Centeno (2022) consideran que la juridificación comunitaria es piedra angular en el éxito de las luchas contra megaminería en México, pues ayuda a generar derechos propios de las comunidades (sobre todo indígenas) con sus principios y normas; es decir, su propio lenguaje de derechos regido por sus usos y costumbres. En este mismo sentido, para Maristella Svampa, la lucha contra estas actividades extractivas ha «apuntado a la creación de una red densa de organizaciones y a la multiplicación de lugares de cruce» (Svampa, 2017: 80). Dichos actores son clave para la puesta en marcha de las resistencias, así como para el desarrollo y en ocasiones la posibilidad de éxito. Los aliados suelen ser colectivos de jóvenes, ONG legalmente establecidas, redes de defensa del territorio, asociaciones civiles, abogados o académicos.

### **Arquitectura legal del Estado mexicano ante proyectos mineros. Entre permisos federales y municipales**

Como hemos venido diciendo, la expansión de la minería a gran escala ha sido un fenómeno que alcanzó a una parte importante de Amé-

rica Latina desde finales del siglo XX. Argentina, Chile, Brasil, Guatemala, El Salvador, Bolivia, Perú y México son sólo algunos de los países más afectados, en términos de surgimiento de conflictos, por la inversión nacional y extranjera en esta actividad extractiva. Para la comprensión del surgimiento y desarrollo de estos fenómenos, siguiendo a Montoya et al. (2022), «es crucial la arquitectura legal promovida por la gobernanza neoliberal» (2022: 58).

La columna vertebral en materia legal de la actividad minera en México es la Ley Minera (1992)<sup>7</sup>. Ésta es reglamentaria del artículo 27 de la CPEUM referente a la propiedad de las tierras y aguas de la nación y, por tanto, su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Economía (SE). La SE, siguiendo la Ley Minera, es la que se encarga de regular y orientar la inversión extranjera; formular y conducir la política nacional en materia minera; fomentar el aprovechamiento de los recursos minerales; otorgar contratos, concesiones, asignaciones, permisos y asignaciones en materia minera. Se auxilia de la Dirección General de Regulación Minera (DGRM) para garantizar seguridad jurídica a la actividad minera nacional. Sin embargo, esta ley también considera que la puesta en marcha de un proyecto mega minero requiere permisos y anuencias de los cuatro órdenes de gobierno federal, estatal, municipal y comunal.

En primer lugar, se necesitan los permisos y concesiones federales para los siguientes procedimientos: 1) tramitar el permiso para la constitución de sociedades ante la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esto es para empresas nacionales y extranjeras; 2) tramitar la concesión minera y hacer el registro de inversiones extranjeras ante la Secretaría de Economía. Estos dos primeros trámites se hacen exclusivamente ante el gobierno federal, sin incluir a ningún nivel subnacional.

En segundo lugar, se necesita: a) solicitar ante las autoridades de medio ambiente federales una evaluación de impacto ambiental y posteriormente entregar la Manifestación de Impacto Ambiental; b) tramitar permiso por uso de agua ante la Comisión Nacional del Agua (CNA); c) obtener el permiso de uso de explosivos ante la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Para estos trámites se necesita del conocimiento, consentimiento y anuencia de autoridades estatales, municipales y comunales.

---

<sup>7</sup> Esta ley fue recientemente reformada en 2023, pero los casos y la información presentada aquí corresponden al periodo durante el cual tuvo vigencia la Ley Minera de 1992.

La empresa deberá entregar un expediente en el que se incluya: 1) conformidad del presidente municipal respecto a la seguridad y ubicación de los lugares de consumo conforme al modelo oficial que ubica el área de trabajo donde se emplearán los explosivos; 2) tramitar la revisión de los polvorines (barreras de protección) ante la Zona Militar correspondiente. En última instancia, el jefe máximo de las fuerzas castrenses es el Presidente de la República; 3) anuencia de Protección civil del Estado para que se obtenga la opinión favorable del Gobernador del Estado.

Es en este proceso donde el nivel municipal y comunal pueden ser cruciales. Los dos permisos que las empresas mineras deben tramitar de manera forzosa con las autoridades municipales son: de instalación y de operación del proyecto minero. Pero también se pueden requerir otras autorizaciones dependiendo del lugar. Por ejemplo, si el proyecto se lleva a cabo en un pueblo o comunidad indígena, se puede solicitar la autorización de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Además, es crucial señalar que las concesiones mineras otorgan derechos sobre un lote minero sólido de profundidad indefinida, no sobre las superficies de los terrenos que se quieren explotar. Esto quiere decir que la empresa minera necesita conseguir derechos de una porción de la superficie que está sobre la concesión otorgada para poder acceder a ésta. Generalmente los procedimientos para acceder a la superficie sobre la que están las concesiones son: por un lado, hacer contratos de arrendamiento o comprar los terrenos con sus dueños o tenientes; y, por el otro, pedir y obtener una resolución de ocupación temporal o servidumbre sobre la superficie requerida ante la Secretaría de Economía. En caso de que hubiera un problema con los contratos de arrendamiento, los tribunales que se encargan de resolver estos conflictos son los Tribunales Unitarios Agrarios. Estos tribunales son producto de las reformas hechas en 1992 al artículo 27 constitucional, que implicaron la separación con respecto a la autoridad del Presidente de la República para crear autoridades autónomas y de jurisdicción federal. La Constitución, en su artículo 27 dice:

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra, de los ejidos y comuni-

dades. Para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

En el caso de la ocupación temporal, ésta debe ser solicitada por la empresa minera a la Secretaría de Economía (de orden federal). La ocupación temporal es «el permiso que te permitirá ocupar un terreno temporalmente para el correcto funcionamiento de la concesión minera de la cual eres titular» (Secretaría de Economía, 2022). Esto quiere decir que a través del Estado se toma posesión material, total o parcial, de un bien particular para satisfacer un requerimiento de utilidad pública a cambio de una indemnización. Este trámite es gratuito y se puede hacer presencial, en línea o por correo electrónico. Se ha observado que es en este proceso y en estas arenas judiciales (las agrarias o relativas a la tenencia de la tierra) donde se llevan a cabo las disputas más álgidas y extenuantes entre las comunidades en resistencia y las empresas extractivas.

A diferencia de los niveles inferiores, la Ley Minera considera que los gobiernos de los estados tienen atribuciones sólo para promocionar la actividad minera en el nivel subnacional. Sin embargo, puede haber casos excepcionales, como por ejemplo el cambio de uso de suelo en una jurisdicción estatal, en los que se necesite de permisos de los gobiernos estatales.

En resumen, para la puesta en marcha de un proyecto de extracción minera la arquitectura legal y judicial mexicana incluye a los cuatro niveles de gobierno aquí considerados. Según los procedimientos descritos, los niveles de gobierno más importantes en este proceso son el federal, el municipal y el comunitario. Decir que el nivel comunitario es importante es una deducción que se hace a partir de las prácticas de gestión, organización y procesos de decisión que hay en las comunidades en México. Si bien la ley considera formalmente el municipal como el nivel más básico de gobierno, en la práctica hay autoridades y formas de gobierno más abajo. En la práctica, esas diferentes formas de organización son quienes tienen que dar las anuencias, permisos y autorizaciones locales. Esto es particularmente importante en comunidades indígenas.

El punto de inicio del proceso para instalar y operar un proyecto minero se encuentra en los procedimientos que hay que hacer en el nivel federal. En un inicio, estos se realizan sin tener ninguna comunicación

con los niveles inferiores; es decir, las concesiones se entregan sin el consentimiento de las comunidades aledañas al proyecto. Es hasta el intento de instalación y operación cuando se tiene que dar parte al resto de los niveles de gobierno. Por esto, en este nivel la movilización legal es importante; a través de la impugnación ante tribunales federales de autorizaciones otorgadas por el gobierno federal a las empresas mineras, así como por medio de juicios agrarios (en tribunales federales) para hacer valer el derecho que las comunidades tienen de decidir sobre sus tierras.

