

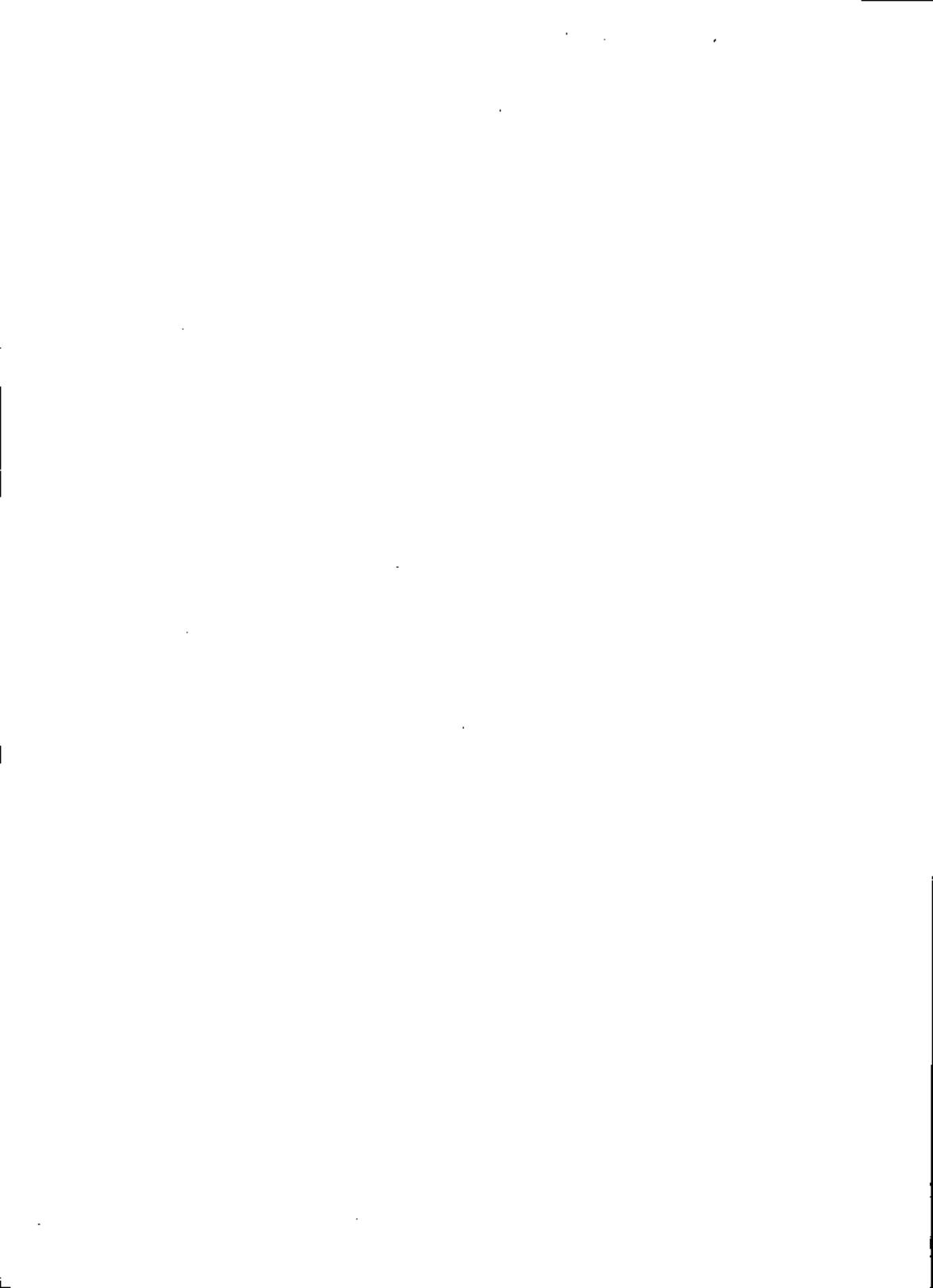
**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA  
FACULTAD DE DERECHO Y  
CIENCIAS SOCIALES**

**CENTRO DE INVESTIGACIONES  
JURIDICAS Y SOCIALES**

# **ANUARIO 1993**

ALDERETE, Patricia; BERGOGLIO, María Inés;  
BIANCIOTTI, Ricardo; BISIG, Elinor; BONETTO  
DE SCANDOLIERO, María Susana; CARBALLO  
Julio; CASTIÑEIRA, María de las Mercedes;  
ETIENNE, Patricia; FORNAGUEIRA, Andrea;  
IANNACCONE, Liliana; JULIA, Marta; LAJE,  
María Inés; LANDA, Marta; LISTA, Carlos;  
MARTINEZ, Fabiana; MARTINEZ, María Raquel;  
PIÑERO, María Teresa; SAAD DE BIANCIOTTI,  
Carla; SCARPONETTI, Patricia; SCHAPIRA,  
Leopoldo; VAGGIONE, Juan Marco.

Córdoba  
1993



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

RECTOR

**Francisco Delich**

VICE-RECTOR

**Carlos Feretti**

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO

**José A. Buteler (h)**

VICEDECANA

**María Ester Cafure de Batistelli**

CENTRO DE INVESTIGACIONES  
JURIDICAS Y SOCIALES

DIRECTORA

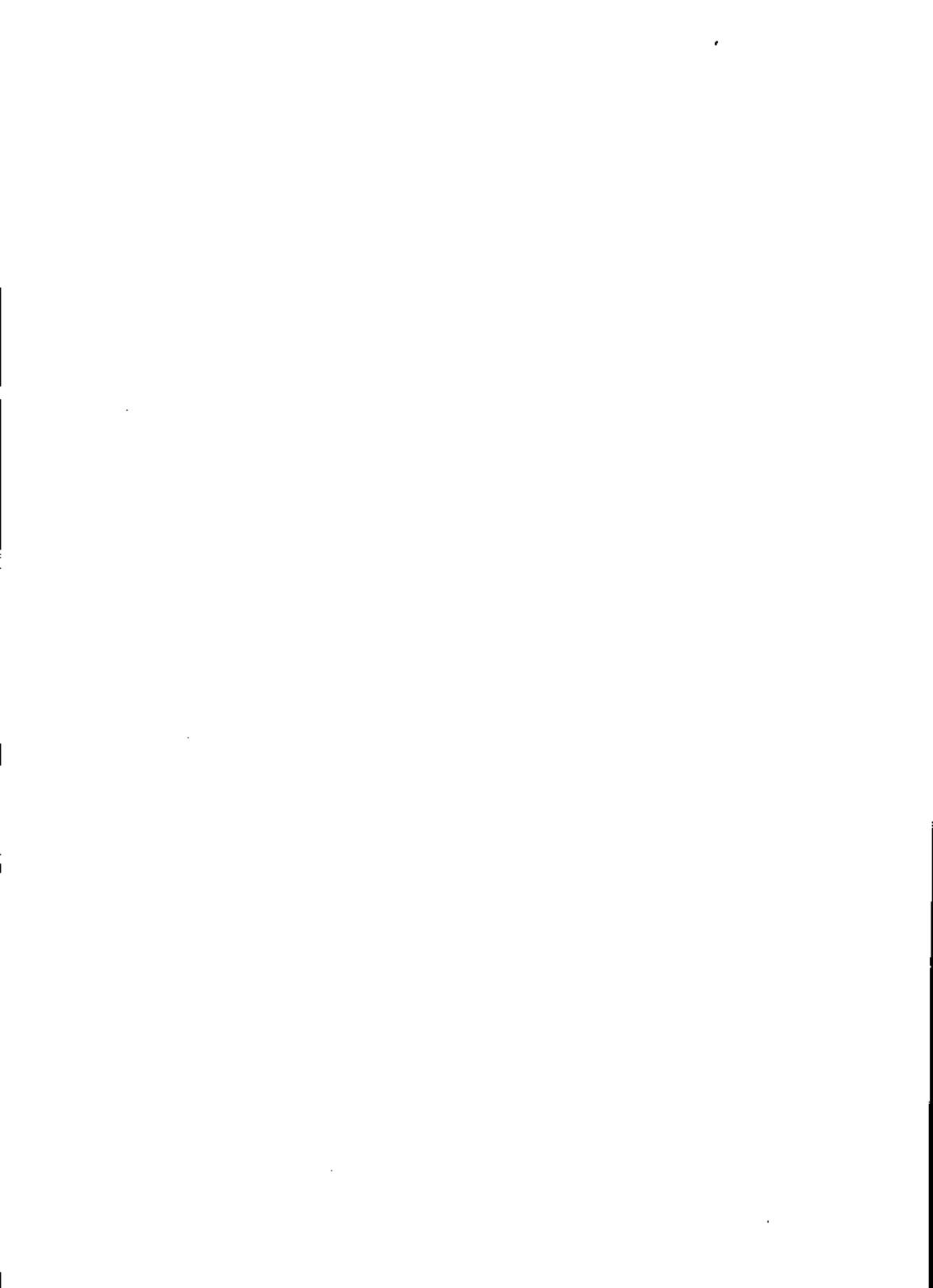
**María Susana Bonetto de Scandogliero**

VICE-DIRECTORA

**Liliana Iannaccone**

COORDINADOR DE EXTENSION

**Ricardo Bianciotti**



## PROLOGO

En el contexto de crisis actual, cuando parecen desvanecerse los grandes proyectos, las utopías se refugian con fuerza en los escenarios de lo cotidiano. Así, cuando iniciamos nuestras actividades como parte del equipo al cual este Decanato encargó la dirección del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, lo hicimos embuidos de una fuerte y clara utopía.

Nuestra "intencionalidad utópica" estaba orientada a la realización de tres objetivos: 1) apoyar y promocionar las investigaciones y equipos de trabajo ya constituidos o en vías de consolidación, para la obtención de becas y subsidios y otros apoyos en las distintas instituciones públicas y privadas pertinentes; 2) formar nuevos investigadores a partir de la planificación de una labor conjunta entre el Centro y los integrantes de las Cátedras de nuestra Facultad con posibilidades y deseos de hacerlo; 3) lograr plasmar y poner en marcha una publicación periódica que refleje el trabajo de este Centro a partir de una base de recursos propios.

Nuestra pequeña utopía, no se apartó del significado paradigmático constitutivo de esta representación esperanzada: lo absolutamente imposible que por su imposibilidad puede inspirar todas las posibilidades. Al finalizar este ciclo podemos decir que hemos realizado con bastante aproximación esos proyectos y que hemos sentado las bases para su continuidad.

Esta publicación que constituye el primer número del "Anuario" del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales representa parte de aquellos anhelos y significa la concreción de un esfuerzo plural.

Esta ha sido una labor colectiva, por eso nos

hemos expresado en plural en este Prólogo y no sólo por nuestro tradicional estilo, hoy un tanto fuera de tono frente a una tan extendida cultura individualista, de valorar el trabajo en común más que el protagonismo individual, sino porque han sido muchos los que han colaborado para que esto sea posible.

Queremos agradecer al Rectorado de la Universidad Nacional de Córdoba, en especial a nuestro Rector, Francisco Delich, por su permanente apoyo a las Ciencias Sociales así como al Secretario General de la Universidad, Armando Gutiérrez, por la ayuda prestada cada vez que le fue requerida, y a la Secretaria de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba que nos ha brindado colaboración económica para esta publicación.

También deseamos expresar nuestro agradecimiento de manera especial al Sr. Decano de nuestra Facultad, José A. Buteler (h), a la Sra. Vice Decano María Esther Cafure de Batistelli y al H. Consejo Directivo por el constante e invaluable apoyo prestado a este Centro.

En nuestro más cercano espacio institucional, agradecemos a las personas con quienes hemos compartido según los distintos roles ocupados en esta tarea de dirección: a Carlos Lista, Lilita Iannaccone, María Teresa Bergoglio, Ricardo Bianciotti y María Teresa Piñero.

También a todos los que colaboraron y continúan participando en la organización y dictado de los Cursos llevados a cabo por este Centro: en la Dirección de Cursos y Áreas de Formación en la Investigación y de apoyo Técnico a la misma a Fernando Martínez Paz, Eva Chamorro, Carlos Lista, Lilita Iannaccone, Ricardo Bianciotti, Carlos Ernst, Marcela Aspell y Juan José Saavedra. A los Coordinadores y Disertantes: Patricia

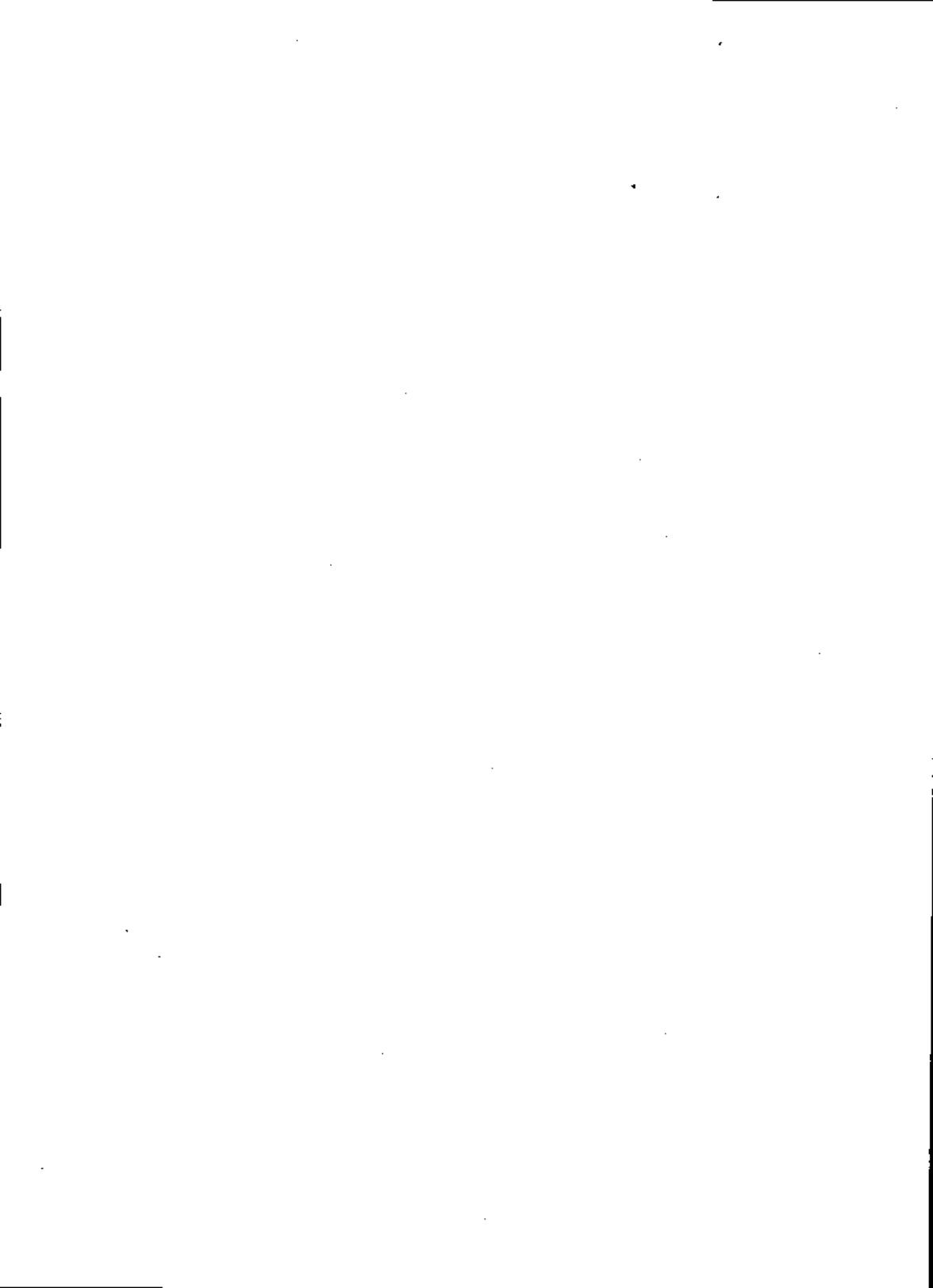
Scarponetti, Julio Guerrero, María Teresa Piñero, Patricia Alderete, M. de las Mercedes Castiñeira, M. Teresa Vocos, Carla Saad, Raquel Martínez, Claudia Matos, Juan Carlos Torres, Patricia Ettienne, Graciela Ríos, Estela Jer, Eugenia Oviedo y Cecilia De Pauli.