Según vimos también, el nivel estatal es el que menos injerencia tiene en este proceso, pues de él sólo se espera la promoción de la actividad minera y en ocasiones de alguna anuencia. Sin embargo, más allá del proceso formal, el nivel estatal puede jugar un papel político clave para dar impulso a los proyectos mineros a base de coerción policial, política y económica contra las comunidades que se manifiestan en contra de éstos.

### **Conflictos mineros en México. Diagnóstico, actores y estrategias en cuatro casos de resistencia**

En este apartado presento cuatro casos de resistencia a la minería a gran escala en México. En los cuatro casos las empresas contaban con concesiones mineras cuando comenzaron los conflictos. Esto quiere decir que los primeros dos pasos que indica el marco legal, correspondientes al nivel federal, estaban cubiertos en ese momento. En tres de los cuatro casos aquí presentados se llevó a cabo una movilización socio-legal en tribunales e instancias políticas federales, municipales y comunales, la cual involucró diferentes instancias judiciales y múltiples procedimientos, el único caso en que no hubo movilización legal en instituciones estatales o federales fue el de Zautla, el cual logró detener el proyecto con acuerdos municipales y comunitarios.

Uno de los primeros conflictos contra la megaminería en México y en América Latina en general tuvo su génesis en el municipio minero de Cerro de San Pedro, en el estado mexicano de San Luis Potosí. Este conflicto, que tuvo como eje un importante proceso de movilización legal, se originó en 1995 y culminó más de veinte años después. El análisis de este caso es relevante en tanto el conflicto nació y se desarrolló de forma muy similar a otros conflictos en este campo en México:

[...] la mayoría de los conflictos emergen cuando o bien, la comunidad se entera de que sus autoridades llegaron a un acuerdo con la empresa sin consultar a la población o cuando los mismos representantes se dan cuenta de que los pagos acordados son irrisorios a comparación de lo que ganará la empresa. [...] Así mismo, el descontento inicial de las comunidades es la falta de consulta y consideración del gobierno federal que da una concesión minera sobre o bajo, mejor dicho- sus territorios sin preguntarles o avisarles siquiera (Pérez, 2014:102).

Las luchas contra la minería a gran escala en México y en general en América Latina utilizan la movilización legal como una táctica de primera importancia. En algunos casos, como el del Frente Amplio Opositor a Minera San Xavier (FAO) –principal organización que llevó adelante esta táctica en el caso de Cerro de San Pedro-, la lucha por la vía legal representa la columna vertebral de la estrategia aun cuando la movilización legal y los éxitos jurídicos no sean suficientes para detener los proyectos Asimismo, en el desarrollo de los procesos de movilización legal en los distintos casos, fue fundamental la red de aliados del movimiento, que se desarrolló en múltiples niveles (Martínez, 2016).

Estas dos características en las luchas contra la minería a gran escala se conjuntaron en diferentes aristas de los casos estudiados. Por un lado, los aliados proveyeron de conocimientos y rutas jurídicas para llevar a cabo la movilización legal en clave de litigios en cortes. Y, por otro lado, también impulsaron esfuerzos legislativos para modificar, reformar o crear nuevas leyes en materia de minería, como lo hizo de manera emblemática la Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA).

La REMA fue el primer intento por conjuntar la lucha contra la megaminería a nivel nacional. En sus primeros años, la REMA buscó apoyar a las comunidades afectadas, proporcionando asesoría legal e impulsando leyes y reformas legales para contrarrestar el extractivismo minero. Se fundó en 2008 en la localidad de Temacapulín, municipio de Cañadas de Obregón, en el estado de Jalisco. El documento fundacional de esta red fue la «Declaración de Temacapulín», la cual comienza con un diagnóstico que considera, entre otras cosas: a) que las autoridades federales se han encargado de entregar concesiones mineras, así como de engañar a los pueblos para que permitan el ingreso y explotación de sus territorios; y b) que la Ley Minera es obsoleta. Por lo cual la REMA dice en este documento que se deberían concentrar esfuerzos en: fomentar la

organización de las comunidades para la acción, la prevención y la defensa integral de los derechos y recursos de las comunidades afectadas; crear redes de acción y defensa local, nacional e internacional contra ese tipo de minería; proporcionar a las comunidades afectadas información sobre derechos, leyes y medios de defensa efectivos; contribuir a generar leyes y normas alternativas que regulen la minería.

De esta manera, la REMA tiene como uno de sus principales propósitos hacer un frente de lucha a nivel nacional en el cual se discutan, analicen y propongan soluciones para los conflictos. Quiero destacar que las propuestas impulsadas por la REMA estuvieron, por lo menos en un principio, encaminadas a dar seguimiento y formación en la movilización legal contra el modelo extractivo minero. Esta red ha realizado de manera recurrente talleres y foros, así como actividades de difusión de información. Pero en lo fundamental, las discusiones sobre a dónde dirigir los recursos, tanto materiales como humanos, conducían a la arena judicial. Así, en 2012 la REMA organizó el diplomado «Alternativas al modelo extractivo minero» con la finalidad de reflexionar, entre otras cosas, sobre «las estrategias de las empresas en la construcción y realización de proyectos mineros así como [sobre] el marco legal en el que operan las empresas y las alternativas».<sup>8</sup> Al poco tiempo, el 30 de abril de 2013, la senadora por el partido de izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Iris Vianey presentó una Iniciativa de Ley Minera. En su discurso dijo lo siguiente:

Esta ley no nace en los gabinetes del senado, en los corrillos legislativos, es una ley que nace en las comunidades y pueblos lastimados y agraviados por el poder económico y político de empresas que desarrollan impunemente la segunda colonización minera del país [...]. Resalto en particular el esfuerzo de los compañeros del Frente Amplio Opositor de San Luis Potosí (FAO), ellos fueron el motor, al lado de nuestros compañeros del Movimiento de Afectados por la Minería (REMA) de esta iniciativa construida desde abajo, desde las extrañas terribles de la minería a cielo abierto en nuestro país.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Sistema Integral de Información en Derechos Humanos [SIDIDH] (16 de julio de 2012). Se anuncia inicio del diplomado Alternativas contra el modelo extractivo minero. Ciudad de México: Centro De Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. Recuperado de: [https://centroprodh.org.mx/sididh\\_2\\_0\\_alfa/?p=17928](https://centroprodh.org.mx/sididh_2_0_alfa/?p=17928)

<sup>9</sup> «Presenta Iris Mendoza iniciativa de nueva Ley Minera», *Quadratin*, 13/04/2013.

A pesar de que la iniciativa de ley no avanzó, dos aspectos principales son remarcables de este esfuerzo contra la minería a gran escala: la presencia de aliados dentro de las instituciones políticas (en este caso en el poder legislativo) para hacer cambios en las leyes; y el rol que ha tenido el conocimiento en materia jurídica para la lucha de las comunidades contra los proyectos extractivos.

### **Cerro de San Pedro, estado de San Luis Potosí**

El municipio de Cerro de San Pedro es colindante con la ciudad capital del estado de San Luis Potosí; se encuentra a veinte kilómetros en línea recta del palacio de gobierno de este estado. La población oriunda antes de la llegada de los colonos europeos era de indígenas Huachichiles, pero con el tiempo fueron desterrados, por lo que sólo quedó población minera fluctuante a merced de los ciclos productivos de oro y plata. En 1958 el poblado quedó prácticamente abandonado después de que se consideró que por los métodos y tecnología existente ya no era rentable la extracción y beneficio de metales. A principios de la década de los 90 llegó la empresa de origen canadiense Metallica Resources Inc. a hacer exploraciones y a los pocos meses anunció su proyecto de extracción, el cual se llevaría a cabo por tajo a cielo abierto, lo cual implicaba el derrumbe del poblado. Enseguida estalló el conflicto en esta comunidad, que contaba con apenas 100 personas e históricas luchas políticas locales.