Deseamos agradecer al Personal Administrativo y Técnico por la permanente ayuda prestada. En primer lugar a Teresita Sosa, que siempre supo poner con eficiencia los marcos técnicos administrativos a nuestra labor cotidiana, así también a Inés Haefeli, Eugenia Oviedo, Cecilia De Pauli y Enrique Shaw.

Las menciones y agradecimientos pueden parecer demasiado extensas, sin embargo este momento no hubiera sido posible sin esa colaboración y creemos que según un compromiso de estricta justicia no podemos dejar de mencionarlos.

Para concluir, los trabajos aquí presentados constituyen una muestra sintética de la labor realizada por los investigadores de este Centro, la que pretendemos no solo difundir sino a través de ellos abrir un espacio al debate y a la crítica y de esta forma no clausurar, por el contrario, enriquecer aquella utopía inicial.

**María Susana Bonetto**



## REGULACION JURIDICA DE LA EVASION FISCAL

*Patricia Inés Alderete (\*)*

**Sumario:** Este artículo está basado en una investigación realizada en el año 1990/92, avalada por el CONICET. Hace referencia a la problemática de la evasión fiscal. Se efectuó un análisis comparativo de la legislación vigente, a nivel nacional: Ley de Procedimiento Tributario 11683 y Ley Penal Tributaria y Previsional 23771. A nivel de leyes extranjeras: Ley General Tributaria de España y Normas Generales para la represión de las violaciones financieras de Italia. Este estudio tiene por objeto profundizar en la búsqueda de nuevos y más eficientes mecanismos sancionatorios de la evasión fiscal.

La evasión fiscal es un problema en todos los países del mundo, aún en aquellos que poseen como tradición un alto grado de moral fiscal.

En nuestro país, el problema de la evasión fiscal se agrava. Esto se relaciona con una falta de control administrativo, falta de personal especializado y poca eficiencia de los mecanismos sancionatorios vigentes. Por eso, se hace imperiosa la necesidad de efectuar modificaciones, tanto en la estructura y funcionamiento de los organismos encargados del control de la evasión,

---

(\*) Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. UNC

a fin de contar con una recaudación más eficiente, como en la legislación vigente, a fin de profundizar en la búsqueda de nuevos y más eficientes mecanismos sancionatorios.

Es importante destacar que a partir de la sanción de la Ley Penal Tributaria, 23.771, en febrero de 1990, se tipificó la figura de la evasión fiscal. Se trata de una ley penal especial, por lo que se requiere que cada provincia la adopte mediante ley, para poder regir fuera del ámbito nacional.<sup>(1)</sup>

La Ley de Procedimiento Tributario 11.683 t.o. 1978, sigue vigente en lo fiscal administrativo, (art. 19, ley 23.771). Es importante destacar que la acción penal prevista en esta ley, es absolutamente independiente de la determinación de oficio que realiza la Dirección General Impositiva.

El poder de este organismo para aplicar sanciones, establecido en la ley 11.683, queda subordinado a respetar la materialidad de los hechos, fijado judicialmente (art. 16, párrafo 1 y 2 ley 23.771)<sup>(2)</sup>. A fin de establecer las similitudes y diferencias, existentes entre ambas leyes, se consideró importante realizar un estudio descriptivo de las mismas a nivel nacional, y a nivel de leyes extranjeras. La Ley General Tributaria de España y la Reforma en materia de delitos contra la Hacienda Pública, vertida en los arts. 349,350 y 350 bis, del Código Penal Español. En la Legislación Italiana se analizaron: Normas Generales para la represión de las violaciones financieras y los posteriores Decretos Presidenciales correspondientes.

---

(1) MARCHETTI, Francisco J. "La Ley Penal Tributaria Previsional 23.771 y su ámbito de aplicación. La Ley. Córdoba", año VII, N° 2, feb. 1991.

(2) CARRERA, Daniel P. *Análisis de la Ley Penal Tributaria y Previsional*. Ed. Advocatus. Córdoba, 1992.

Este estudio sirvió de base para elaborar un modelo que permitió la comparación de las mismas. Centrado en el análisis de las siguientes variables:

- \* Tipo de infracción
- \* Sanción
- \* Sujetos
- \* Autoridad competente

Con respecto al Tipo de infracción: los instrumentos legales analizados en la Legislación Argentina, señalan como infracción (en el caso de la ley 23.771), como delito: el incumplimiento de la obligación tributaria sustancial en forma omisiva; el incumplimiento de la obligación tributaria formal; y el incumplimiento de la obligación tributaria mediante fraude, especificando en cada caso las conductas consideradas.

Es de destacar que la ley 23.771, que como se explicitara anteriormente, tipifica a la evasión fiscal como delito, es más abarcativa respecto de las conductas tipificadas, considerando además:

- \* el aprovechamiento ilegal de beneficios fiscales
- \* la evasión total o parcial de aportes o contribuciones
- \* la simulación acerca de la existencia de inversiones
- \* el uso fraudulento de regímenes de promoción
- \* la provocación de insolvencia patrimonial propia o ajena
- \* la sobrefacturación o valuación y subfacturación en materia de exportación o importación.

En relación a la sanción, los instrumentos analizados contemplan para la infracción, la multa. La ley 11.683 establece la clausura en el art. 44 para los

establecimientos comerciales, industriales, agropecuarios o de servicios, según se prevé en los inc. 1, 2 y 3.

La ley 23.771 contempla la pena de prisión. Es importante recordar que desde sus orígenes, la ley de impuestos internos tuvo prevista la aplicación de la pena de prisión; que mantiene en su redacción actual ordenada por decreto 2682/79, Título I; Capítulo I: Disposiciones Generales, art.10, grave defraudación, reincidencia o consenso de infracciones; contempla la aplicación de prisión de 3 meses a 1 año y en el Capítulo III, Alcoholes, art. 39 para el caso de fraude con alcohol etílico, la pena de prisión de 3 meses a 2 años.

Es de destacar que la ley 23.771 establece en el art. 15, una distinción entre las sanciones contempladas en la Ley Penal Tributaria y Previsional - de prisión- y las acciones en su caso, y aquellas que quedan reservadas a la legislación que se dicte sobre la materia a nivel nacional o local. Considera las conductas descriptas por la ley, como determinantes de otras sanciones, que podrán consistir en multas, clausuras, etc.entendiendo que resultarán desvinculadas de las penas que se apliquen en virtud de los delitos tipificados en los diez primeros arts. de la ley.

En relación a los sujetos: estas leyes consideran a las personas de existencia visible, contribuyentes, responsables, agentes de retención o percepción y a las personas jurídicas de carácter público o privado.

La ley 23.771, además en el art. 14 sanciona a los funcionarios públicos, escribanos, contadores públicos o apoderados que a sabiendas, tengan intervención en los ilícitos regulados por la ley, y prescribe que además de la aplicación de la pena que les corresponde por su participación criminal en los hechos, serán pasibles de inhabilitación por el doble de la condena.

En el art. 14 incorpora el instituto de la probation,

regulando la posibilidad de extinción de la acción penal por única vez.

En relación a la autoridad competente: la ley 23.771 otorga competencia a la Justicia Federal para la investigación y juzgamiento de los hechos tipificados en esa ley como delitos tributarios, a excepción del ámbito de la Capital Federal en donde se asigna competencia al Fuero en lo Penal Económico, cuando los tributos correspondan al Gobierno Nacional o la recaudación esté a su cargo.

También corresponde a la Justicia Nacional el conocimiento de los ilícitos correspondientes al incumplimiento de obligaciones con organismos nacionales de seguridad social, no estando prevista para éstos la actuación del Fuero en lo Penal Económico.

Con respecto a la Ley 11.683 es competente para la aplicación de sanciones a los ilícitos descriptos, la Dirección General Impositiva, a través de sus jueces administrativos, encargados de dictar resolución en la materia.

A nivel de leyes extranjeras, se realizó este estudio en la Legislación Española: Ley General Tributaria y la Reforma en materia de delitos contra la Hacienda Pública, vertida en los arts. 349, 350 y 350 bis. del Código Penal Español.

En la Legislación Italiana se analizaron: Normas Generales para la represión de la violaciones financieras, y los posteriores Decretos Presidenciales correspondientes.

La Ley General Tributaria de España fue sancionada a fines de 1963. Trata de las infracciones tributarias en el Libro II, Capítulo VI (art. 77 al 89).

Clasifica a las infracciones en simples infracciones e infracciones graves:

son simples:

- \* el incumplimiento de obligaciones o deberes tributarios, sea un sujeto pasivo o no, cuando la conducta no constituya una infracción grave.

El artículo 79 de la Ley General Tributaria considera infracción grave:

- \* la omisión de ingresar en los plazos señalados la totalidad o parte de la deuda tributaria, pagos a cuenta o fraccionados
- \* cantidades retenidas o que debieron ser retenidas
- \* la obtención indebida de beneficios fiscales, exenciones, desgravaciones
- \* acreditar o determinar improcedentemente, partidas positivas o negativas o créditos de impuestos a deducir o compensar en la base o en la cuota, en declaraciones o liquidaciones propias o de terceros.
- \* la determinación de bases imponibles o declaración de cantidades a imputar a los socios, por las entidades sometidas al régimen de transferencia fiscal, que no se correspondan con la realidad.

En el artículo 83.3 es sancionada la inexactitud u omisión de una o varias operaciones en la contabilidad y en los registros exigidos por normas de naturaleza fiscal

- \* la utilización de cuentas con significado distinto del que le corresponda así como la transcripción incorrecta de los datos que figuran en los libros o registros, en las declaraciones Es considerada también infracción grave la omisión de aportar pruebas o documentos contables, o su exhibición.

En el año 1977, a partir de la Ley 50 del 14 de Noviembre, la Ley sobre Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, introdujo el "Delito fiscal" en el artículo 319 del Código Penal, que se denominó en lo sucesivo del Delito Fiscal (Capítulo IV, Título 3, Libro 2) del mencionado código.

En 1985 se efectuó una importante reforma con respecto a los delitos contra la hacienda pública, vertida en los artículos 349, 350 y 350 bis del Código Penal. En el art. 349, se castiga a quien defraude a la hacienda pública eludiendo o disfrutando indebidamente de beneficios fiscales, limitando el castigo a la cuantía de la cuota defraudada o del beneficio fiscal obtenido.

- \* Falsar las condiciones requeridas para la concesión de una subvención o desgravación pública, u ocultar las condiciones que las hubiesen impedido.
- \* El incumplimiento de las condiciones establecidas para el desarrollo de una actividad subvencionada con fondos públicos, cuyo importe supere lo establecido por la ley alterando los fines para lo que fue concedido.

En cuanto a la figura de peligro está contemplada en el art. 350 bis. Castiga el incumplimiento a llevar contabilidad mercantil, libros o registros fiscales; llevar contabilidades distintas que oculten o simulen la verdadera situación de la empresa con respecto a una misma actividad y ejercicio económico.

- \* Omisión de anotar en los libros obligatorios, actos, negocios, operaciones, o hacerlos con cifras distintas a las verdaderas; o practicar anotaciones contables ficticias.

La consideración como delito de los supuestos de hecho a que acabamos de referirnos requiere que se hayan omitido las declaraciones tributarias o que las presentadas fueran reflejo de una falsa contabilidad, y que la cuantía en mas o menos, de los cargos o abonos omitidos o falseados, exceda la compensación aritmética entre ellos de lo establecido por la ley.

Las figuras consignadas en un principio se encuentran ubicadas dentro de los delitos de peligro, pues no reclaman resultado alguno o cuantificación alguna.

En cuanto a las sanciones previstas por esta legislación, la Ley General Tributaria prevé:

- 1- La multa pecuniaria fija o proporcional.
- 2- La pérdida durante un término hasta de cinco años de:
  - La posibilidad de obtener subvenciones públicas
  - Crédito fiscal
  - Del derecho a gozar de beneficios fiscales
- 3- Prohibición de hasta un término de 5 años para celebrar contratos con el Estado u otros entes públicos.
- 4- Suspensión por el plazo de un año del ejercicio de profesiones oficiales, empleos o cargo público.

Cabe aclarar que para la ley española son profesiones oficiales: aquellas desempeñadas por notarios, corredores oficiales de comercio, agentes de cambio y bolsa que no perciben directamente haberes del Estado ejerciendo funciones públicas.

En relación a las conductas previstas en los artículos 349, 350 y 350 bis. del Código Penal, se prevee además de la aplicación de la multa, la pena de arresto mayor y prisión. El último párrafo del art. 350 bis, hace referencia a la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones públicas o crédito oficial, y del derecho a gozar de beneficios durante un periodo de 3 a 6 años que será impuesta al responsable.

Con respecto a los sujetos, la Ley General Tributaria, en el artículo 30 considera sujeto pasivo a la persona natural o jurídica que de acuerdo a la ley, resulta obligada al cumplimiento de la deuda tributaria como contribuyente o sustituto del mismo, en este último caso se refiere a aquel sujeto pasivo que en virtud de la ley, y en lugar de aquél, está obligado a cumplir con la obligación tributaria.

El artículo 33 considera sujetos pasivos a las herencias vacantes, comunidad de bienes o entidades, que no teniendo personalidad jurídica, constituyen una unidad económica susceptible de imposición.