Los intentos por detener el proyecto minero en Cerro de San Pedro se llevaron a cabo en tres de los cuatro niveles de gobierno aquí identificados. Como he dicho antes, el movimiento que emprendió la lucha contra el proyecto extractivo de oro y plata tuvo como columna vertebral de su estrategia la movilización legal. Tanto recursos jurídicos, como lenguajes de derechos emanaron de este movimiento para intentar detener la destrucción del poblado. Fueron dos los principales juicios que guiaron la resistencia de la comunidad de Cerro de San Pedro: el agrario y el administrativo/ambiental, ambos en instancias federales. El primero se trató de un problema derivado del arriendo de tierras que hizo la empresa minera en 1999 a supuestos ejidatarios que presumían de tener los derechos sobre esa superficie. No obstante, los pobladores en resistencia alegaban que dichas personas no eran los ejidatarios legítimos. Podemos decir, entonces, que este conflicto se convirtió en un

problema agrario entre dos grupos de personas que alegaban legitimidad sobre las tierras. El resultado de esta disputa acreditaría a la autoridad comunitaria sobre la superficie de tierra que necesitaba la empresa minera para trabajar. Dependiendo de quién tuviera la razón se podía cancelar el contrato de arrendamiento con la empresa minera y ésta no tendría cómo acceder a la concesión, ni lugar para instalarse e iniciar operaciones.

El recurso legal se presentó ante un Tribunal Unitario Agrario, es decir, una autoridad del nivel federal. Después de varios recursos interpuestos durante seis años, el tribunal dio la razón a los habitantes en resistencia contra la empresa minera. Por este motivo, la empresa solicitó ante la Secretaría de Economía, a través de la Dirección General de Minas, la ocupación temporal de las tierras. En 2005 se le entregó la ocupación temporal a la minera por 35 años a cambio del pago a quienes figuraran como tenientes de las tierras.

El segundo frente de lucha jurídico se trató de un juicio administrativo que interpuso la comunidad en resistencia en 1999 ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para pedir que se anulara la autorización ambiental que entregó la autoridad ambiental. El juicio fue favorable para la comunidad en 2004, 2005 y 2009, pero para la última vez que se juzgó, el proyecto minero ya estaba por llegar a la mitad de su prospección productiva, por lo que la resolución quedaba sin efectos.

La presidencia municipal también se convirtió en una trinchera de lucha política contra el proyecto minero. Con la finalidad de no entregar o retirar los permisos de instalación y uso de suelo a la empresa minera, el movimiento opositor buscó estar al frente del ejecutivo municipal en diferentes ocasiones. En 1997, ganó un simpatizante del movimiento opositor. A las pocas semanas de estar al frente del ejecutivo dio a conocer contratos ilegales de venta de predios entre la empresa minera y la administración municipal pasada y anunció que retiraría los permisos municipales a la empresa minera. Seis meses después, el presidente municipal fue encontrado muerto en un camino de terracería cercano a la presidencia municipal. Cinco años más tarde, su hijo, de la mano del movimiento opositor, ganó la presidencia municipal (2003-2006). En 2004 el gobierno municipal decidió retirar los permisos correspondientes a este nivel de gobierno a la minera. Sin embargo, se le restituyeron cuatro meses después por presión política de los dos niveles de gobierno superior:

El edil priísta Oscar Loredo reconoce que autorizó la operación de la mina por temor a su vida y a presiones del Presidente de la República y del gobernador Marcelo de los Santos, a pesar de que se opuso durante meses al proyecto por razones ecológicas, culturales y sanitarias.<sup>10</sup>

Para los comicios de 2006, el movimiento opositor tuvo su propio candidato, pero perdió rotundamente contra la candidata apoyada por la empresa minera.

El proyecto inició la explotación de material y beneficio de minerales en 2007. En 2016 la empresa minera declaró el inicio de cierre de operaciones, que consistían en dejar de explotar material, reducir gradualmente el beneficio de mineral e iniciar la fase de clausura y restauración del lugar. A inicios de 2024 la empresa continúa con la remediación del sitio de trabajo y con el desmantelamiento de sus instalaciones.

Como vimos, en este caso los tres principales niveles de gobierno involucrados en el conflicto fueron el federal, quien entregó los permisos y concesiones a la empresa minera; en el municipal se llevó a cabo una lucha política a través de la cual se involucró al nivel estatal y federal como garantes de la empresa minera; y en el comunitario, por el derecho a decidir sobre sus tierras. Sin embargo, el poder del nivel federal para lograr que la empresa minera trabajara fue claramente superior. Primero con la declaratoria de ocupación temporal una vez que los ejidatarios habían ganado la legitimidad sobre sus tierras; y después con las presiones hechas en 2003 al presidente municipal para que entregara los permisos correspondientes a ese nivel.

## **Zautla, estado de Puebla**

El municipio de Zautla se encuentra en la Sierra Norte del estado de Puebla de Zaragoza. Cuenta con importantes extensiones de bosques, así como con ríos considerados sagrados por sus pobladores. Su economía está basada principalmente en la siembra de temporal, pero también existe un importante flujo migratorio estacional desde este municipio hacia plantaciones de café en los estados aledaños. A un costa-

---

<sup>10</sup> Ramírez, C. J., «De cómo el Presidente mide con dos varas. Fox promueve el desacato», *La Jornada*, 29/08/2004.

do de los caminos y veredas se aprecian las tierras que son labradas de forma conjunta por los familiares a quienes pertenece. En este sentido, no todas las tierras son ejidales, pues abundan las que son pequeña propiedad. Las comunidades que lo habitan son particularmente cooperativas entre ellas y cuentan con costumbres y tradiciones muy arraigadas. Una de ellas es la práctica de la faena, una forma de trabajo colectivo y cooperativo en comunidades indígenas y rurales de esta zona de Puebla, que se rige por normas y principios vinculados a los Usos y Costumbres. La faena implica que los miembros de la comunidad se reúnen para hacer trabajo comunitario y así mejorar la vida en esas comunidades.

De forma local y por ser regidos según sus usos y costumbres, el municipio se divide en tres Juntas Auxiliares, una de ellas es la de Talamanca, lugar donde se llevó a cabo el proyecto minero. Las Juntas Auxiliares son grupos de comunidades que fungen como autoridad intermedia entre el gobierno municipal y el gobierno comunitario. Están conformadas por un Presidente Auxiliar junto con sus regidores; y la designación de cargos la puede hacer el presidente municipal o a través de procesos de elección internos. En muchos casos, las juntas auxiliares promueven la participación ciudadana y la toma de decisiones colectivas en asuntos que afectan a la comunidad. Esto puede incluir la organización de asambleas o consultas para discutir y tomar decisiones sobre proyectos locales, presupuestos y otros temas relevantes.

En 2005 llegó la empresa de inversión china Minerales La Luz, S.A. de C.V. Siete años después, en 2012, empezó a hacer labores de instalación de su maquinaria. Según los medios de comunicación, durante la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se entregaron los permisos federales a la empresa minera y posteriormente el gobernador del estado de Puebla los avaló.<sup>11</sup> En este caso no tuvo que buscar arrendar o comprar tierras a la comunidad porque adquirió las instalaciones y terrenos de operación de un antiguo proyecto minero que laboró con métodos tradicionales varias décadas antes. El 31 de agosto de 2012, el representante legal de JDC Minerales, pidió al presidente municipal los permisos de cambio de uso de suelo y un oficio que respaldara la conformidad del uso de explosivos en la mina. De forma paralela, un funcionario público del orden federal y un académico que se ha dedicado a estudiar esa región se acercaron al Centro de Estu-

---

<sup>11</sup> Carmona, R. «Una mina de oro, entre la elección en Puebla», *Animal Político*, 26-06-2013.

dios para el Desarrollo Rural (CESDER) y posteriormente a la presidencia municipal, con la finalidad de advertir sobre un proyecto minero que quería operar en el municipio de Zautla. Con esa alerta que se hizo al CESDER inició el conflicto que involucró sólo al nivel municipal y comunitario y que duró sólo unos meses entre la primera reunión comunitaria y la expulsión de la empresa minera.