Con respecto a la autoridad competente, la Ley 10/1985 faculta para acordar e imponer sanciones para la suspensión del ejercicio de profesiones liberales, al gobierno.

Al Ministerio de Economía y Hacienda, o el órgano en quien delegue, cuando consista en :

- 1- pérdida del derecho a gozar de beneficios o incentivo fiscales.
- 2- prohibición para celebrar contratos con el Estado u otros entes públicos.

Son competentes los directores generales del Ministerio de Economía, en la esfera central.

Los delegados o administradores del mismo en la esfera territorial tratándose de: multa pecuniaria fija, pérdida del derecho a gozar de beneficios o incentivos fiscales cuya concesión le corresponda.

La introducción de la figura delictual en el Código Penal Español, no altera la triple clasificación de las infracciones en el ordenamiento tributario.

En el derecho español la idea del reforzamiento de la sanción al fraude fiscal, responde: "a la necesidad de elevar el nivel de moralidad fiscal del contribuyente español" (Exposición de motivos que acompañó al Proyecto de Ley 50/77).

Con respecto a la legislación vigente sobre evasión fiscal en Italia, afirma Georgetti que no existe "un sistema completo de normas de derecho penal tributario, que reúna todas las disposiciones relativas a la represión de las infracciones y de los delitos tributarios". La materia está tratada en leyes tributarias.

La Ley 4 del 7 de enero de 1929, fue evolucionando y con posterioridad se ha dictado decretos presidenciales que surgen de la reforma tributaria, la Ley 689, del 24/11/84 sobre despenalización de sanciones, el Decreto Ley N 429 del 10/7/82 y la Ley 516 del 7/8/82.

Es importante destacar con respecto a esta ley, que a partir de su sanción, se "suprimió la prejudicialidad tributaria en el plano procesal, reestructura la figura del delito. Se simplifica el sistema, creándose un solo cuerpo normativo que contiene las disposiciones sobre sanciones".

Con respecto al tipo de infracción, constituye delito o contravención, la violación de una norma contenida en la leyes financieras por la cuál, se establece una de las penas previstas en el Código Penal para los delitos: reclusión y multa y para las contravenciones: arresto.

En relación a las sanciones, en la Ley de 1929, se establecen dos categorías de sanciones: administrativas y penales.

Son sanciones administrativas, cuando se trata de penas pecuniarias: multa o recargos. Así, hay leyes específicas de determinados impuestos directos en donde el Estado puede: "pedir la quiebra del contribuyente incumplidor, aunque éste no haya entrado en cesación de pagos" (Texto único de 1958, sobre impuestos directos).

Con respecto a los sujetos: se trata de personas jurídicas o físicas, contempla también en los supuestos de violación de obligaciones relativas a la contabilidad: a los administradores- componentes de órganos de control de las sociedades.

Respecto de la autoridad competente: debe hacerse la siguiente distinción: tienen competencia en materia contravencional los agentes y oficiales de la Policía Tributaria. Y tratándose de delitos: los oficiales y agentes de la Policía Judicial ordinaria.

Es de destacar, que la Ley de 1929 reunió en un solo texto, "Normas generales para la represión de las violaciones financieras" .

Sin embargo, a lo largo del tiempo, se vincularon a la Ley 516/82, nuevas disposiciones, con normas penales, entre ellas: Ley 649/83 y el Decreto 853/84. Estos a su vez, reenvían a la ley de 1929, lo cuál provoca grandes inconvenientes en la interpretación de las mismas.

Realizado el análisis de las legislaciones de Argentina, España e Italia, en lo referido a su aplicación en el caso concreto podemos observar que la pena en su doble carácter sancionatorio y ejemplificador no se ha dirigido a todos los ciudadanos en general, sino más bien los gobiernos organizan campañas dirigidas a determinados sectores que provocan una reacción social.

Aparece la figura del chivo expiatorio, característica de los delitos económicos. Se sanciona a unos pocos (generalmente, comerciantes, industriales) para crear la falsa imagen de que se castiga a un grupo mayor de personas.

Partimos de la idea de que el Estado opera sobre un determinado sector y el resto goza de cierta impunidad. Es conocido el modo de operar de España quien dirigió sus campañas sobre personas de poder político, económico, social o bien reconocidos públicamente por pertenecer al espectáculo o a los deportes.

Se cumplen de este modo los rasgos distintivos de la delincuencia económica, consistente en el alto grado de impunidad, que es consecuencia de la existencia de normas difusas, poco operativas, que por lo general no se aplican debido a la falta de un criterio pragmático. Concluimos afirmando que la existencia de la ley por sí sola, no alcanza, ni tampoco se logran sus objetivos con penas más severas. El Estado castiga, pero olvida que el objetivo fundamental debe dirigirse a una política de

conciencia y educación tributaria, partiendo de la premisa de que quien recibe el pago de los tributos (el Estado) responda a criterios de justicia, buena administración y conciencia social.

Un Estado poco operativo, no puede pretender que el ciudadano común cumpla fielmente sus obligaciones, si ese dinero tiene luego un destino difuso y discriminatorio.

Habría que detenerse a mirar no sólo a quien no cumple sino porqué no cumple.

La pena aislada fuera de un contexto educativo, no alcanza para lograr sus objetivos. Por lo que se considera importante, que los estudios se dirijan a campañas de educación tributaria y al análisis de las conductas de incumplimiento de los deberes tributarios, intentando modificarlas.

## **BIBLIOGRAFIA**

- BOIX - REIG y BUSTOS RAMIREZ, J. *Los delitos contra la hacienda pública*. Madrid, 1987.
- CARRERA, D. *Análisis de la Ley Penal Tributaria y Previsional*. Ed. Advocatus. Córdoba, 1992.
- VILLEGAS, H.B. *Curso de Derecho Tributario y Financiero*. Ed. Depalma, 1976.
- MARCHETTI, Francisco J. "La Ley Penal Tributaria y Previsional y su ámbito de aplicación". *La Ley*. Córdoba. Año VII, N° 2. Febrero 1991.

## **INSEGURIDAD: IMPACTO EN LA ESTRUCTURA SOCIAL<sup>(\*)</sup>**

*María Inés Bergoglio <sup>(\*)</sup> - Julio R. Carballo*

**Sumario:** Este artículo explora los efectos de la sensación de inseguridad sobre la estructura social. Utilizando datos de encuestas de población general, recogidos entre 1990 y 1993, en Córdoba, se describen los efectos de la inseguridad sobre la interacción social. Se discute la hipótesis de Durkheim sobre la reacción social frente al delito.

### **INTRODUCCION**

En la mayoría de los países latinoamericanos, las tasas delictivas vienen registrando un aumento significativo, tendencia que se presenta asimismo en muchos países desarrollados. Consecuentemente, crece también el temor al delito y la preocupación por la seguridad personal se convierte en uno de los principales problemas sociales a resolver.

La sensación de inseguridad no tiene sin embargo una relación lineal con los niveles delictivos; no constituye un simple registro subjetivo de una realidad objeti-

---

(\*\*) Versión resumida del trabajo presentado al Congreso Internacional de Sociología Jurídica Oñati, España, julio 1993.

(\*) Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. UNC.

va. Por ejemplo, se ha mostrado que algunos tipos de delitos generan más temor que otros (Bergoglio et al. 1990); también se ha comprobado que la difusión de las noticias policiales a través de los medios incrementa la sensación de inseguridad en la población (Liska y Warner, 1991).

Desde Thomas, los sociólogos saben que basta que una situación sea definida como real para que sus consecuencias lo sean. Más allá de su justificación objetiva, la sensación de inseguridad, esta moderna versión del temor al infierno medieval, según la expresiva comparación de Navarro y Pérez Perdomo (1991) puede provocar cambios en distintas facetas de la vida social.

En este trabajo se discuten sus posibles efectos sobre la estructura social, utilizando datos de tres encuestas sucesivas realizadas en Córdoba, Argentina (1990, 1991, 1993). Se analiza en particular la incidencia del temor al delito sobre la interacción social.

## 1. INSEGURIDAD CRECIENTE

Aunque los distintos procedimientos de medición dificultan las comparaciones, resulta claro que los niveles de temor son en general altos en diversos países. Los datos del cuadro 1 revelan la extensión que la sensación de inseguridad alcanza actualmente en España y Venezuela.

<b>Cuadro 1</b>	
<b>Niveles de inseguridad</b>	
	<b>Total Nacional</b>
España (1987) <sup>(1)</sup> Consideran probable que le roben o le ataquen personalmente	56%
Venezuela (1990) <sup>(2)</sup> Considera probable que lo asalten o le roben	69%
Fuentes: (1) Lamo de Espinosa, 1987 (2) Navarro y Pérez Perdomo, 1991	

Los datos utilizados en este estudio fueron recogidos en la provincia argentina de Córdoba, área que presenta niveles de inseguridad semejantes a los internacionales, según puede verse en el cuadro 2. Sucesivas mediciones, cuyas características técnicas -figuran en el apéndice- han mostrado una tendencia creciente en los niveles de temor registrados en la población cordobesa.

Las cifras indican que sólo uno de cada cuatro residentes en el Gran Córdoba -una concentración urbana que supera el millón de habitantes - se siente seguro frente a la delincuencia. Estos valores descienden cuando se toma en cuenta el total provincial, ya que habitualmente la inseguridad es menor en las ciudades medianas y pequeñas, y muy baja en las zonas rurales.

Cuadro 2	
Sensación de Inseguridad	
Se sienten inseguros en general	
Córdoba (Área Metropolitana)	
	%
Agosto 1990	64.6
Setiembre 1991	70.1
Marzo 1993	77.4
Córdoba (Total provincial)	
Marzo 1993	66.2

Los niveles de inseguridad cordobeses resultan altos en términos internacionales incluso cuando en la medición se utilizan las mismas preguntas. Así, mientras quienes se sienten inseguros caminando de noche en su barrio eran en Estados Unidos el 21% (promedio nacional para 1974, informado por Liska y Warner 1991), en Córdoba ese valor alcanzaba, en 1993, el 29.3% (promedio provincial).

Pese a su amplia extensión, el temor a la delincuencia no se distribuye en forma homogénea en la

sociedad. Al igual que la presencia del delito, y la estimación de la propia vulnerabilidad, -dos importantes determinantes de la sensación de inseguridad - presenta variaciones significativas en distintos grupos sociales.

Según se informó ya en 1990, en Córdoba las mujeres y las personas maduras o ancianas son los grupos más afectados por el temor. Estos rasgos se repiten en el estudio provincial de 1993, el que mostró además que quienes viven en las ciudades medianas y pequeñas experimentan una situación relativamente mejor. En España, los datos informados por Lamo de Espinosa presentan una distribución similar (1987). Las cifras venezolanas publicadas por Navarro y Pérez Perdomo muestran también diferenciales rural-urbanos amplios en la sensación de inseguridad.

Al igual que en Venezuela, el miedo al delito alcanza en Córdoba mayor importancia por su asociación con la percepción de la ineficiencia del Estado como agente de control social: la visión de que existe cierta impunidad para los delincuentes agrava la incertidumbre. Puede verse en el cuadro 3 que el temor a que no se castigue suficientemente el delito es más frecuente que el miedo a ser víctima.

Cuadro 3	
Temores experimentados	%
Que no se castigue a los delincuentes	45.2
Que no podamos encontrar una salida a la crisis económica	39.9
Que cada vez haya más violencia	36.9
Que cada vez cueste más llegar a fin de mes	33.2
Que cada vez haya más droga	32.2
Que me asalten en la calle	30.7
Que los hijos no puedan seguir estudiando	30.4
Que no se respeten los derechos humanos	24.6
Que pueda perder mi empleo	8.5
N= 400 casos, set. 1991	
(Respuestas no excluyentes)	

El análisis de los miedos experimentados con mayor frecuencia revela que la inseguridad frente al delito es una preocupación genuina en la población, y no una forma disfrazada de temor económico o social. Las cuestiones de raíz económica, como la posibilidad de perder el empleo, o la insuficiencia de los recursos, o la falta de salida a la crisis económica, son mencionadas en conjunto con menor frecuencia que las vinculadas al delito. Este rasgo es sin duda notable en una sociedad que acaba de atravesar dos períodos hiperinflacionarios y experimenta un aumento de las tasas de desocupación por encima de sus niveles históricos.

Una reflexión atenta indica que los miedos que la población experimenta no están referidos tanto a la situación individual como a la global. El temor a una escalada de violencia, a que no se castigue a los delincuentes, a que cada vez haya más droga, o a que no se respeten los derechos humanos, no son sino distintas versiones de una misma preocupación: el miedo a una situación en que la sociedad resulta incapaz de mantener el orden social, tanto por dosis crecientes de desviación (mayor índice de asaltos, de drogadicción, mayor violencia) como por fracaso de los mecanismos de control del orden (impunidad de los delincuentes, violación de los derechos humanos).

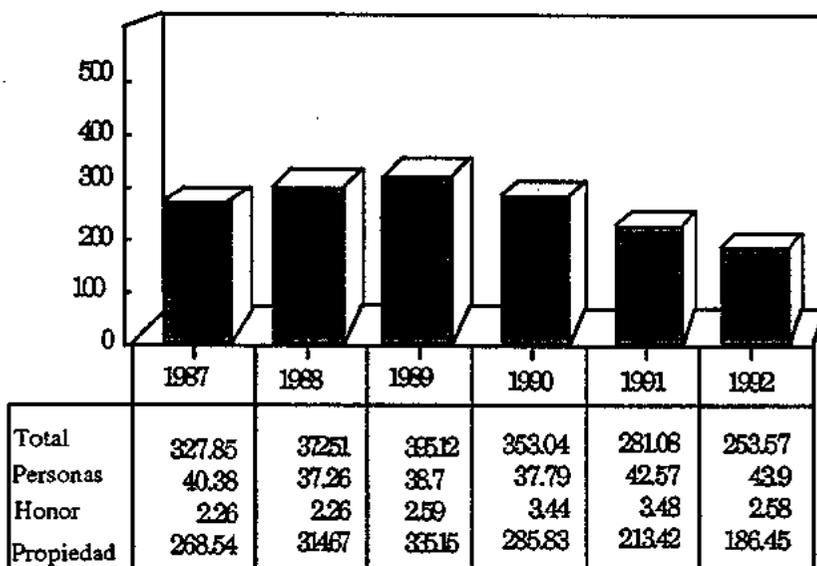
La existencia de niveles relativamente altos, y crecientes, de temor al delito, resulta más llamativa si se considera que en el período considerado, las cifras delictivas han disminuído de manera significativa en Córdoba. En 1992 se registraron en Córdoba 30.407 delitos, cifra equivalente a las dos terceras partes de los cometidos en 1989.