El conflicto duró de mediados de septiembre al 21 de noviembre de 2012. Durante este tiempo se llevó a cabo una campaña de información sobre los efectos perjudiciales de los proyectos de extracción minera a gran escala en la salud, medio ambiente y el tejido social, así como reuniones periódicas entre los jueces auxiliares, personal del CESDER y el presidente municipal para exhortar a este último de no entregar los permisos. El proceso de organización comunitaria se llevó a cabo por medio de asambleas. Entre octubre y noviembre se reunieron las juntas auxiliares y los pobladores de las 32 comunidades de Zautla en cuatro ocasiones. Las reuniones terminaban con la firma de los acuerdos hechos a través del voto a mano alzada. Finalmente, el 21 de noviembre de ese mismo año, autoridades comunales, municipales y pobladores de Zautla se reunieron para ratificar la decisión de cerrar la mina; se acordó, además, que tendrían 24 horas para retirar su equipo y salir del municipio. Al día siguiente, los pobladores, acompañados de patrullas de seguridad municipal fueron a las instalaciones de la empresa para ver cómo se iban los trabajadores y directivos de la empresa con su maquinaria y equipo de trabajo.

Este conflicto no emprendió una movilización legal en tribunales federales o estatales, sino que se dirimió en los dos niveles de gobierno inferiores. Según Beaucage *et al.* (2017), la estrategia general de las comunidades de esta región del estado de Puebla ha sido procurar la organización local y mantener el control de los gobiernos municipales. Así fue para este caso, donde la piedra angular del éxito de la resistencia estuvo en la buena organización del gobierno comunitario y en la comunicación fluida, así como el control persistente del presidente municipal. La movilización legal consistió en el lenguaje de derechos sobre la libre autodeterminación del pueblo de Zautla y en la redacción de acuerdos de asambleas comunitarias.

En suma, a causa de la rápida y efectiva organización comunitaria, no hubo necesidad de acudir a instancias estatales o federales. Este es el único caso aquí presentado con esta característica. Otro aspecto importante que hay que señalar es que los integrantes de la comunidad mani-

festaron represalias de parte del gobernador por no haber permitido que operara el proyecto minero.

### **San José del Progreso, estado de Oaxaca**

El municipio de San José del Progreso se encuentra en la región de los Valle Centrales de Ocotlán en el estado de Oaxaca. La cabecera municipal, lugar principal donde se desarrolló el conflicto, es una comunidad que ha construido sus arreglos territoriales a través de la agricultura como eje rector de la economía y la vida social durante siglos. Al igual que el caso de Zautla, esta comunidad se rige bajo usos y costumbres, por lo cual dirigen parte importante de su vida cotidiana bajo sus propias formas de organización. Sin embargo, aunque la agricultura es la actividad económica más popular en el municipio, ésta ha caído en desuso principalmente debido a las malas condiciones climáticas y al gran flujo migratorio existente. Desde hace varias décadas, hay flujos migratorios importantes, tanto dentro del país (los pobladores emigran hacia otros estados de la república), como hacia Estados Unidos. Esto ha dificultado que las formas de organización comunitarias y las formas de gobierno local se desarrollen de manera funcional.

En San José del Progreso, los usos y costumbres permiten que el proceso de elección de autoridades municipales sea determinado por las comunidades y no por el sistema electoral convencional. En este sentido, hay una asamblea comunal que es la máxima autoridad y es a través de ésta que se acuerdan cosas tan importantes como quién será el presidente municipal o si merece ser destituido, o la organización de trabajo colectivo y fiestas patronales. Cada comunidad que conforma el municipio acuerda quién será su representante en la asamblea, pero una situación recurrente es que las cabeceras municipales mantengan el control de la autoridad comunal, por lo que el resto de las comunidades quedan marginadas.

En 2006 la empresa Fortuna Silver Mines, de origen canadiense, solicitó una reunión con el presidente municipal y su cabildo, así como con el jefe ejidal de San José del Progreso para requerir las autorizaciones correspondientes. Del municipio, la empresa minera obtuvo los permisos y anuencias necesarias; y del ejido recibió el acceso a la superficie de sus concesiones mineras. El procedimiento esperado era que las autoridades ejidales y municipales convocaran a una asamblea para que allí,

previamente informados, se decidiera sobre lo que la empresa solicitaba, pero en cambio, los permisos se entregaron sin avisar a la comunidad. Es decir, los dos niveles de gobierno inferiores no actuaron conforme lo establecido por los usos y costumbres de la comunidad. Por esto, una parte de la población desconoció a estas autoridades y emprendió una doble lucha: contra las autoridades municipales y ejidales; y contra la empresa minera.

En 2007 se fundó la Coordinadora de Pueblos Unidos del Valle de Ocotlán (CPUVO), conformada por varias comunidades de los municipios de San José del Progreso y Magdalena Ocotlán (municipio aledaño y en riesgo de ser afectado por el proyecto minero). Según el Informe de la Misión Civil de Observación «Justicia para San José del Progreso»:

Desde 2007, la CPUVO inició un proceso de defensa legal y de movilización social pacífica contra la empresa minera, denunciando la violación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado, y del derecho al territorio; ya que la empresa minera y el gobierno federal y municipal no proporcionaron ningún tipo de información sobre el proyecto a la comunidad.<sup>12</sup>

Entre 2007 y 2013, en la comunidad de San José del Progreso se vivió un clima de hostilidad máximo. Aunado a la movilización legal emprendida en la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, hubo una serie de manifestaciones y bloqueos carreteros para intentar impedir la operación del proyecto minero. El resultado fue una intensa polarización entre quienes estaban a favor de la empresa y los que estaban en contra. Desde 2011, en el pueblo había dos grupos que se adjudicaban la legitimidad del gobierno municipal, dos escuelas primarias y dos servicios de recolección de basura. Entre el inicio del conflicto y 2016, en el municipio se habían vivido acontecimiento de mucha violencia, dentro de los que destacan: en 2009 la entrada de más de 1000 efectivos policiales del orden federal y estatal para restaurar el orden y este mismo año la disolución de la Asamblea ejidal; en 2010 el asesinato del presidente municipal; en 2012, el asesinato del líder de la CPUVO; en 2013, amenazas de

---

<sup>12</sup> Colectivo Oaxaqueño en Defensa de los Territorios (2013). Justicia para San José del Progreso. Informe para la misión civil de observación. Recuperado de: <https://endefensadelosterritorios.org/endefensadelosterritorios/2014/03/16-DE-DICIEMBRE-INFORME-web.pdf>

muerte a integrantes de la CPUVO; y en 2016 el asesinato en un ex presidente municipal (2011-2013).

De este caso se destaca el desdibujamiento de las autoridades comunitarias, lo que dificulta la movilización legal en estos niveles. El conflicto desatado por la llegada del proyecto minero llevó a la polarización de la comunidad de San José del Progreso. La disolución de la Asamblea ocasiona que no se puedan tomar acuerdos comunitarios referentes a la tenencia de la tierra, ni asuntos políticos o electorales en la demarcación municipal. No obstante, en contraste, en el municipio de Magdalena Ocotlán denunciaron que la empresa minera pretende expandir su proyecto de extracción de oro y plata y que dentro de sus planes está entrar a esta comunidad, por lo que, en 2019, las autoridades municipales y el Comisariado ejidal celebraron una Sesión Solemne de Cabildo para declarar su territorio prohibido para la minería.<sup>13</sup> Aunque no es el caso de San José del Progreso, podemos remarcar esa estrategia de movilización legal como parte del repertorio de posibilidades en los niveles inferiores de gobierno.

Por otro lado, podemos decir que la movilización legal emprendida por la CPUVO se centró en el nivel federal. A través de juicios en tribunales administrativos federales y de puntos de acuerdo de la representación oaxaqueña en el Congreso de la Unión se buscó que la Manifestación de Impacto Ambiental fuera revisada y revocada. Asimismo, se interpusieron demandas ante las oficinas federales y estatales de derechos humanos.

Por último, vale la pena subrayar la presión del gobierno federal y estatal ejercida en la comunidad de San José del Progreso para que el proyecto se pusiera en marcha. Esto es evidente desde la entrega de permisos federales, pero también en la puesta a disposición de efectivos policiacos del nivel federal y estatal.