Entre 1990 y 1993 la proporción de personas que se sienten inseguras aumentó en un 13%. En cambio, como puede verse en el gráfico adjunto, la tasa de delitos en general descendió significativamente, al igual

que la tasa de delitos contra la propiedad. Sin duda, la tendencia hacia la estabilidad económica no es ajena a esta reducción de la cifra delictiva, que alcanzó sus picos en esta década durante los años en que se produjeron crisis hiperinflacionarias.

Gráfico 1

## Tasas delictivas en Córdoba

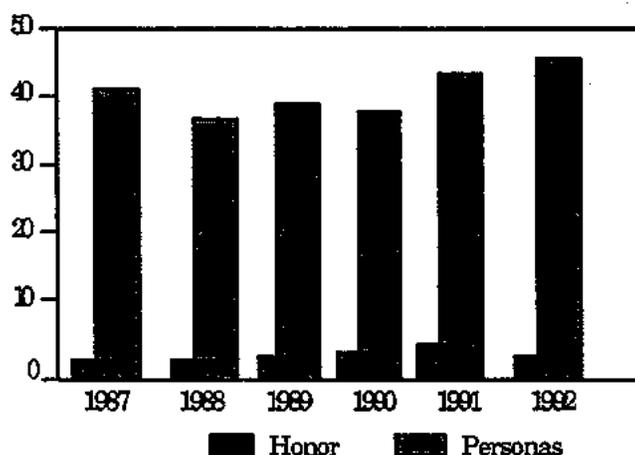


— Total      ■ Propiedad

Valores calculados cada 10.000 hab.  
Fuente: Cálculos propios sobre datos de  
la Dir. Pcia. de Política Criminológica.

Es probable que el aumento de la inseguridad pueda vincularse al incremento experimentado en ese período por algunos delitos que ofenden particularmente a la conciencia colectiva; ya en 1990, se encontró una relación estadísticamente significativa entre la sensación de inseguridad y los delitos contra el honor. En el período 1990-1993, las ofensas contra la honestidad registraron un nivel estable, mientras los delitos contra las personas -categoría que incluye el homicidio- aumentaron un 18%.

Gráfico 2 - Tasas de delitos contra las personas y el honor en Córdoba



Valores calculados cada 10.000 hb. Fuente: Cálculos propios sobre datos de la Dir. Pcial. de Política Criminológica.

En síntesis, puede decirse que se registran en Córdoba niveles relativamente altos de preocupación por la seguridad personal, agravados por la percepción de cierta ineficacia del Estado en la represión del delito. Esta sensación de temor evoluciona con independencia de las cifras delictivas globales en esa área.

## **2. EL IMPACTO DE LA INSEGURIDAD EN LA ESTRUCTURA SOCIAL**

¿Cuál es el impacto de estos niveles de inseguridad sobre la estructura social? ¿Qué efectos pueden esperarse como consecuencia de la preocupación general ante el delito? La respuesta a estas preguntas pone en juego la imagen que se tenga del orden social y de los mecanismos para producirlo o restaurarlo.

Los planteos elaborados por los sociólogos han sido varios, y no necesariamente coincidentes. En primer lugar, deben recordarse las hipótesis durkheimianas: el delito provoca como reacción un aumento de la interacción social, lo que contribuye a reforzar la solidaridad del grupo en torno a los valores comunes ofendidos por la conducta desviada. A su turno, este refuerzo de la solidaridad social contribuye a disminuir la propensión al comportamiento delictivo (1961, 1973).

El planteo de Durkheim considera al delito como un fenómeno normal, que se halla presente en todo tipo de sociedades, y por ende necesario, ya que su ocurrencia pone en marcha procesos de refuerzo de la solidaridad social. Desde esta perspectiva, entonces, el orden social es visto como un producto espontáneo de las sociedades, y por eso mismo se subraya la existencia de mecanismos autoestabilizadores que tienden a preservar la integridad del sistema frente a la amenaza supuesta por la conducta desviada.

Una segunda perspectiva, sostenida por Liska y Warner (1991) marca que el temor al delito provoca más bien una reducción de la interacción social. La inseguridad hace que las personas reduzcan sus compromisos sociales a los lugares y momentos considerados seguros; el temor provoca modificaciones del estilo de vida que convierten a muchas personas en prisioneros de sus propios hogares.

En la visión de estos autores, la reducción de la interacción provoca también una disminución de la oportunidad de cometer delitos, que, a su turno, hace decrecer las tasas delictivas. A diferencia del enfoque durkheimiano, en el que se supone que toda sociedad tolera un monto estable de desviación, en esta perspectiva es la proporción de ofensores motivados para la conducta desviada la que se supone estable. Las variaciones en el comportamiento delictivo son consideradas más bien como el resultado de una modificación de las oportunidades para el delito.

Este enfoque se apoya en el análisis de datos empíricos correspondientes a la sociedad norteamericana, en la que se observan altas tasas delictivas, así como una organización de las actividades cotidianas que disminuye la custodia de los hogares particulares. El temor al delito, al reducir la interacción a sitios y horas seguros contribuye a estabilizar las cifras del delito, pues decrecen las oportunidades para cometerlos.

Como en la propuesta durkheimiana, aquí también se supone la existencia de mecanismos autoestabilizadores del orden social aunque ello no implica necesariamente la funcionalidad de la conducta desviada: el delito pone en marcha, a través del temor y la reducción de la interacción social, un mecanismo de retroalimentación negativa que termina por reducir las oportunidades para el comportamiento desviado. Se paga sin embargo un precio: la disminución de la solidaridad social como consecuencia de la reducción de la interacción provocada por el temor.

Un tercer enfoque, conectado con la perspectiva de las elecciones racionales, presenta una visión menos optimista de los efectos de la inseguridad creciente. Sobre la base de datos correspondientes a la sociedad norteamericana, McDowall y Loftin (1983) han subrayado que el temor al delito provoca la emergencia de

reacciones individuales de autodefensa, las que a su vez contribuyen a elevar la anomia. En lugar de buscar una respuesta colectiva que asegure el orden, se tiende a optar por soluciones individuales, como la compra de armas de fuego. Por su propia naturaleza, estas respuestas aumentan la probabilidad de la violencia, incentivando la inseguridad colectiva y también la anomia. En esta perspectiva, el orden social aparece como el resultado de la combinación de múltiples decisiones individuales de actores racionales, y no se presupone la existencia de mecanismos autorreguladores.

¿Cuáles de los efectos anticipados por los sociólogos se registran en Córdoba como respuesta a los altos niveles de inseguridad? Puede observarse en el cuadro 4 que dos terceras partes de la población han cambiado su modo de vida como consecuencia del temor al delito, una proporción bastante superior al 51% de venezolanos que han hecho lo mismo (Navarro y Pérez Perdomo, 1991). Tal como ocurre en este otro país, también en Córdoba predominan las medidas preventivas pasivas, aunque aquí son más altas las cifras.

Cuadro 4						
Medidas de seguridad adoptadas						
	Salir menos	No dejar la casa sola	Comprar rejas	Comprar armas	Perro	Ninguna medida
Gran Córdoba	35.5%	53.6%	22.8%	5.5%	12.4%	23.6%
Resto provincial	23.7%	37.1%	9.8%	2.7%	4.5%	52.7%
Total provincial	31.3%	47.7%	18.2%	4.5%	9.6%	34.0%
N= 624 casos Marzo 1993 (Respuestas no excluyentes)						

Aproximadamente uno de cada tres cordobeses sale menos que antes, como consecuencia del temor; prácti-

camente la mitad de los hogares han modificado sus pautas de interacción para no dejar su casa sin custodios. Estas cifras resultan considerablemente superiores a las venezolanas: un 15% declaró allí que ha reducido sus salidas, y otro 11% manifestó que no sale con joyas o dinero. (Navarro y Pérez Perdomo, 1991). Puede considerarse entonces que la reducción de la interacción social experimentada en Córdoba como consecuencia de la inseguridad es apreciable.

Las medidas de prevención activa, tales como la compra de armas o la instalación de rejas o alarmas son menos frecuentes que las pasivas: los hogares en los que se ha comprado un arma para defensa son en Córdoba el 4.5%; en Venezuela, el promedio nacional es del 1%, mientras que en el Zulia ese valor llega al 5%. Estos valores resultan bastante bajos si se los compara a los informados por Smith y Uchida (1988) para los Estados Unidos, donde el 12.5 % de los hogares han comprado un arma con fines defensivos.

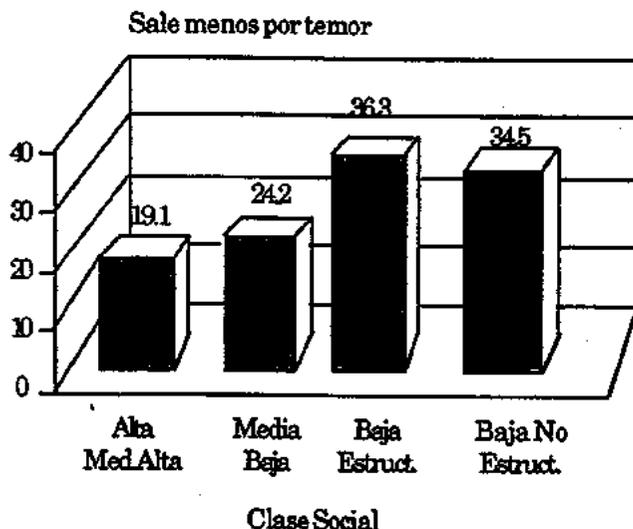
En general, las medidas preventivas que exigen inversión de recursos, como la instalación de rejas o alarmas, son más frecuentes en los niveles sociales altos. En cambio, la reducción de la interacción social provocada por la inseguridad es más fuerte cuanto más bajo el nivel socioeconómico. Como puede verse en el gráfico 3, sólo uno de cada cinco entrevistados en clase alta y media alta sale menos como consecuencia del temor, mientras que uno de cada tres respondientes de los estratos bajos se halla en esa situación.

Estas cifras deben ser observadas atentamente, ya que implican que, la inseguridad creada por el temor al delito afecta proporcionalmente más a aquellos grupos que tienen una participación social menos intensa.

En resumen, puede observarse que el aumento de la sensación de inseguridad en Córdoba ha estado acompañado de cambios en el estilo de vida de la

mayoría de la población y de una reducción de la interacción social para un tercio de los encuestados. Estos fenómenos son más intensos cuanto mayor el tamaño de la concentración urbana.

Gráfico 3 - Modificación de las pautas de interacción según clase social



Valores expresados en %  
N = 627 casos

Por otra parte, si bien los niveles de inseguridad existentes en Córdoba son significativos, la propensión a asumir en forma individual la custodia de la seguridad personal - tal como se expresa en la compra de armas - resulta baja comparada con la existente en otros países, especialmente Estados Unidos. Aunque en la determinación de este rasgo confluyan probablemente tanto razones económicas (disponibilidad de recursos para la compra de armas) como otros motivos (facilidades legales para la tenencia de armas) esto implica que las consecuencias negativas anticipadas por McDowall no parecen presentarse en el caso cordobés.

### 3. DISCUSION

Si se efectúa ahora una revisión de la adecuación de los resultados a las hipótesis relativas a la interacción social, se verá que los datos presentados tienden a desestimar las hipótesis de Durkheim. En el área estudiada, el delito no provoca un aumento de la interacción social, que pueda conducir a un refuerzo de la solidaridad. Por el contrario, una respuesta frecuente al temor es una disminución de la interacción social, en consonancia con lo sostenido por Liska y Warner y, por ende, una reducción de la solidaridad social.

Por otra parte, la disminución de un 30% en el nivel general de los delitos, así como en la ocurrencia de ilícitos contra la propiedad, (cf. supra, 2) sugiere que la reducción en la interacción provocada por el temor contribuye efectivamente a disminuir la incidencia del crimen, tal como lo sugiere la teoría de las oportunidades del delito. La limitación de la información disponible a una área relativamente pequeña -una provincia- impide someter esta hipótesis a una prueba estadística más exigente. No obstante, debe señalarse que estos datos son congruentes con las propuestas de Liska y Warner ( Recordemos que estos autores utilizaron para verificar su hipótesis una muestra norteamericana de alcance nacional, de 20.000 casos entrevistados en 26 ciudades diferentes).

Parece claro que la descripción efectuada por Durkheim de la reacción social frente al delito resulta adecuada para comunidades pequeñas con amplias proporciones de población rural, pero no para las sociedades modernas como la argentina, en las que tres de cada cuatro personas habitan en ciudades, y que parecen ajustarse mejor al modelo propuesto por Liska y Warner.

Debe señalarse sin embargo que la inadecuación de la cadena causal propuesta por Durkheim, no implica la

ausencia de mecanismos autorreguladores del orden social como imaginaba el autor francés. En el modelo de Liska, al cual se ajustan razonablemente los datos cordobeses, existen mecanismos autoestabilizadores del orden social como lo supone Durkheim, aunque su funcionamiento concreto no implica los nexos por él propuestos. Aquí, el efecto esperado de limitar los niveles de desviación se obtiene por medio de un mecanismo inverso al imaginado por Durkheim: la reducción de la interacción como consecuencia del temor, y la consecuente disminución de las oportunidades de cometer delitos.

La revisión de la información efectuada no permite desestimar la propuesta funcionalista acerca de la existencia de mecanismos autoestabilizadores del orden social en las sociedades modernas; sugiere más bien que ellos operan de manera diferente a los propios de las sociedades tradicionales.

En resumen, la revisión de datos de encuesta obtenidos en Córdoba, Argentina, ha permitido mostrar que el temor al delito tiene efectos significativos sobre la estructura social. Los resultados indican que, contrariamente a lo supuesto por Durkheim, la inseguridad creciente reduce los niveles de interacción, y, por lo tanto, la solidaridad social. A la luz de los datos, resulta probable igualmente que la disminución de la interacción contribuya a reducir las oportunidades para el delito, de acuerdo al modelo propuesto por Liska, lo que constituiría un mecanismo autoestabilizador del orden social.

**APENDICE**

Los datos utilizados han sido recogidos en tres encuestas sucesivas, realizadas en Córdoba, Argentina, desde agosto de 1990.

a) Encuesta sobre la Pena de Muerte, realizada en agosto de 1990 por un equipo del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, de 340 casos, siguiendo un muestreo aleatorio por conglomerados, estratificado por edad, sexo y nivel socioeconómico. El área cubierta por la investigación fue la ciudad de Córdoba. Esta investigación fue publicada como *La pena de muerte: aproximación a la cultura jurídica*, (Bergoglio y Carballo, 1991).

b) Encuesta de opiniones, realizada en la ciudad de Córdoba en octubre de 1991 por E & M, consultora en estudios de opinión pública. El sondeo incluyó 400 casos, y la población abarcada fue la mayor de 18 años. Se empleó un muestreo aleatorio por conglomerados, estratificado por edad, sexo y nivel socioeconómico, con un nivel de confianza del 95 % y un error admitido de  $\pm 5\%$ .

c) Encuesta de opiniones, realizada en marzo de 1993 por E & M, consultora en estudios de opinión pública. El sondeo incluyó 627 casos, y la población abarcada fue la mayor de 18 años, residente en la capital y en el interior de la provincia de Córdoba. Como en el caso anterior, se empleó un muestreo aleatorio por conglomerados, estratificado por edad, sexo y nivel socioeconómico, con un nivel de confianza del 95 % .El error admitido de  $\pm 4\%$ .