## **Mineral de la Luz, estado de Guanajuato**

Mineral de la Luz se encuentra en el estado de Guanajuato, ampliamente conocido por su tradición minera. Esta comunidad es una de

---

<sup>13</sup> Colectivo Oaxaqueño en Defensa de los Territorios (4 de octubre de 2019). Cabildo Municipal Declara: Territorio de Magdalena Ocotlán, prohibido para la minería. Recuperado de: <http://endefensadelosterritorios.org/2019/04/10/cabildo-municipal-declara-territorio-de-magdalena-ocotlan-prohibido-para-la-mineria/>

legación del municipio de Guanajuato (capital del estado), lo que quiere decir que son una subdivisión administrativa dentro de este municipio. Cada delegación cuenta con un delegado municipal nombrado por el presidente municipal y tomando en cuenta una consulta popular con los habitantes. Entre sus atribuciones se encuentran: ejecutar los acuerdos del Municipio, vigilar y mantener el orden público, actuar como conciliador en los conflictos e informar al Ayuntamiento municipal de acontecimientos que afecten el orden público.

La empresa Endeavour Silver, de origen canadiense, llegó a este lugar en 2007, cuando adquirió el proyecto minero Mina Bolañitos. Por la compra, se hizo propietaria de 2500 hectáreas en donde opera dos minas subterráneas. Como parte de su plan de operación y renovación del proyecto, la empresa tuvo que solicitar varios permisos, como el «Cambio de uso de suelo a infraestructura minera» (2010); la «Ampliación presa de jales Bolañitos» (2010); la expedición de una nueva concesión minera o la ampliación de «Patio de Tepetatera y Ampliación de Infraestructura» (2011). En estos procesos se necesitaba de la licencia y anuencia de los cuatro niveles de gobierno, que en todos los casos fueron otorgados. En el caso del nivel comunitario, éste se refiere al delegado municipal, del que también se necesita la anuencia.

El conflicto se inició en 2013, cuando los habitantes de Mineral de la Luz, y otras comunidades aledañas manifestaron su malestar frente al constante paso de camiones de carga de material por las calles de dichos poblados y las fuertes detonaciones vinculadas a la extracción de material. Los pobladores se acercaron al delegado municipal electo para el periodo 2013-2015 para hacerle saber sus reclamos. Éste convocó a una asamblea para discutir lo que estaba pasando en la comunidad. Allí se dijo que las detonaciones de la empresa minera, además de afectar la vida cotidiana, estaban dañando las estructuras de las casas y de la iglesia. Entre ese año y 2014, el delegado municipal intentó acercarse a las autoridades del municipio de Guanajuato para dar a conocer el conflicto, pero no recibió ayuda. Lo que logró con esas recurrentes visitas al municipio de Guanajuato fue la atención de medios de comunicación, lo cuales iniciaron una campaña de denuncia en periódicos locales.

De esa atención obtenida se desprendió el corto proceso de movilización legal. Con la ayuda de un departamento de asesoría gratuita del Poder Judicial de Guanajuato (nivel estatal), el 15 de febrero de 2015, habitantes de la comunidad interpusieron un juicio en un tribunal federal contra de la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente

(PROFEPA), el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el coordinador de Protección Civil estatal, el director de Protección Civil municipal y el alcalde municipal. Se trató de un recurso jurídico para que las autoridades hicieran revisiones a los permisos de la empresa minera, así como a las posibles afectaciones a las estructuras arquitectónicas consideradas de gran valor patrimonial por los habitantes y las autoridades encargadas del resguardo del patrimonio. Éste fue impugnado tanto por las autoridades municipales, como por la empresa minera. Sin embargo, el resultado final fue favorable para la comunidad y se obligó a las autoridades competentes a realizar dictámenes para informar de los posibles daños a las estructuras arquitectónicas en Mineral de la Luz. Las autoridades asistieron a Mineral de la Luz para hacer las revisiones y entregaron un informe con algunas recomendaciones para la empresa minera.

Este fue el único recurso que se interpuso. Cuando se entregaron los dictámenes de las autoridades federales, estatales y municipales, el periodo en funciones del delegado municipal que inició el proceso de movilización legal ya había terminado. Destaca el papel de este personaje, que si bien inició dicho proceso de movilización legal, éste fue aislado, pues el siguiente delegado no dio continuidad al proceso e hizo caso omiso a los reclamos de la comunidad.

Otro punto por subrayar es que este proceso de movilización legal fue acompañado por una oficina de defensoría pública gratuita del poder judicial estatal. El reclamo, a diferencia de los tres casos anteriores, no fue la cancelación del proyecto minero, sino una revisión de la magnitud de las explosiones y su impacto en el poblado; es decir, era más un proceso de negociación con la empresa, que de oposición. Ninguno de los reclamos estaba dirigido al poder judicial estatal, por ello la defensoría pública se vio en mejor posición para asesorar en el juicio contra las autoridades federales, estatales y municipales.

## **Discusión y conclusiones**

Este trabajo ofrece el análisis de cuatro conflictos generados por minería a gran escala en México para observar cómo la arquitectura federal de este país impacta en las estrategias de movilización legal de las comunidades afectadas por los proyectos de extracción minera. Por esta razón, he destacado dos elementos que son de suma importancia para la mejor comprensión de estos conflictos: por un lado, que en México las

comunidades y movimientos afectados por los proyectos de extracción minera hacen uso generalizado de la movilización legal para hacer sus reivindicaciones; y que la arquitectura federal mexicana está compuesta formalmente por tres niveles de gobierno, pero hay uno más que emana de las prácticas comunitarias. Sobre la movilización legal, dijimos que es entendida como el uso de instrumentos jurídicos y la movilización de lenguajes y símbolos legales. Y sobre la arquitectura legal federal mexicana para la puesta en marcha de un proyecto minero enfatizamos que los cuatro niveles de gobierno están involucrados; mientras que el federal, el municipal y el comunitario son los más involucrados en el proceso legal de instalación y operación del proyecto, el nivel estatal puede jugar un papel político clave en la promoción e imposición de dicho proyecto. Por esto, es en los niveles federal, municipal y comunitario por donde corren las principales rutas de movilización legal emprendidas por las comunidades afectadas.

En el nivel federal, los dos caminos más recurrentes son: buscar la cancelación de las autorizaciones federales. Este fue el caso de San José del Progreso y Cerro de San Pedro, en donde los opositores a los proyectos mineros interpusieron recursos jurídicos para cancelar las autorizaciones ambientales entregadas por las autoridades federales. El otro camino es buscar en instancias federales agrarias que se respete el derecho que tienen los ejidatarios a decidir sobre sus tierras. El caso de Cerro de San Pedro es ejemplo de esto último. No obstante, los resultados obtenidos por estas sendas legales son claroscurios. En ninguno de los dos casos mencionados se obtuvieron resultados positivos que se tradujeran en éxitos efectivos. Otra vez el caso de Cerro de San Pedro es emblemático, pues, aunque ganó ambos juicios federales, éstos no tuvieron consecuencias prácticas en el conflicto; en el agrario, la Secretaría de Economía determinó hacer una ocupación temporal de las tierras y en el administrativo, la dilatación temporal que hubo en el juicio fue determinante para que la resolución favorable quedara sin efectos.

No dejemos de subrayar que en ninguno de los casos presentados se hizo una consulta previa para entregar concesiones mineras. Esto puede ser considerado como una imposición por parte del gobierno federal hacia las comunidades que se encuentran sobre la superficie concesionada.

Aunque en el caso de Mineral de la Luz también se recurrió a tribunales federales, el caso es diferente. De los cuatro casos, este es el único donde la movilización legal no buscó oponerse al proyecto. La de-

manda no era que se cancelara el proyecto, sino que la empresa minera redujera la intensidad de trabajo y se restauraran las estructuras dañadas por las detonaciones. Quizá por la naturaleza de estas demandas, este fue el único caso donde se recurrió a una defensoría pública estatal. En términos prácticos, el juicio interpuesto fue favorable para la comunidad quejosa; no obstante, el reclamo inicial no fue resuelto y el proceso de movilización legal se truncó cuando la autoridad comunitaria fue reemplazada.

En el nivel municipal, las vías de acción se centran en el presidente municipal. Esta figura política es quien tiene el poder de decidir si entrega los permisos de instalación y uso de suelo a las empresas y si concede la firma para la anuencia de uso de explosivos. Sólo en el caso de Zautla se logró tener el control comunitario sobre la presidencia municipal. Es importante recordar que Zautla se rige bajo sus propios usos y costumbres, por lo que sus formas de organización política y social, así como la rápida ofensiva contra el proyecto minero, permitieron que ese control sobre la presidencia municipal se convirtiera en un éxito rotundo.