En los tres casos, el instrumento de recolección de datos utilizado fue el cuestionario, incluyendo preguntas estructuradas y semiestructuradas.

## BIBLIOGRAFIA

BERGOGLIO, M. Inés y CARBALLO, J.: *La Pena de Muerte: aproximación a la cultura jurídica* Córdoba, Ed. Lerner, 1992.

BERGOGLIO, M. Inés et al: *Delito y Sensación de Seguridad en Córdoba*, 1º Congreso Internacional de Seguridad Urbana Córdoba, 1990 (Mimeo).

COHEN Lawrence y LAND Kenneth: "Discrepancies between crime reports and crime surveys: urban social structural determinants", *Criminology*, 22:499-530, 1984.

DIXON, Jo y LIZOTTE, Alan: "Gun ownership and the southern subculture of violence", *American Journal of Sociology*, vol. 93, nr 2, 383-405, 1987.

DURKHEIM, Emile.: *Las Reglas del Método Sociológico*, Córdoba, Editorial Assandri, 1961.

DURKHEIM, Emile: *De la División del Trabajo Social*, Buenos Aires, Schapire editor, 1973.

FARLEY, John.: "Suburbanization and central city crime rates. New evidence and a reinterpretation". *American Journal of Sociology*, vol. 93, nr.3, 688-699, 1988.

HAGAN, John: "The social reproduction of a criminal class in working class. London, circa 1950-1980", *American Journal of Sociology*, Vol. 96, Nr.2, 265-299, 1990.

LAMO DE ESPINOSA, Emilio: "La enseñanza de la sociología de la desviación en España", en *El Derecho y sus realidades*, R. Bergalli (comp.) Barcelona, PPU, 1989.

LISKA, Allen: "A critical examination of macroperspectives on crime control", *Annual Review of Sociology*, 67-89, 1987.

LISKA, Allen, y WARNER, Barbara: "Functions of crime: A paradoxical process", *American Journal of Sociology*, Vol. 96, Nr. 6, 1441-1463, 1991.

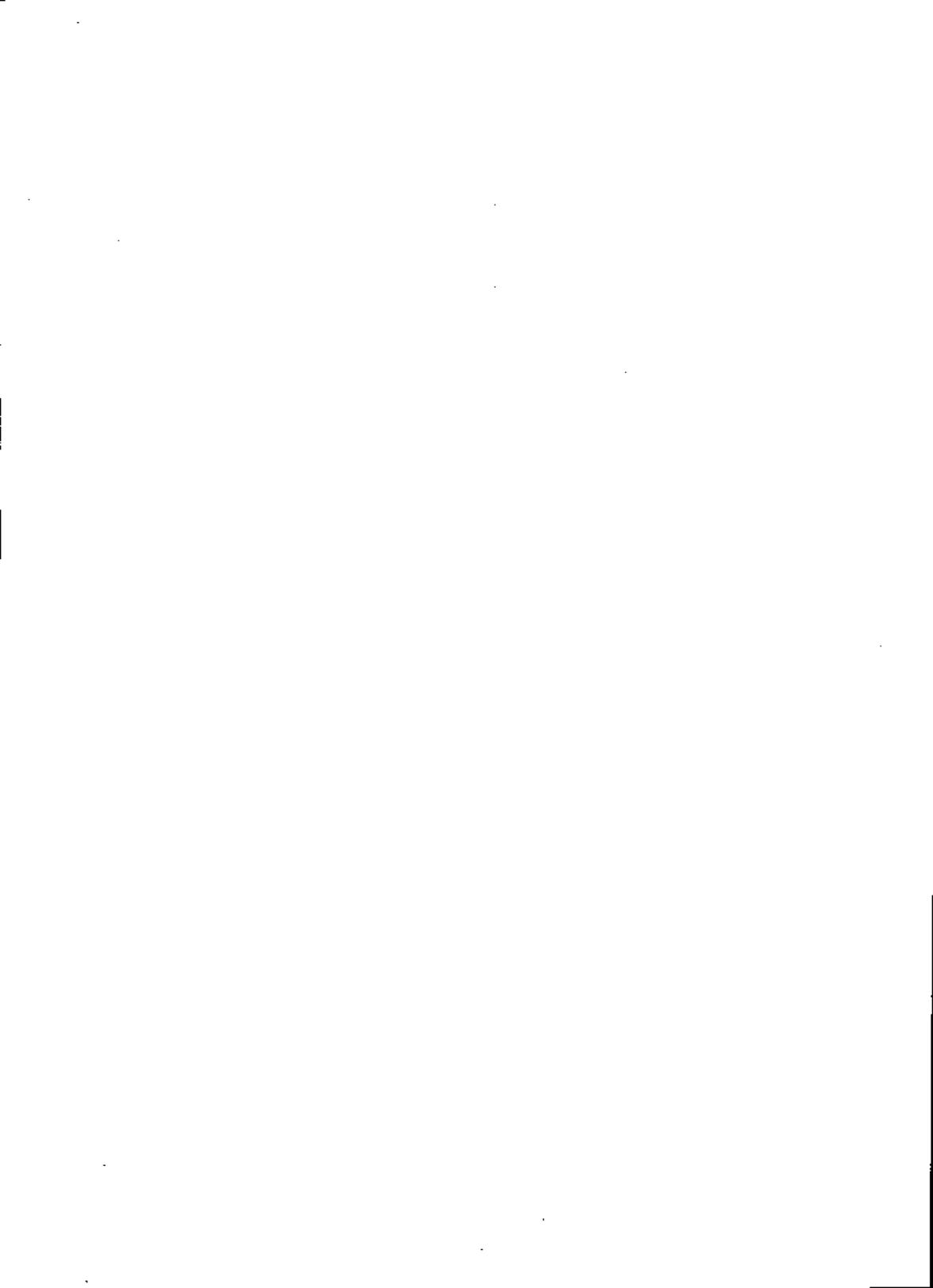
MC DOWALL, David y COLIN, Loftin: "Collective security and the demand for legal handguns", *American Journal of Sociology*, Vol. 88, Nr. 6, 1146-1161, 1983.

NAVARRO, Juan C. y PEREZ PERDOMO, R.: *Seguridad personal: un asalto al tema*, Venezuela, Ediciones Iesa, 1991.

SMITH, Douglas y CRAIG, D. Uchida: "The social organization of self-help: a study of defensive weapon ownership", *American Sociological Review*, Vol. 53, 94 -102, 1988.

VAZQUEZ, Roberto: *Criminología aplicada a la ciudad de Buenos Aires* Buenos Aires, Fundación por nuestros hijos, mimeo.

WILLIAMS, Kirk y FLEWELLING, Robert: "The social production of criminal homicide: a comparative study of disaggregated rates in american cities", *American Sociological Review*, Vol. 53, June, 421-431. 1988.



## **MARCO CONCEPTUAL DE LAS TRANSFERENCIAS ELECTRONICAS DE FONDOS**

*Ricardo Bianciotti (\*)*

**1. EL IMPACTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS INFORMÁTICAS SOBRE EL DERECHO. 2. ENTIDADES FINANCIERAS: SUS CARACTERÍSTICAS EN RELACIÓN A LAS TRANSFERENCIAS ELECTRÓNICAS DE FONDOS. 3. DEFINICIÓN. 4. NATURALEZA JURÍDICA. 5. ORIENTACIONES PARA EL TRABAJO POSTERIOR.**

**Sumario:** El impacto de las nuevas tecnologías informáticas sobre el derecho exige armonizar los derechos personales con los intereses generales, protegiendo al individuo y resguardando el bien común. Existen saltos cualitativos que influyen en la actividad bancaria y financiera; la despersonalización de las operaciones de transferencias electrónicas de fondos, obliga a ofrecer su esencia definiendo y analizando el marco conceptual de la "Transferencia Electrónica de Fondos", concluyendo en una construcción especulativa sobre su naturaleza jurídica.

---

(\*) Coordinador del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba.

## 1. EL IMPACTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS INFORMÁTICAS SOBRE EL DERECHO

En los umbrales del nuevo milenio la informática esta transformando al mundo, señalando un nuevo período de su historia, otra fase de la revolución posindustrial; la realidad social se ve envuelta por el acontecimiento de las nuevas tecnologías y dado que el Derecho entendido como experiencia jurídica global inviste a la totalidad de esa realidad, todo el ordenamiento jurídico en cada una de las ramas en las cuales se articula, es llamado a confrontarse quedando influenciado por el efecto de las nuevas tecnologías informáticas.

La aceleración en la evolución de nuestra sociedad contemporánea, está influida por una revolución tecnológica permanente. El impacto tecnológico junto a los nuevos modos de agregación social, ejercen sobre el derecho una notable influencia<sup>(1)</sup>. Cierta autor francés ha manifestado que las telecomunicaciones constituyen uno de los elementos más preciados de la civilización, de la socialización y del humanismo de este fin de siglo, y probablemente del siglo XXI; las telecomunicaciones son uno de los elementos más estructurantes de los próximos años<sup>(2)</sup>.

Farjat<sup>(3)</sup>, se pregunta por que "uno de los elementos

---

(1) FROSINI, Vittorio, *Il diritto nella società tecnologica*, Ed. Giuffrè, Milano 1981. Cornú, Gerard, *L'évolution du droit des contrats en France*, en *Revue Internationale de Droit Comparé*, vol. I, año 1979, p. 447.

(2) THERY, Gérard, *L'avenir des télécommunications: analyse de quelques éléments clés*, en "Le Communicateur", nro.2, p.35, octubre 1987.

(3) FARJAT, Gérard, *Nuevas tecnologías y derecho económico en "El derecho y las nuevas tecnologías"* separata de la *Rev. del Derecho Industrial* Nro.33 Ed. Depálma, Bs. As.1990. p.521.

más estructurantes”, y no el más estructurante? Porque las nuevas tecnologías pueden modificar casi todas las relaciones humanas: su espacio, su temporalidad y sus formas<sup>(4)</sup>. El elemento espacial se modificó radicalmente, la transmisión de la TV vía satélite hace que las fronteras nacionales desaparezcan o que no puedan resistir la transmisión de informaciones. El elemento temporal está modificado, ejemplo de ello fue el crack financiero de octubre de 1987, la transmisión por redes y la automatización de sus respuestas aceleraron el proceso<sup>(5)</sup>. El elemento de las formas se puede ejemplificar con el papel, existe hoy una considerable disminución en su uso en las sociedades modernas<sup>(6)</sup>, en este sentido la empresa más eficaz es la que utiliza cero papel, cero stock, cero demora (entrega justo en tiempo); la telemática permite estas performances.

Laquis<sup>(7)</sup> enseña que: “El derecho, en el curso de la

---

(4) La Planète Télécom en Rev. Science et Vie, diciembre de 1988, la nota editorial tiene en cuenta estos distintos aspectos: pone de manifiesto el “poliformismo” de las telecomunicaciones con la red numérica de integración de servicios (RNIS). Es posible acompañar a la comunicación telefónica documentos telecopiados que se inscriben en lo del interlocutor al mismo tiempo que se habla. Releva la “ubicuidad”: la información estará presente en todo el mundo será “instantánea”, dado que pocos segundos alcanzan para transmitir informaciones y textos (En la Guerra del Golfo Pérsico se apreció en toda su dimensión).

(5) Cuando el precio de una acción baja más allá de cierto piso, las computadoras muestran en sus videos VENDER con gruesos caracteres; hay, en consecuencia, una aceleración inmediata del proceso.

(6) DINEBUDAK, N., L'archivage optique, vers la fin du papier, número especial de “Science et Vie”, p.114. La documentación completa de un avión requiere de 1.000.000 de páginas; 200 documentos diarios son necesarios para llevar al día la documentación de una flotilla de helicópteros; el precio de la documentación de un motor de avión cuesta lo mismo que el motor. Imaginemos aquí los efectos de la Informatización.

(7) LAQUIS, Manuel A. El derecho frente a las nuevas

historia, en su movimiento y cambios sociales y económicos, no dejó de ser influido por ellos, ni se mantuvo al margen, ya sea en la época del desarrollo industrial, como en lo que ahora se denomina época posindustrial. Mediante las enseñanzas de Fassó<sup>(8)</sup> es posible establecer que en la escuela histórica nacida de la pandectística, la "jurisprudencia de conceptos" terminó por constituir una posición abstracta, podía no ser advertido en un tiempo en el cual el camino de la historia era relativamente lento.

Esta situación no fue duradera: en los países técnicamente progresistas -puntualizó Fassó- la revolución industrial fue modificando sensiblemente la economía y las condiciones de vida; nuevas actividades hicieron surgir la necesidad de nuevos institutos jurídicos. Resultaba difícil en los seguidores de la escuela de la exégesis el culto fetichista de la norma cristalizada en los códigos de los primeros años del siglo; no era fácil a los artífices del sistema de conceptos jurídicos construir sobre el derecho positivo de una época ya pasada y adaptar tales conceptos a las nuevas relaciones que la historia sobreponía y sustituía cada día.

Sin embargo, durante la segunda mitad del siglo pasado se manifestó la reacción contraria al formalismo jurídico positivista, época en la cual el Ihering maduro desarrolló la "jurisprudencia de intereses", encabezando la escuela de Tübingen.

Pero ésta no fue la única expresión antiformalista. También lo fueron: el movimiento del derecho libre (Kantorowicz); la sociología jurídica de Ehrlich.

---

tecnologías en El derecho y las nuevas tecnologías; Separata de la Revista del Derecho Industrial Nro.33, Ed. Depalma, Bs. As. 1.990 p.543.

(8) FASSO, Guido, Storia della filosofia del diritto, vol. III, ed. Il Mulino, Bologna, 1970, cit. por Laquis ob. cit.

El Código Civil suizo de 1910, expresa las ideas de la escuela del derecho libre, su art. I faculta al Juez, en los casos no previstos por las leyes, a resolver según la costumbre, y en su ausencia aplicar la regla que él adopte como legislador.

Gény<sup>(9)</sup> ejerció una profunda influencia en la reacción antiformalista, opuesta a la exégesis y a la concepción formalista.

Las expresiones jusnaturalistas de posguerra en Alemania son otras variantes, por ejemplo Welzel, y la revisión de Radbruch de su juspositivismo<sup>(10)</sup>.

Algo similar ocurre en nuestros días, los juristas<sup>(11)</sup>; como cultores y operadores del derecho en la

---

(9) GENY, F. *Science et technique (en droit privé positif)*, 4 tomos, ed. Sirey; *Método de interpretación y fuentes del derecho privado positivo*, ed. Reus, Madrid, 1925.

(10) WELZEL, Hans, *Derecho natural y justicia material*, trad. del alemán por Felipe González Vicén, ed. Aguilar, Madrid, 1957; *Más allá del derecho natural y del positivismo jurídico*, trad. del alemán por Ernesto Garzón Valdés, ed. Universidad Nacional de Córdoba, 1962. Gustav Radbruch, *El hombre en el derecho (conferencias y artículos seleccionados)*, trad. de Aníbal del Campo, ed. Depalma, Bs. As., 1980.

(11) MASNATTA, Héctor, *La labor del jurista en la sociedad tecnológica en el derecho y las nuevas tecnologías*; Separata de la Revista del Derecho Industrial Nro. 33, Ed. Depalma, Bs. As. Año 1990, pág. 584. Los juristas desempeñan su función social, interpretando la letra de la ley según el espíritu de la justicia, formulando las normas jurídicas que deben ser sancionadas para corregir, o sustituir preceptos legales injustos o inconducentes al fin que persiguen, y llenando los vacíos legales con normas extraídas de sentencias judiciales. A diferencia con el letrado, cuya actividad principal consiste en aplicar la letra dada por el derecho positivo, lo cual lo transforma en un factor de estancación, el jurista debe comprender las modalidades de las relaciones humanas que reglará con la justicia; advertir qué dirección llevan las corrientes contemporáneas del pensamiento y cómo actúan los grupos de la población interesados en instaurar la justicia y los que se oponen a ellos para conservar sus privilegios.

función judicial, legislativa y profesional, deben dar respuesta al impacto de las nuevas tecnologías informáticas sobre el derecho, si los derechos se transforman -como dice Ihering<sup>(12)</sup>- en la medida en que cambian los intereses de la vida, los intereses y derechos son de esta suerte históricamente paralelos.

En la nueva fase de la revolución posindustrial los juristas deben participar en la producción del derecho, elaborando los instrumentos normativos apropiados, comprobando su funcionalidad, adecuándolos y sirviéndose de ellos según la justicia.

Si la justicia, es la exigencia primordial del jurista, se deberán armonizar los derechos personales con los intereses generales, protegiendo al individuo y resguardando el bien común, por sobre las prestaciones de los intereses sectoriales; otorgando respuestas que deberán llevar el conocimiento del derecho y la información a toda la sociedad y no como una nueva forma de consumismo, deformación o control social.

## **2. ENTIDADES FINANCIERAS: SUS CARACTERISTICAS EN RELACION A LAS TRANSFERENCIAS ELECTRONICAS DE FONDOS**

A partir de la nueva fase de la revolución posindustrial, la modificación de la base técnica de la sociedad contemporánea no sólo importa cambios simples y evolutivos, existen saltos cualitativos que influyen revolucionariamente en la formación bancaria y financiera.

Los sistemas financieros han automatizado sus operaciones comerciales y administrativas-contables, e instala-

---

(12) IHERING, Rudolf von, *L'esprit du droit romain dans les divers phases de son développement*, t. IV, p.325, trad. de O. de Meulenaere, ed. Marescq, Paris, 1880.

do terminales remotas para asistir a sus clientes, produciendo una despersonalización de los procesos bancarios.

El desarrollo de la banca electrónica, a través de transferencias electrónicas de fondos, comenzó con la operación de terminales de consulta por el público en los bancos, continuó con la instalación de cajeros automáticos, luego siguieron las terminales de punto de venta, y la introducción de terminales en casa de clientes para atender a grandes empresas, y finalmente con el intercambio electrónico de datos brinda su salto cualitativo más actual.

En Argentina, la década del 70 marcó el inicio del proceso de informatización bancaria, con la instalación de grandes computadoras para la captura y procesamiento de datos centralizados; a partir de 1977 el país vivió el proceso del sucursalismo, fruto de políticas de apertura económica, de liberación del sistema financiero y de la instauración de una cuenta de regulaciones monetarias<sup>(13)</sup>, que con sus encajes bancarios por los fondos no prestables, le costó al país en sus dos primeros años de vigencia 1.500 millones de dólares<sup>(14)</sup>. La principal política económica fue la fijación libre de tasas de interés, agudizando la competencia bancaria, que creció en depósitos y en volumen de información a procesar, acelerando el proceso de informatización financiera.

---

(13) Ley 21.572: Cuenta de regulación monetaria, sancionada y promulgada el 06.05.77, estableció una compensación a las entidades financieras por el efectivo mínimo que mantuvieran respecto de depósitos y demás obligaciones a plazos -plazos fijos, fue derogada por Ley 24.144 del 23.09.92.

(14) TREBER, Salvador, según noticia dada al autor por el -ex director del Banco Central de la República Argentina- para darse una idea aproximada, 1.500 millones de dólares es el monto que en aquel período costó la presa hidroeléctrica El Chocón Cerro Colorado o dos veces el costo del puente Zárate Brazo Largo.

El bajo costo del equipamiento, a raíz de la liberación de importaciones de bienes, coadyuvó al proceso de informatización. A principios de la década del 80 se instalaron terminales remotas en las sucursales, interconectadas con la unidad central de procesamiento mediante redes de comunicación. La crisis política posterior al frustrado intento militar de recuperar las Islas Malvinas en 1982, desnudó un estancamiento económico, con caída del producto financiero, el cambio en las políticas monetarias y financieras, pusieron al descubierto un sistema financiero sobredimensionado que operaba con costos operativos cuatro veces superiores respecto al sistema financiero internacional <sup>(15)</sup>. A pesar de los dos gobiernos democráticos posteriores (Alfonsín-Menem), la necesaria reforma a la ley de entidades financieras, sigue ausente.

En un contexto de incipiente estabilidad económica y con un necesario crecimiento a comienzos de la década del 90, se transita por una monetización real de la economía al influjo de la ley de convertibilidad <sup>(16)</sup>. Con el incremento en el producto financiero, el proceso de informatización se ha acelerado, principalmente en las transferencias electrónicas de fondos. Los bancos tienden a preservar las posiciones que detentan en el mercado y mejorarla. El desarrollo de la banca electrónica

---

(15) DEL BELLO, Juan Carlos. Difusión de la informática en el sistema financiero argentino. Proyecto SECYT-ADEST-IDREC. en Documento SID Nro. 13 Subsecretaría de Informática y Desarrollo de la Nación. Bs. As. 1.986.

(16) LEY 23.928 Convertibilidad del austral, sancionada y promulgada el 27.03.91, la convertibilidad del AUSTRAL con el DOLAR de los Estados Unidos de Norte América a partir del 1ro. de abril de 1.991 a una relación de diez mil australes por cada dólar (art. 1). Reglamentada por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nro. 529/91 del 27.03.91 se aclararon aspectos sobre su alcance, sin perjuicio de lo que en definitiva interprete el Poder Judicial.

es una herramienta que eleva los niveles de competitividad, al ofrecer nuevos servicios a sus clientes, transformándose de una banca de inversión en una banca de servicio, claro ejemplo de ello son las tarjetas de crédito.

En el futuro inmediato, se asistirá a un celeré desarrollo de la banca electrónica, la presencia masiva de cajeros automáticos y terminales de punto de venta serán dominantes para la transferencia electrónica de fondos; el intercambio electrónico de datos será el instrumento para atender a grandes empresas. Existe un nuevo papel de la banca, Levy <sup>(17)</sup> habla de una evolución del mercado financiero caracterizada por una banca más consejera que intermediaria; Cooke <sup>(18)</sup> señala los cambios ocurridos en el mundo, con especial referencia a la competencia, la desregulación, la innovación y el mejoramiento tecnológico; Redslob <sup>(19)</sup> dice que el progreso de las técnicas implica un reacomodamiento de los instrumentos de control y una modificación de la modalidad de supervisión; Saccomanni <sup>(20)</sup> luego de referirse a la irreversibilidad de las innovaciones, pone de manifiesto algunos problemas derivados de ella tales como la conocida "desatadura" del riesgo, en su triple enfoque de riesgo de liquidez, de

---

(17) LEVY, A. *Réflexions sur les nouveaux instruments financiers*, en *Revue Economique et Sociale*, Lausanne, set. 1986 ps. 141 y ss.

(18) COOKE, W.P. *Towards the 1990s. Banking, financial intermediation and supervision*, en *Revue de la Banque*, feb. 1986 ps. 5 y ss.

(19) REDSLOB, A. *Nouvelles technologies, dérèglementation et contrôles: l'expérience britannique*, en *Revue de la Banque*, nov. 1984, ps. 1125 y ss.

(20) SACCOMANNI, F. *L'innovazione visti delle banche centrali*, en *Bancaria*, nov. 1986, ps. 73 y ss. cit por Bonfanti, Mario Alberto *Comentarios de doctrina y de jurisprudencia sobre derecho bancario en Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones*, año 24, 1991 A, pág. 277.

crédito y de mercado. Erb <sup>(21)</sup> dice que una lección clave que se puede sacar de la experiencia con las crisis financieras en países en desarrollo es que las garantías implícitas o explícitas ofrecidas por el banco central para el funcionamiento de instituciones financieras han de ser controladas estrictamente.

Se impone hoy la reforma del sistema financiero argentino; necesaria por la triste experiencia en la década de los años 70, en que, limitándose a una fiscalización formal por parte del B.C.R.A. condujo a un proceso de disolución y liquidación de entidades financieras sin precedentes, con el severo resultado de una pérdida millonaria en dólares, tan difícil de cuantificar como casi imposible de vaticinar cuándo habrá de recuperarse la estabilidad del sistema financiero. Es necesario eliminar el sobredimensionamiento del mismo y, consecuentemente, reducir los costos operativos elevando los niveles de productividad, a fin de mejorar su eficiencia y la atención de sus clientes con la incorporación de nuevos servicios, asegurándose una mejor confianza de la clientela mediante una mayor transparencia.

Cabe preguntarse, existe seguridad jurídica para los fondos transferidos por medios electrónicos?. Sobre quién recae la responsabilidad en caso de error o cualquier eventualidad surgida de una transferencia electrónica de fondos?. Surge la imperiosa necesidad que nuevos controles legales se proyecten sobre la automatización bancaria, fijándose la actuación efectiva de la autoridad de contralor.

---

(21) ERB R.E. El papel de los bancos centrales, en Finanzas y Desarrollo Doc. 1989, ps.11 y ss.

### 3. DEFINICION DE TRANSFERENCIA ELECTRONICA DE FONDOS

La transferencia electrónica de fondos no es definida por el derecho vigente. Se reconoce uniformemente esta carencia conceptual, a igual que cualquier otra institución jurídica, resulta muy difícil encerrarla dentro de una forma muy breve y precisa, que exhiba sus principales características y sirva para su delimitación.

Si bien en principio son innecesarias e inconvenientes las definiciones legislativas, como lo sostuvo Vélez Sársfield <sup>(22)</sup>, creemos útil su exposición en un trabajo científico como principio de fondo; entraña su idea central, y la construcción de una noción madre de toda la institución, constituyen el punto de partida y la meta terminal del objeto que se estudia e investiga, ofreciendo su esencia jurídica.

Atento lo expuesto fijamos el concepto de transferencia electrónica de fondos, conforme la tarea desarrollada por diversos juristas.

Richardson <sup>(23)</sup> definió la transferencia electrónica de fondos como un sistema de cuenta controlado computacionalmente en el cual todos los que pagan y los que reciben pagos tienen una cuenta en las que serán registradas todas las transferencias de sus saldos entre ellas sin necesidad de dinero en efectivo, cheques o tarjetas de crédito en la futura sociedad sin moneda.

---

(22) VELEZ SANSFIELD, Dalmacio. En la nota al artículo 495 del Código Civil dijo: "Nos abstenemos de definir, porque como dice Freytag, las definiciones son impropias de un código de leyes, y no porque haya peligro en hacerlo, pues mayor peligro hay en la ley que en la doctrina".

(23) RICHARDSON, Dennis W. "Electric Money: Evolution of an Electronic Funds-Transfer System", The Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts and London, England. 1970 United States of America by the Colonial Press Inc.

El informe Nora-Minc <sup>(24)</sup> define a la transferencia electrónica de fondos como todo sistema que realiza automáticamente una transferencia de fondos entre dos o más cuentas bancarias generadas sobre un ordenador, sin exigir la creación o utilización de un soporte no magnético representativo del crédito.

Martino, Fameli y Palmerini <sup>(25)</sup> afirmaron que la transferencia electrónica de fondos es una operación bancaria que consiste en el traslado de una suma de dinero de una cuenta bancaria a otra, o dentro de la misma cuenta, por medio del empleo de un sistema de computación, a través de órdenes de crédito y de débito.

Nuvulone<sup>(26)</sup> la define como el conjunto de equipos con el fin de implementar en los pagos entre dos partes un flujo de señales electrónicas en lugar de efectivo o de cheques.

Definiciones legales encontramos en Estados Unidos de Norteamérica: en la Sección 903 (apartado 6) del Acta de Transferencia Electrónica de Fondos<sup>(27)</sup> la expresión transferencia electrónica de fondos significa cualquier transferencia de fondos, distinta de una transacción originada por un cheque, letra de cambio, o instrumento similar en soporte papel, que sea iniciada por

---

(24) NORA-MINC Rapport sur l'information de la société, 1978. La documentation Française, Annexes, Documents contributifs, vol. 5, p.260.

(25) MARTINO, Antonio; Fameli, Elio y Palmerini, Paola. "Il Commercio senza carta e l'intercambio elettronico dei dati. Problemi e prospettive per il diritto". Ponencia presentada al IV Congresso Internazionale sul tema Informatica e Regolamentazione Giuridiche. Roma, 16 al 21 de Mayo de 1988, sess. VII, núm. II. p. 27.

(26) NUVULONE, Pietro. La trasmissione elettronica dei fondi e la tutela dell'utente, en Il Diritto dell'Informazione e dell'informatica, nro.2, 1985, Milán, Giuffré.

(27) Electronic Funds Transfer. Current Legal Developments 1981. Aland R. Feldman Chairman. Ed. Practising Law Institute. Commercial Law and Practice. New York, 1981.

medio de una terminal electrónica, instrumento telefónico, computadora o cinta magnética, de manera tal que ordene, instruya o autorice a una institución financiera a debitar o acreditar en una cuenta (incluye las transferencias de punto de venta, cajeros automáticos, depósitos directos, extracciones de fondos y transferencias iniciadas por teléfono). La otra definición se encuentra en la Regulation "E" del Sistema de la Reserva Federal Estadounidense<sup>(29)</sup> y conceptúa a las transferencias electrónicas de fondos como todas aquellas operaciones cuyo fin y efecto es el de transferir riquezas o fondos de un patrimonio a otro sin ningún movimiento efectivo de dinero ni formalidades en el sentido tradicional, sino solamente mediante instrucciones electrónicas impartidas y ejecutadas del mismo modo.