En los casos de Cerro de San Pedro y San José del Progreso, por el contrario, la lucha por la presidencia municipal costó la vida de presidentes municipales y el acoso de los niveles de gobierno superior.

En el nivel comunitario, es a través de los acuerdos colectivos expresados en actas de asamblea como se puede movilizar la ley para reivindicarse frente a estos proyectos mineros. Hay que distinguir dos tipos de autoridades comunitarias: la agraria y la comunal. En los casos de San José del Progreso y Cerro de San Pedro había asambleas ejidales; y en los casos de Zautla y San José del Progreso había asambleas comunitarias. En cualquiera de los dos casos, la lucha más importante está en el derecho a decidir sobre los territorios. Cada una de ellas ofrece diferentes posibilidades de lucha legal. Desde las asambleas ejidales se puede desafiar en tribunales federales agrarios, apelando a los derechos agrarios; y desde las asambleas comunitarias ante instancias federales y cortes internacionales, apelando a derechos indígenas.

La cohesión y buena organización comunitaria son fundamentales para que llevar la defensa por estos caminos tenga resultados exitosos. San José del Progreso contrasta con estas características. Aunque tenía ambas asambleas, la poca cohesión social las llevó a la disolución y a un contexto de alta violencia y polaridad social y política. En comparación, en Magdalena Ocotlán (el municipio aledaño) y en Zautla declararon sus territorios libres de minería. Estas declaratorias son vinculantes y

tienen que ser respetadas por todos los niveles de gobierno, pero más allá de eso, son una expresión de buena organización y cohesión social.

Por su parte, el nivel estatal tiene una aparente poca participación en estos procesos. Como vimos en el apartado sobre el marco legal, las normas y leyes sólo exigen anuencias y consentimientos de este nivel. Esto puede sugerir que su participación en la decisión sobre la viabilidad de un proyecto minero es marginal. Pero lo que los cuatro casos estudiados revelan es que, más allá de su participación judicial, las autoridades estatales son actores políticos clave, pues impulsan la actividad minera en la entidad y disuaden a las comunidades de aceptar los proyectos mineros. Por ejemplo, en los casos de Cerro de San Pedro y San José del Progreso los gobiernos estatales proporcionaron efectivos policíacos para disipar las manifestaciones en contra de los proyectos mineros y en Zautla impusieron represalias reflejadas en la reducción de presupuesto municipal.

Para Montoya et al. (2022), existe poca coherencia entre los derechos reconocidos entre distintas jurisdicciones. En este sentido, los casos analizados aquí dan cuenta del encuentro frontal entre los intereses de la política económica federal que impulsa e incentiva la inversión minera nacional y extranjera, y las necesidades y formas de vida de las comunidades cercanas a los proyectos mineros. En este encuentro chocan las leyes y reglamentos mineros con los derechos reconocidos en la Carta Magna. Es allí donde se potencian las posibilidades de movilización legal. Esto sugiere que mientras más derechos violentados, más posibilidades de movilización legal. Como en los casos de comunidades indígenas.

Sin embargo, tener más posibilidades de movilización legal no significa más probabilidades de éxito. Paradigmáticamente, el único caso presentado que tuvo éxito rotundo y efectivo contra el proyecto minero no interpuso ningún juicio en tribunales estatales o federales. Todo se resolvió en muy corto tiempo en el nivel comunitario. Por el contrario, el caso de Cerro de San Pedro llevó procesos de movilización legal complejos y de larga duración en tribunales federales y aunque ganó formalmente, en la práctica el poder de las autoridades federales se impuso con la ocupación temporal de tierras y la interpretación caprichosa de la ley para retrasar la resolución de los juicios.

Reconocer un cuarto nivel de gobierno es, en nuestra opinión, lo que abre las posibilidades reales de hacer frente a los proyectos extractivos en México. Para que este reconocimiento sea efectivo, se necesita en

primera instancia que esté expresado en las diferentes leyes y reglamentos mexicanos.

Para el caso minero, habrá que hacer un análisis del cambio de política federal en materia de minería a la luz del cambio de signo político en el gobierno del país en 2018, y de su impacto en las comunidades en resistencia. En ese año tomó protesta como Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, el primer presidente de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). López Obrador prometió reformas profundas a varias leyes del país, dentro de las cuales se encuentra la Ley Minera y una reforma constitucional en materia de derechos indígenas. La primera fue aprobada como Ley de Minería y, aunque sufrió modificaciones mayores con respecto a la propuesta original, estipula la consulta previa, libre e informada antes de entregar una concesión; elimina la expropiación como derecho del concesionario; y retira el carácter preferente a la actividad minera. Esta nueva ley, por ejemplo, considera que: «para el inicio de las obras y trabajos mineros, la persona titular de la concesión debe obtener las autorizaciones, permisos y concesiones necesarias ante las instancias federales, locales y municipales correspondientes» (Ley de Minería, 2023). No hay claridad sobre lo que se entiende por instancias locales. En diferentes ocasiones se refiere a autoridades e instancias locales y municipales como dos figuras que pueden ser lo mismo o diferentes. Es decir, hay una ambigüedad respecto a los niveles de gobierno. Pero podría ser complementado con las reformas constitucionales en materia indígena, dentro de la que se estipula: reconocer de manera plena, con capacidad jurídica en la toma de decisiones, a los pueblos indígenas y afrodescendientes; y el reconocimiento constitucional del nivel comunitario como forma básica de organización autónoma.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Ambas leyes son iniciativas del ejecutivo federal, pero han sido acompañadas por colectivas indígenas y de defensa del territorio y organizaciones de derechos humanos. La ley de Minería fue impugnada a los pocos días de ser publicada, por lo que se encuentra suspendida hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva el juicio. Y la propuesta de reforma constitucional en materia indígena aún no es presentada en el Congreso de la Unión, donde tiene que ser discutida y posteriormente votada.

## Referencias Bibliográficas

- Aquino-Centeno, S. 2021. «Experticias y juridificación comunitaria: defensa del subsuelo y tierras comunales en Oaxaca, México». *Íconos - Revista de Ciencias Sociales* (72):13-32.
- Burstain, P. (1991). Legal Mobilization as a Social Movement Tactic: The Struggle for Equal Employment Opportunity. *American Journal of Sociology*, 98 (5): 1201-1225.
- Burstein, P. (1991). Reverse Discrimination» cases in the Federal Courts: Legal Mobilization by a Countermovement. *The Sociological Quarterly*, 32 (4): 511-528.
- Burstein, P., & Monaghan, K. (1986). Equal Employment Opportunity and the Mobilization of Law. *Law & Society Review*, 20 (3): 355-388.
- Beaucage, P., Olguín, L. D., Pasquel, I. R., & Ramírez, C. M. (2017). Con la ayuda de Dios. Crónica de luchas indígenas actuales por el territorio en la Sierra Nororiental de Puebla. *Journal de la société des américanistes* (103-1): 239-260.
- Collier, C. N. 2020. «Comparing country-wide womens organizations in Canada and the United States in the age of decentralization». En *Handbook on Gender, Diversity and Federalism*, editado por J. Vickers, J. Grace, y C. N. Collier. Edward Elgar Publishing.
- Domingo, P. (2011). Judicialización de la política: el cambio de papel político del Poder Judicial en México. En R. Sieder, L. Skjolden, & A. Angell, *La judicialización de la política en América Latina*. México: Ciesas y Universidad Externado de Colombia. 39-66.
- Epp, C. R. (2013). *La revolución de los derechos. Abogados, activistas y cortes supremas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Flores, E. C. (abril-junio de 1986). Minas y mineros: pago en especie y conflictos, 1790-1880. *Historias* (13).
- Fundar. 2023. «Minería canadiense en México: ¿Quién se ha beneficiado de la relación bilateral?» Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
- Gordillo G., J. 2020. «Lenguaje de derechos y apertura de oportunidades legales para el cambio social: el Movimiento por la Paz con

- Justicia y Dignidad y la Ley General de Víctimas». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65(239).
- Gobierno de México. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Hernández R., Ú. H. (2014). *Vivir la mina: el conflicto minero en San José del Progreso y sus efectos cotidianos en la vida individual y la existencia colectiva; rupturas, contrastes, reconstrucciones y resistencias*. Oaxaca de Juárez: (Tesis) Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Hilson, C. (01 de abril de 2002). New social movements: the role of legal opportunity. *Journal of European Public Policy*: 238-255.
- Losekann, C. (2013). Mobilização do Direito como Repertório de Ação Coletiva e Crítica Institucional no Campo Ambiental Brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*: 311-349.
- Ley Minera, Reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 26 de junio 1992, (México).
- Ley de Minería, Reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 8 de mayo de 2023, (México)
- Martínez C., C. A. 2020. «Cómo el movimiento LGBT define disputar en derechos de minorías. Enmarcamiento legal mediante difusión relacional». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65(239).
- Martínez C., G. 2020. «Las élites se movilizan para combatir la inseguridad. Estructura de apoyo y litigio estratégico en la regulación del cannabis». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65(239).
- Montoya, A., Rachel A., y Bravo-Espinosa Y. 2021. «Juridificación multiescalar frente a la industria minera: experiencias de Centroamérica y México». *Íconos - Revista de Ciencias Sociales* (72):57-78.
- Martínez R., U. P. (2016). «Hemos hecho de todo, hemos intentado todo lo que te puedas imaginar»: *Decisiones estratégicas del Frente Amplio Opositor a Minera San Xavier*. México: Flacso (Tesis).
- Martínez R., U. P. 2020. «Movilización legal y el inicio de la lucha contra la megaminería en México. Del FAO a la REMA». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65(239).
- McCann, M. (2006) «Law and Social Movements: Contemporary Perspectives» *Annual Review of Law and Social Science*, 2: 17-38.
- Pérez, J. S. (2014). *Territorialidades contenciosas en México: el caso de la*

- minería*. Instituto de Geografía, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental. México: UNAM.
- Ruibal, A. 2018. «Federalism and subnational legal mobilization: feminist litigation strategies in Salta, Argentina.» *Law & Society Review* 52.4: 928-959.
- Ruiz O., R. 2020. «Uso, mantenimiento y éxito de la movilización legal en torno a la presa El Zapotillo». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65(239).
- Secretaría de Economía. 2022. «Obtención de ocupación temporal o constitución de servidumbre con la conformidad del afectado, de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio.» Secretaría de Economía. Disponible en: <https://e.economia.gob.mx/tramites/obtencion-de-ocupacion-temporal-o-constitucion-de-servidumbre-con-la-conformidad-del-afectado-de-los-terrenos-indispensables-para-llevar-a-cabo-las-obras-y-trabajos-de-exploracion-explotacion-y-bene/>.
- Sieder, R., Schjolden, L., & Angell, A. (2011). Introducción. En R. Sieder, L. Skjolden, & A. Angell, *La judicialización de la política en América Latina*. México: Ciesas y Universidad Externado de Colombia. 17-37.
- Sieder, R., Montoya, A. y Bravo-Espinosa, Y. 2022. «Presentación del dossier. Extractivismo minero en América Latina: la juridificación de los conflictos socioambientales». *Íconos - Revista de Ciencias Sociales* (72):7-12.
- Smulovitz, C. 2012. «Public Defense and Access to Justice in a Federal Context: Who Gets What, and How in the Argentinean Provinces?». Presentado en el Congreso Anual de American Political Science Association.
- Smulovitz, C. 2015. «Legal Inequality and Federalism: Domestic Violence Laws in the Argentine Provinces». *Latin American Politics and Society* 57(3):1-26.
- Tavera F., L. 2020. «El enfoque de la movilización legal en el estudio de los movimientos sociales». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65(239).
- Tetrault, D. (septiembre de 2013). La megaminería en México. Reformas estructurales y resistencia. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* (14), 214-231.

- Veltmeyer, H., & Petras, J. (2014). *El neoextractivismo ¿un modelo pos-neoliberal de desarrollo o el imperialismo del siglo XXI?* México: Crítica.
- Vickers, J., Joan G., y C. N. Collier. 2020. *Handbook on Gender, Diversity and Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar publishing.
- Wilson, B. M., & Cordero, J. C. (2006). Legal Opportunity Structures and Social Movements: The Effects of Institutional Change on Costa Rica Politics. *Comparative Political Studies*, 39, 325-351.
- Zemans, F. (1983) «Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System» *The American Political Science Review*, 77(3): 690-703.





## Reseñas bibliográficas



Comentario Bibliográfico del libro de Leoni M.S. y Núñez Camelino, M. (coords.) (2022), *Pasados periféricos. Historia y memoria en el Nordeste Argentino*. Corrientes, Argentina: Eudene, 186 págs

Bibliographic Commentary of the book by Leoni M.S. and Núñez Camelino M. (coords.) (2022), *Pasados periféricos. Historia y memoria en el Nordeste Argentino*. Corrientes, Argentina: Eudene, 186 pp

Denise Reyna Berrotarán<sup>1</sup>

La historia de la historiografía y las políticas de memoria son campos que vienen profundizando sus intercambios en novedosas producciones que entretienen la política, la historia y la memoria. Desde hace unos años, se han multiplicado los estudios sobre las representaciones de memoria y usos del pasado desde diferentes perspectivas. En ese entrecruzamiento se incorporan los avances en los estudios de las historias locales, regionales y provinciales.

En parte esto es el resultado del desdibujamiento de las historias regionales en los relatos que se denominaban «nacionales». Así como Ricardo Levene en el siglo pasado con su magna *Historia de la Nación Argentina* (1962) le dio a las provincias dos capítulos para hacer una historia integral, mientras la «historia nacional» ocupaba ya ocho tomos previos, o en este siglo y vinculado al campo de la escritura de la his-

toria Devoto y Pagano (2009) escribieron una historia de la historiografía argentina que relegaba las regiones sólo a algunos párrafos, la respuesta de los historiadores no se hizo esperar.

Esto llevó a la proliferación, sin dudas necesaria, desde ese entonces y hasta la actualidad de las historias de la «periferia». Eso se evidencia en distintas obras que dan cuenta de estudios pormenorizados con periodizaciones alternativas a las clásicas. Este escenario ha tenido como resultado múltiples producciones historiográficas que con mucha seriedad escriben desde sus propias localidades. Como un ejemplo clave, en el año 2021 se concretó la obra de *Historiografía Argentina. Modelo para armar* que recuperaba la periodizaciones de todas las provincias y en la que participaron historiadores de cada una de ellas intentando construir una narrativa realmente federal.

---

<sup>1</sup> Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.  
Correo electrónico: denise.reyna.berrotaran@unc.edu.ar

Es en ese contexto que nos encontramos con la obra aquí reseñada. Esta producción científica sigue apostando por la construcción de estos estudios en la tríada historia de la historiografía-políticas de la memoria-historia regional. Este conjunto de trabajos son coordinados por dos historiadoras de la Universidad Nacional del Nordeste con una larga y reconocida trayectoria en el campo de estudios de la historia de la historiografía argentina. En este libro se evidencia el trabajo mancomunado y las lecturas vertebradoras muestran una gran sintonía de trabajo por parte de las coordinadoras pero también el trabajo periódico de un verdadero equipo de investigadores. Surge como un esfuerzo de ver lo que no se vio en las fuentes, las operaciones que se dieron alrededor de partidos políticos, élites o disputas por la memoria en la región del Nordeste argentino.

Luego de una introducción, esta producción presenta diez capítulos que se ocupan de temáticas que agruparemos en función de núcleos interpretativos de la historia de la historiografía. Es claramente una producción que representa el arco de temas que hoy transitan las investigaciones del campo historiográfico. Positivamente, resulta difícil subdividirlos en bloques debido a que todos se encuentran entramadas lo que evidencia una construcción colectiva del conocimiento histórico.