Chaibainou<sup>(29)</sup> la definió como todo sistema que realiza automáticamente una transferencia de fondos entre dos o más cuentas bancarias administradas por un ordenador sin exigir la creación o la utilización de un soporte no magnético representativo del crédito.

Felsenfeld<sup>(30)</sup> expresa que la transferencia electrónica de fondos es la que se realiza desde alguna forma de cuenta bancaria creada por un cliente a través de un depósito o funcionamiento equivalente, con lo cual un consumidor entrega dinero al banco.

---

(28) *The Law of Electronic Fund Transfer Systems* - Donal I. Baker y Roland I. Brandel. Ed. Warren, Gorman & Lamont. Boston, Massachusetts. 1988.

(29) CHAIBAINOU, Hadi. *La monnaie électronique: réalité ou fiction*, ponencia presentada al IV Congreso Internazionale sul tema Informatica e Regolamentazione Giuridiche, Roma 16-21 Mayo 1988, Sess.V, Núm. 31 p. 2.

(30) FELSENFELD, Carl. *Legal Aspect of Electronic Funds Transfers*, Ed. Butterworth Legal Publishers, United States, 1988.

Borchi<sup>(31)</sup> manifestó que las transferencias electrónicas de fondos son aquellas operaciones cuyo fin directo y cuyo efecto es el de trasladar riquezas o fondos de un patrimonio a otro sin ningún movimiento actual de dinero, ni de escritura en sentido tradicional, sino solamente por medio de instrucciones electrónicamente impartidas y al mismo tiempo cumplidas.

El Proyecto de ley Modelo de la CNUDMI<sup>(32)</sup> entiende por "transferencia de crédito" la serie de operaciones, que comienza con la orden de pago de un iniciador hechas con el propósito de poner fondos a disposición de un beneficiario. Este término comprende toda orden de pago emitida por el banco del iniciador o por cualquier banco intermediario destinada a cumplir la orden de pago del iniciador (excluye a las transferencias de débito). Se considera que la orden de pago emitida con el propósito de efectuar el pago de esa orden forma parte de una transferencia de crédito diferente.

Por "orden de pago" se entenderá la instrucción pura y simple dada, en cualquier forma, por un expedidor a un banco receptor de poner a disposición de un beneficiario una suma determinada o determinable de dinero.

**Nuestra definición: Transferencia electrónica de fondos es toda manifestación de voluntad realiza-**

---

(31) BORCHI, Fulvio. Brevi osservazione sui sistemi elettronici di pagamento de certezza del diritto. Ponencia presentada al IV Congresso Internazionale sul tema Informatica e Regolamentazione Giuridiche, Roma 16-21 Maggio 1988. Sess. V, Num. 4, p. 5.

(32) Art. 2 del Proyecto de Ley Modelo sobre las transferencia internacionales de crédito realizado en la Comisión de las Naciones Unidas para el estudio del Derecho Mercantil Internacional, aprobado por el Grupo de Trabajo sobre Pagos Internacionales en su 22º período de sesiones, el día 7 de diciembre de 1990. Documento A/CN.9/344, pág. 33 y ss.

**da mediante instrucciones electrónicas, en cuentas bancarias, destinada a mover fondos de un patrimonio a otro, asentando los débitos y créditos correspondientes automáticamente.**

Analizaremos la noción asentada.

a) **"Toda manifestación de voluntad"**<sup>(33)</sup> realizada con discernimiento<sup>(34)</sup>, intención<sup>(35)</sup> y libertad<sup>(36)</sup>, sin estar

---

(33) La voluntad sana y manifiesta que genera, modifica, transforma o extingue derechos o relaciones jurídicas. La voluntad en los contratos se refleja en el art. 1.137 del Código Civil Argentino que dice: "Hay contrato cuando varias personas se ponen de acuerdo sobre una declaración de voluntad común, destinada a reglar sus derechos." A su vez el dogma de la autonomía de la voluntad lo encontramos en el art. 1.197 del mismo Código, según el cual: "Las convenciones hechas en los contratos forman para las partes un regla a la cual deben someterse como a la ley misma". Quienes han participado en ese libre acuerdo de voluntades quedan sometidos a él, así como están sujetos al imperio de la ley. De manera que el instrumento jurídico del contrato, regula todo el intercambio de bienes, valores y prestaciones, en que la voluntad concordante en el libre acuerdo de voluntades, juega un papel decisivo. Buteler Cáceres, Jose A. Manual de Derecho Civil Parte General. Ed. Abaco de Rodolfo Depalma. Bs. As. 1.975

(34) Aptitud general de conocer, facultad de discurrir, conocimiento acabado, pleno de todo cuanto hace y de las consecuencias de sus actos. Buteler Cáceres, ob. cit.

(35) Conciencia plena y cabal del acto de que se trata, el conocimiento concreto del estado de las cosas. Solo anulada por los vicios de error o ignorancia o el vicio del dolo. Buteler Cáceres, ob. cit.

(36) La libertad moral es la espontaneidad en la determinación adoptada por la persona, sin que influjo extraño alguno pueda torcerla o desvirtuarla. La libertad física es el poder material de hacer lo que de antemano hemos resuelto hacer, o bien, de abstenernos de hacer lo que de antemano hemos resuelto no hacer. Sólo anulada por la vis compulsiva o la fuerza física irresistible, (el art.936 del C.C.: "Habrà falta de libertad en los agentes, cuando se emplease contra ellos una fuerza irresistible"). Buteler Cáceres, ob. cit. Art.897 Código Civil Argentino: "Los hechos humanos son voluntarios o involuntarios.

afectada por los vicios de error<sup>(37)</sup>, dolo<sup>(38)</sup> o violencia<sup>(39)</sup>.

b) **"Realizada mediante instrucciones electrónicas"**

Los hechos se juzgan voluntarios, si son ejecutados con discernimiento, intención y libertad".

(37) En su evaluación jurídica tanto el error como la ignorancia producen idénticos efectos. El error de derecho recae directa e inmediatamente sobre la norma jurídica aplicable a una determinada situación o relación jurídica. El error de derecho perjudica (error iuris nocet), o sea el error de derecho es inexcusable. Butlerer Cáceres ob. cit. El Código Civil Argentino plasmó el principio de obligatoriedad de la ley en los arts. 20 y 923: "La ignorancia de las leyes no sirve de excusa, si la excepción no está expresamente autorizada por la ley". "La ignorancia, de la leyes, o el error de derecho en ningún caso impedirá los efectos legales de los actos lícitos, ni excusará la responsabilidad por los actos ilícitos". Se puede comenzar a bucear en las profundidades del tema con las opiniones de Pochannet y Bressolles citados por Vélez Sársfield en la nota al art.923 del Código Civil Argentino.

(38) El dolo vicio de la voluntad es el error provocado, por oposición al error propiamente dicho, que es el error espontáneo o casual. El Código Civil Argentino lo caracteriza en su art. 931: "Acción dolosa para conseguir la ejecución de un acto, es toda aserción de lo que es falso o disimulación de lo verdadero, cualquier artificio, astucia o maquinación que se emplee con ese fin." "La omisión dolosa causa los mismos efectos que la acción dolosa, cuando el acto no se hubiera realizado sin la reticencia u ocultación dolosa" (Art. 933 C.C.).

(39) La violencia moral o vis compulsiva está caracterizada por los arts. 937 y 938 del C.C.: "Habrá intimidación, cuando se inspire a uno de los agentes por injustas amenazas, un temor fundado de sufrir un mal inminente y grave en su persona, libertad, honra o bienes, o de su cónyuge, descendientes o ascendientes, legítimos o ilegítimos.". "La intimidación no afectará la validez de los actos, sino cuando por la condición de la persona, su carácter, hábitos (hábitos, costumbres, etc.) o sexo, pueda juzgarse que ha debido racionalmente hacerle una fuerte impresión.". Fuerza: Maioris rei impetus qui repellit non potest (impetu de fuerza mayor que no se puede repeler). Miedo: Instantis vel futuri periculi causa mentis trepidatione (peligro futuro e inminente que causa apremio o desolación en la mente). Ver nota a los arts.936, 937 y 938 del Código Civil Argentino.

cas", iniciadas por medio de una terminal electrónica, teléfono, fax, computadora, tarjetas magnéticas, cd-rom<sup>(40)</sup>, o cualquier instrumento capaz de emitir y ejecutar instrucciones electrónicas. Normalmente se utilizará un sistema informático, que constituye el canal por donde transitan el conjunto de órdenes o instrucciones administradas por ordenadores.

c) **"En cuentas bancarias"** son las operaciones<sup>(41)</sup> realizadas por el cliente con las entidades financieras en la ejecución de contratos, o por el cliente y un comercio, o bancos entre sí unidos por convenciones interbancarias; incluyen la cuenta corriente bancaria, la caja de ahorros u otras cuentas bancarias que permitan mover fondos.

---

(40) Pequeños discos plásticos que almacenan 550 Megabytes, esto es 250.000 páginas, o sea el equivalente a 1.500 discos flexibles. Se comercializan desde enciclopedias de uso general (Groliers) hasta catálogos de piezas para automóviles (GM) o aviones (Boeing). En el área jurídica existen colecciones de fallos parciales de la justicia norteamericana, recopilaciones de textos legales estatales (como las de California, editadas por Mc.Graw-Hill) y el sistema Compuley con fuentes legales, jurisprudencia y gestión profesional, editado en España. En Argentina, se comercializa "El Derecho en disco láser" un sistema de recuperación de información legal en disco compacto que contienen en un solo CD-ROM la totalidad de los repertorios de jurisprudencia publicados, con la posibilidad de recuperar por un sistema de inteligencia artificial los 250.000 fallos allí citados, sus referencias legislativas y doctrinarias, más la totalidad de los Códigos de fondo -a texto completo-, los tratados internacionales ratificados por el país y un diccionario jurídico. Este proyecto fue dirigido por Horacio R. Granero, mediante un convenio entre la Universidad Católica Argentina y la empresa Albremática S.A.

(41) LLOVERAS DE RESK, María Emilia, medulosa y recomendable investigación sobre "La responsabilidad civil en la transferencia electrónica de fondos", en Tercer Coloquio Nacional de Docencia e Investigación en Informática y Derecho, Córdoba 6, 7 y 8 de Abril de 1989 pgs.89 a 115. Ed. Dirección General de Publicaciones Universidad Nacional de Córdoba.

d) **"Destinada a mover fondos de un patrimonio a otro"**, esto es para dar o recibir pagos, trasladar sumas de dinero de una cuenta bancaria a otra<sup>(42)</sup>, etc.

e) **"Asentando los créditos y los débitos correspondientes automáticamente"** sin que intervenga un soporte papel representativo de los fondos transferidos en operaciones de punto de venta, depósitos directos, extracciones de fondos, transferencias iniciadas por teléfono o fax, cajeros automáticos; realizando las notaciones inmediatamente de realizadas sin intervención humana, ya que la automaticidad es la característica principal de un sistema informático.

#### **4. NATURALEZA JURIDICA DE LA TRANSFERENCIA ELECTRONICA DE FONDOS**

El tema de la naturaleza jurídica de la transferencia electrónica de fondos ha sido abordado principalmente por la doctrina extranjera continental, especialmente la italiana<sup>(43)</sup>, sin preocupar a los anglosajones, para los juristas ingleses y norteamericanos una institución existe en vista de la finalidad social que ha de cumplir. Sus condiciones de forma, de fondo y sus

---

(42) Sin ningún movimiento efectivo de dinero ni formalidades en el sentido tradicional, sino solamente mediante instrucciones electrónicas impartidas y ejecutadas del mismo modo, como reza la regulación E del sistema de la reserva federal estadounidense.

(43) CLARIZIA, Renato, *Informatica e conclusione del contratto*, Giuffrè, Milano, 1985. Giannantonio, Ettore, *Transferimenti elettronici dei fondi e autonomia privata*, Milano 1.986. Parisi, Francesco, *Il contratto concluso mediante il computer*, Cedam, Padova, 1.987. Martino, Antonio Anselmo; Famelli, Elio y Palmerini, Paola, "il commercio senza carta" e *L'interscambio elettronico dei dati*, problemi e prospettive per il diritto" en 4to. Congresso Internazionale sul tema Informatica e regolamentazioni Giuridiche, Roma, 16-21 Maggio 1.988 Sess. VIII, n.11.

efectos deben ser determinados por esa finalidad social, de manera que cumpla su función en forma adecuada. Poco importa después que la institución entre o no en el cuadro de las arbitrarias clasificaciones científico-jurídicas.

Las diversas doctrinas continentales, algunas con simples matices, distingos y sutilezas, si bien han traído luz en algunas ideas básicas del derecho comercial, constituyen un laberinto que llevan a una especie enigmática en el campo del derecho.

Las construcciones especulativas no han servido sino para añadir mayor complejidad a relaciones nacidas en el mundo de los negocios que pueden resolverse -y que de hecho se resuelven- prescindiendo de tan inútiles complicaciones teóricas<sup>(44)</sup>. Reseñaremos algunas para fijar posición.

Para Giannantonio<sup>(45)</sup> no se puede hablar de negocio jurídico, si por tal se entiende una declaración de voluntad; considera que constituye una manifestación de autonomía privada o un acuerdo de intereses particulares que se celebran no sólo con una declaración de voluntad sino con otras conductas (por ejemplo, contratos de hecho o negocios de actuación), tanto la emisión del título de crédito como el acto de cumplimiento o de ejecución, los contratos de hecho, los contratos de adhesión o los contratos celebrados mediante computadoras, pueden ser considerados verdaderas y propias manifestaciones de autonomía privada, y por tanto, verdaderos y propios negocios jurídicos.

Esta posición muy bien construida lógicamente, yace abandonada; fundada en una serie de ficciones excluye el concepto de declaración de voluntad y ha sido

---

(44) GARRIGUES, J. Tratado de Derecho Mercantil, II. cit. por Cámara, Héctor, ob. cit.

(45) GIANNANTONIO, Ettore, ob. cit.

dejada de lado por la dinámica del derecho financiero, que adoptó soluciones prácticas para sus principales problemas operativos.

Para Clarizia la declaración emitida mediante la computadora constituye el resultado volitivo que se forma en virtud de una elaboración de datos almacenada en una computadora, elaboración efectuada según un programa precedentemente determinado<sup>(46)</sup>.

Por consiguiente la regulación de los códigos civiles italiano y argentino, en materia de vicios del consentimiento, simulación y celebración del contrato, encontrarían plena y completa aplicación aun cuando la manifestación de la voluntad negocial sea emitida mediante computadora.

Parisi expresó que la voluntad del negocio electrónico estaría representada por el programa, se trataría de una voluntad condicionada a la verificación de las variables previstas en el programa mismo<sup>(47)</sup>.