Como primer tema, encontramos estudios biográficos o de trayectorias intelectuales con el artículo de Josefina Cargnel, aportando datos desconocidos sobre el Padre Pedro Lozano, o el trabajo de Pablo Javier Sánchez sobre Carlos López Piacentini. El trabajo de Carg-

nel es un hallazgo tanto para quienes estudian el pasado colonial como para quienes investigan a historiadores del Siglo XIX y XX. La figura de Padre Lozano, tan conocida en el mundo historiográfico, es recuperada por la autora con fuentes inéditas que explican y complejizan el personaje. Es un estudio preciso para poder terminar de construir la imagen de uno de los primeros historiadores del Río de la Plata. En el caso de Sánchez, retratar a López Piacentini no es sólo un recorrido por la trayectoria intelectual de una persona sino que permite reconstruir, a través de su biografía, un proceso de institucionalización de las prácticas arqueológicas-paleontológicas, cuestión que muestra la importancia que tiene el lugar de los protagonistas en los estudios sobre institucionalización de las disciplinas.

Otro bloque de artículos se concentra en el análisis de las conmemoraciones y cómo se representa el pasado en distintos momentos. En esta línea se presentan cuatro artículos. El trabajo de María del Mar Solís Carnicer, se propone examinar las operaciones historiográficas correntinas surgidas durante el peronismo. Ante la ausencia de espacios que nuclearan a los historiadores correntinos y las historias liberales ya cristalizadas, fueron las representaciones en torno a distintos pasados los que construyeron y disputaron durante el peronismo nuevas y divergentes lecturas historiográficas sobre los distintos héroes provinciales y nacionales. Por otro lado y desde Chaco, María Alejandra Zurlo nos ofrece un panorama del impacto de la conmemoración del centenario de la creación de esta provincia

en 1972 sobre todo en el discurso peiodístico y de qué manera, en un contexto de crisis económico-político, el relato de la creación era una clara operación de memoria con la intencionalidad de impactar sobre el presente.

Sumado a esto, nos encontramos con el novedoso trabajo de Tomás Elías Zeidler que realiza un análisis agudo sobre las conmemoraciones fílmicas en la Masacre de Margarita Belén durante la última dictadura cívico-militar. Además del análisis propio de esta conmemoración este artículo enfatiza la importancia de incorporar al campo de los estudios sobre las representaciones y usos del pasado las narrativas fílmicas y sus particularidades para analizar, como en este caso, hechos traumáticos de nuestra historia. Finalmente, nos encontramos con el trabajo de María Gabriela Quiñonez que examina la representación de Rosas en distintos momentos historiográficos y las dificultades de ciertas reivindicaciones de este gobernador contra la construcción del lugar de Corrientes en el relato nacional.

Otro tema vertebrador de esta obra es la creación y consolidación de espacios institucionales que trabajan con el pasado como es el trabajo de Juan Manuel Arnaiz sobre el Museo Regional de Corrientes y la institucionalización de los estudios arqueológicos en el Nordeste de María Núñez Camelino. En ambas investigaciones tiene mucha centralidad la musealización aunada a los procesos institucionalizadores aunque sendos autores lo trabajan desde dimensiones diferentes. En el caso de Arnaiz este proceso es estudiado desde el surgimiento del Museo Regional y la centralidad de la organización y fortaleci-

miento de las colecciones arqueológicas que se exponían, todo fomentado, en el caso correntino, por políticas educativas. La otra dimensión expuesta por Núñez Camelino, nos despliega el lugar de la arqueología en la recientemente creada Facultad de Humanidades, en un estudio que pone el eje en los procesos resolutivos que ofrecen decisiones políticas universitarias y que, de mano de Alfredo Martinet, permiten comprender el surgimiento y las representaciones del pasado que tendrían lugar en el Museo Regional de Antropología.

Por último, encontramos dos trabajos que, a partir de arcos ideológicos antagónicos, presentan el vínculo entre ciertos partidismos políticos y las consecuentes construcciones sobre el pasado. Uno de ellos es el trabajo de Alicia Belén Montenegro sobre la élite dirigente y la afirmación de la pertenencia del territorio misionero. Este trabajo analiza la manera en que la historia se convierte en un arma de legitimación no sólo de un pasado sino de una disputa territorial que tenía enfrentados a Corrientes y el futuro territorio misionero. El recorrido historiográfico pone en juego no sólo las disputas históricas, jurídicas, geográficas sino también las disputas con Buenos Aires que se condicionan con las discusiones entre autonomistas y liberales.

El otro trabajo de María Silvia Leoni aborda las interpretaciones del pasado a partir del socialismo chaqueño a lo largo del Siglo XX y cómo los «intelectuales de provincia» (Martínez 2013) de las filas del socialismo fueron construyendo conmemoraciones en Chaco a través de la búsqueda de constituir una identidad chaqueña contrapuesta a la

mirada de liberal de, por ejemplo, los orígenes de esta provincia.

Leer este conjunto de investigaciones se vuelve un deber historiográfico no sólo por retratar de manera muy clara los «pasados periféricos» sino por la capacidad de vislumbrar los entrecruzamientos de otras disciplinas como la arqueología, la antropología y sus difusos límites con la historia. También permite repensar, a partir de los distintos análisis de casos, como indagar las representaciones memoriales que se constituyen a través de la historia. En este punto, no solo es crucial su lectura sino también es una invitación a alentar investigaciones de este tenor que integran las periodizaciones clásicas con las regionales y que nos permiten seguir complejizando el panorama de la escritura de la historia.

### Referencias bibliográficas

- Devoto, F. y Pagano N. (2009) *Historia de la historiografía argentina*. Buenos Aires: Sudamericana
- Levene, R. (1962) *Historia de la nación argentina: desde los orígenes hasta la organización definitiva en 1862*, Tomos I al XI Argentina: El Ateneo
- Martínez, A. T. (2013) *Intelectuales de provincia: entre lo local y lo periférico*. Prismas, Revista de historia intelectual, (17), 169-180.
- Philp, M., Leoni, M.S. y Guzmán, D. (coords.) (2021) *Historiografía Argentina. Modelo para armar*. Buenos Aires, Argentina: Imago Mundi

## NORMAS DE PRESENTACION DE TRABAJOS para publicar en la revista *ESTUDIOS*

1. La revista *Estudios* es una publicación de carácter multidisciplinario en Ciencias Sociales y Humanidades. Cada número se estructura en torno a un tema de estas áreas, seleccionado por su importancia actual y pertinencia académica. Se reciben contribuciones que, desde múltiples ángulos de análisis y desde una perspectiva crítica, aborden la temática propuesta. Además de artículos se aceptan también reseñas bibliográficas y comentarios críticos, preferentemente relacionados con el tema de la convocatoria.
2. Los artículos enviados deberán constar de 4000 a 6500 palabras, incluidas las notas y referencias bibliográficas. Los comentarios bibliográficos deberán tener entre 1500 y 3000 palabras y las reseñas un máximo de 500. Deberán presentarse en formato Word (.doc, .docx) a través de la página de la revista y enviarse una copia a la dirección electrónica revistaestudioscea@gmail.com
3. Los manuscritos deben ser originales y no estar propuestos simultáneamente para publicación en otra revista. Al momento del envío final del trabajo se exigirá al/los autor/es la firma de un compromiso de originalidad.
4. Las contribuciones de la sección Artículos serán evaluadas en primera instancia por el Consejo Editorial y aprobada esta etapa se remitirá a una evaluación externa mediante el sistema de doble ciego, mientras que los manuscritos de las secciones bibliográficas serán evaluados por el Consejo Editorial. Todos los trabajos aceptados serán sometidos a una revisión de estilo.
5. Los autores deben enviar un CV abreviado y sus datos de contacto.
6. El título también debe indicarse en inglés
7. Se debe incluir un resumen de 200 palabras como máximo y hasta 5 palabras clave (en español e inglés).
8. El texto debe presentarse en Arial 12, interlineado 1,5. El título debe ir en negrita, alineado a la izquierda, sin punto final, sin subrayar y sin mayúscula sostenida. Para las notas al pie se utilizará Arial 10.
9. Las citas y referencias bibliográficas deben respetar las normas APA (sexta edición). Las aclaraciones y referencias documentales se harán a pie de página.
10. La no observación de estas normas de presentación podrá ser motivo de rechazo de los trabajos.