Creemos que, aun en los casos de tratativas entre computadoras que utilicen programas de inteligencia artificial o sistemas expertos de ayuda a la toma de decisión, la voluntad de las decisiones debe ser siempre imputada al hombre que ha preordenado la secuencia

---

(46) CLARIZIA, Renato, ob. cit. Si bien es cierto que la computadora puede evaluar la circunstancia del caso concreto y decidir en virtud de ellas, es también cierto que la voluntad de tales decisiones debe ser imputada siempre al hombre que la ha preordenado mediante el programa. Clarizia distingue los diversos casos de conclusión del contrato por medio de la computadora según que: a) el programa haya sido impuesto por el sujeto al cual le es imputada la declaración; b) el programa haya sido realizado en nombre ajeno; c) el programa haya sido realizado en nombre ajeno por persona autorizada para dicho acto; d) el programa haya sido impuesto bajo nombre ajeno por persona no autorizada para dicho acto.

(47) PARISI, Francesco, ob. cit.

del programa de computación; ya sean condiciones en sentido lato (suspensivas art. 545 y conc. o resolutorias, arts. 553 y conc. Código Civil Argentino <sup>(48)</sup>) o términos a los que se subordina la voluntad negocial.

Acotada concepción brindaron Martino, Fameli y Palmerini<sup>(49)</sup>; similar a las de Borchí<sup>(50)</sup>, y Lloveras de Resk<sup>(51)</sup>; en el sentido que el contrato de transferencia electrónica de fondos es accesorio al contrato de cuenta corriente bancaria, en consecuencia las relaciones jurídicas que surjan de la transferencia de fondos se regulan dentro del contrato principal de cuenta corriente bancaria con consideración especial a las cláusulas pactadas para la transferencia.

A nuestro juicio, esta corriente de pensamiento es la que mejor se acerca para explicar este fenómeno, conjugando los intereses en juego con criterio práctico, proclamando la accesoriedad de un contrato bancario (la cuenta corriente mercantil).

**Nuestra opinión: La naturaleza jurídica de la transferencia electrónica de fondos es un negocio jurídico plasmado en un contrato accesorio al de cuentas bancarias; sea en cuenta corriente bancaria, o caja de ahorro, o depósito en monedas extranjeras u otras cuentas que permitan mover fondos, o intercambiar electrónicamente datos.**

Como negocio jurídico, es realizado por manifesta-

---

(48) Art. 545: "La obligación bajo condición suspensiva es la que debe existir o no existir, según que un acontecimiento futuro e incierto suceda o no suceda". Art. 553: "La obligación es formada bajo condición resolutoria, cuando las partes subordinaren a un hecho incierto y futuro la resolución de un derecho adquirido". Código Civil Argentino.

(49) MARTINO, Fameli y Palmerini, ob. cit.

(50) BORCHI, Fulvio, ob. cit.

(51) LLOVERAS DE RESK, María Emilia, ob. cit.

ción de la voluntad<sup>(52)</sup>, con una expresión positiva<sup>(53)</sup>, tácita<sup>(54)</sup>, por el silencio<sup>(55)</sup> o inducida de una presunción de la ley<sup>(56)</sup>.

(52) Ningún hecho tendrá el carácter de voluntario, sin un hecho exterior por el cual la voluntad se manifieste (Art. 913 del Código Civil Argentino).

(53) La expresión positiva de la voluntad será considerada como tal, cuando se manifieste verbalmente, o por escrito, o por otros signos inequívocos con referencia a determinados objetos (Art. 917 del Código Civil Argentino). Existe un grado incontrastable de certidumbre en la manifestación positiva de la voluntad.

(54) La expresión tácita de la voluntad resulta de aquellos actos, por los cuales se puede conocer con certidumbre la existencia de la voluntad, en los casos en que se exija una voluntad positiva, o cuando no haya una protesta o declaración expresa contraria (Art. 918 del Código Civil Argentino). El consentimiento tácito resultará de los hechos, o de los actos que lo presupongan, o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que la ley exige una manifestación expresa de la voluntad, o que las partes hubiesen estipulado, que sus convenciones no fuesen obligatorias sino después de llenarse algunas formalidades (Art. 1145 2da. parte del Código Civil Argentino). El consentimiento tácito se presumirá si una de las partes entregare y la otra recibiere la cosa ofrecida o pedida; o si una de las partes hiciera lo que no hubiera hecho, o no hiciera lo que hubiera hecho si su intención fuese no aceptar la propuesta u oferta (Art. 1146 del Código Civil Argentino). En la manifestación tácita, la intención ha de aflorar mediante razonamientos y deducciones. Valdés, Horacio. Estudios de Derecho Civil en homenaje a Dalmacio Vélez Sársfield, Universidad Nacional de Córdoba, 1936.

(55) El art. 919 del Código Civil Argentino establece que: El silencio opuesto a actos, o a una interrogación, no es considerado como una manifestación de la voluntad, conforme al acto o a la interrogación, sino en los casos en que ... a causa de una relación entre el silencio actual y las declaraciones precedentes -sería el caso de la cuenta corriente bancaria del art. 793 segundo párrafo del Código de Comercio Argentino, que establece si en un plazo de 5 días el cliente no contestare se tendrán por reconocidas las cuentas en la forma presentada y sus saldos, deudores o acreedores, serán definitivos en la fecha de la cuenta-.

(56) La expresión de la voluntad puede resultar igualmente

La expresión del consentimiento en un contexto electrónico se debe cimentar en la base del principio de la autonomía contractual de la partes.

Como contrato bancario accesorio, las relaciones jurídicas que resulten de la transferencia electrónica de fondos se regularán dentro del contrato principal de cuenta bancaria al que se anexó (cuenta corriente bancaria, o caja de ahorro, o depósito en monedas extranjeras u otras cuentas), con especiales consideraciones a las cláusulas pactadas para las transferencias de fondos o el intercambio electrónico de datos.

Las cláusulas más interesantes para el sistema financiero serán las que permitan ejecutar los créditos por medio del juicio ejecutivo, sin violar el marco legal actual <sup>(57)</sup>.

Desde hace varios años la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha puesto una valla al uso abusivo de la certificación del saldo deudor<sup>(58)</sup>, no siendo pacífica la

---

de la presunción de la ley en los casos que expresamente lo disponga (Art.920 del Código Civil Argentino).

(57) Si el contrato accesorio fuese al de cuenta corriente bancaria, será absolutamente necesario que los bancos al crearlo actúen con adecuación estricta al art. 793 del Código de Comercio que profesa: "Por lo menos 8 días después de terminar cada trimestre o periodo convenido de liquidación, los Bancos deberán pasar a los clientes sus cuentas corrientes pidiéndoles su conformidad escrita, y ésta o las observaciones a que hubiere lugar, deben ser presentadas dentro de 5 días. Si en este plazo el cliente no contestare, se tendrán por reconocidas las cuentas en la forma presentada, y sus saldos, deudores o acreedores, serán definitivos en la fecha de la cuenta. Las constancias de los saldos deudores en cuenta corriente bancaria, otorgadas con las firmas conjuntas del Gerente y del Contador del Banco serán consideradas títulos que traen aparejada ejecución, siguiéndose para su cobro los trámites que para el juicio ejecutivo establezcan las leyes de procedimientos del lugar donde se ejercite la acción.

(58) In re: "Laperuta, Guillermo c/ The Chase Manhattan Bank SA" del 05.02.87, sentencia ponderada por Bidart Campos en un artículo titulado "Rechazo "in limine" de la demanda

doctrina en sentido de la validez<sup>(59)</sup> de la utilización de la cuenta corriente bancaria en cuentas "no operativas" o "sin cheques" o "instantáneas"; ni la jurisprudencia que emana de las Cámaras Nacionales Comerciales<sup>(60)</sup>, ni de nuestros tribunales provinciales<sup>(61)</sup>.

---

ordinaria por pendencia de un juicio ejecutivo: Cuestiones procesales y cuestiones constitucionales resueltas por la Corte" en *El Derecho*, tomo 123, pag.281.

(59) Una reseña de las opiniones de Fernando Legón, Pedro Mario Giraldi, Carlos G. Villegas, Osvaldo L. Gómez Leo y Ernesto Eduardo Martorell pueden leerse en "El juicio ejecutivo en las operaciones bancarias" del último autor citado, ed. Ad-Hoc SRL Bs.As. 1992.

(60) Resumida por Osvaldo R. Gómez Leo en "Reflexiones en torno al contrato de cuenta corriente bancaria (Conceptos, dichos, hechos y epílogo) en revista *La Ley* 1990-A Sec. Doctrina pgs.1.030 a 1.054; con pequeños matices, relacionan las "cuentas corrientes instantáneas" o "sin cheques" o "no operativas", la "picardía" (Alberti) de algunos bancos ha consistido en pasar por la cuenta corriente bancaria no operativa, débitos derivados de relaciones ajenas a la propia cuenta, para poder luego emitir un título ejecutivo sin la cooperación del deudor, hallándonos en estas situaciones ante una evidente desviación de la finalidad de las normas vigentes bajo la aparente adecuación de las palabras de los artículos 793, párr. 3º del Código de Comercio y 523 inc. 5to. del Código de Procedimientos Civiles de la Nación.

(61) No es viable la acción ejecutiva intentada mediante la expedición de un saldo deudor de cuenta corriente que no provenía exclusivamente del libramiento de cheques, sino en el que se incluyó débitos surgidos en la utilización de la tarjeta de créditos, no mediando autorización expresa en ese sentido. Para que el banco propietario de la tarjeta de crédito pueda proceder al descuento de los resúmenes mensuales en la cuenta corriente bancaria del cliente debe necesariamente mediar una expresa autorización de éste, caso contrario estaría haciendo uso de atribuciones no conferidas y produciendo un saldo deudor en la cuenta para crear, en conformidad al art.793 del Código de Comercio, un título ejecutivo de que carecía y para lo que no estaba facultado. In re: Banco de Crédito Argentino S.A. c/

Por lo expuesto, nos parece como más ajustada la noción de naturaleza jurídica de la transferencia electrónica de fondos como un negocio jurídico -enmarcado sobre la base del principio de la autonomía contractual de las partes-, celebrado en un contrato accesorio al de cuentas bancarias; sea en cuenta corriente bancaria, o caja de ahorro, o depósito en monedas extranjeras u otras cuentas que permitan mover fondos, o intercambiar electrónicamente datos.

Dado que, en un contexto electrónico la manifestación de la voluntad en un negocio jurídico, como expresión del consentimiento puede ser expresada de forma automatizada; no implicando que sea emitida por una máquina, sino que siempre el consentimiento será causa de un acto de voluntad de un ser humano en un momento anterior del proceso de formación del contrato.

### **3. ORIENTACIONES PARA EL TRABAJO POSTERIOR**

En el futuro, analizaremos las diversas cuestiones jurídicas en particular, definiendo cuál es el momento del perfeccionamiento de una transferencia electrónica de fondos, sus consecuencias y el valor probatorio del mismo; el secreto bancario, el alcance de las obligaciones de los bancos intervinientes, la prueba, el error, el fraude, las pérdidas por demoras o por diferencias de tipos de cambio, la responsabilidad interbancaria, las transferencias fuera del horario normal de trabajo, el orden de prioridades y el derecho del banco a recuperar un crédito asentado por error.

Trataremos de elaborar procedimientos para la normalización internacional y nacional de transferencias electrónicas de fondos, a fin que resulten mutuamente compatibles, delimitando las cuestiones de responsabilidad, con el objeto de uniformar las relaciones jurídicas y aumentar la seguridad jurídica.

## LA PROTECCION INSTITUCIONAL DE MENORES Y EL MANTENIMIENTO DE LOS VINCULOS FAMILIARES Y COMUNITARIOS

*Elinor Bisig* (\*)

**Sumario:** Este artículo está basado en un trabajo descriptivo sobre la implementación de la protección en el Consejo Provincial de Protección al menor, efectuado sobre análisis de documentación y de entrevistas semiestructuradas a los actores institucionales. Realizado durante los años 1991-1992 en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, con aval de CONICET.

La organización jurídica de nuestro país en lo que a la Protección de Menores se refiere, se organiza alrededor del concepto de abandono y de otros aspectos vinculados al riesgo social, el cual institucionaliza a la internación como modalidad típica de intervención ante la niñez carenciada, desamparada o desviada. Esto significa reclusión y separación de la familia, grupo de crianza y medio natural, e implica la sustitución de las funciones familiares, se trata de proteger a los menores de aquellos padres y ámbitos que no pueden hacerse cargo o contenerlos en su crianza. Luego se evoluciona hacia el concepto de grupos en situación de riesgo,

---

\* Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, UNC. Becaria CONICET.

cobra así vigencia la idea de promoción familiar y social<sup>(1)</sup>.

Esta organización se instrumenta a través de los Consejos de Protección de Menores, quienes se constituyen como órganos de ejecución y asesoramiento técnico de los jueces de menores, los mismos, tienen la finalidad de planificar la política preventiva de minoridad a nivel provincial. En tal sentido apoyan y asesoran en situaciones de menores en estado de abandono y sobre quienes se encuentran en situación de riesgo o peligro.

En la actualidad, es posible observar un creciente reconocimiento de las falencias de la instrumentación de la protección del Estado, asimismo el reconocimiento de la necesidad de fortalecer los vínculos afectivos primarios y de atacar las causas de los problemas que aquejan a los niños y a sus familias, prevaleciendo una perspectiva centrada en la importancia de la protección del desarrollo del menor, por sobre la perspectiva tradicional de acciones de mero corte controlador.

Sin embargo, la coexistencia de ambas visiones del problema ha impedido que las modificaciones que se han intentado hayan traído aparejados cambios significativos en la estructura de la organización de la protección estatal.<sup>(2)</sup>

No obstante, se han llevado a cabo algunas innovaciones en la organización legislativa y administrativa

---

(1) Sobre el tema de la organización de la actividad proteccional y su evolución. cfr.(C. Forteza y C. Cassous, 1990).

(2) Me refiero en particular a la Provincia de Córdoba, que es básicamente donde he centrado el análisis en una investigación acerca de la "Protección Institucional de Menores" (1991-1992 CONICET); sobre el funcionamiento actual del Consejo de Protección al Menor, en sus prestaciones específicamente preventivo-asistenciales. Este organismo, no difiere en sus funciones, ni sustancialmente en su estructura y comportamiento de los que operan en el resto del país.

de los servicios de protección al menor. Esto demuestra, que existe preocupación por la magnitud del problema y por las deficiencias de los servicios disponibles.

En la actualidad, existe el reconocimiento de que sólo con programas integrales de corte preventivo que respondan a las necesidades comunitarias, donde se aborden las problemáticas básicas, se dará efectiva respuesta al menor y a su familia.

Desde esta perspectiva, en los organismos específicos de protección, se implementan acciones que tienden a evitar la internación de menores, a partir de la instrumentación de políticas orientadas al logro de la prevención en sus distintos niveles<sup>(3)</sup>.

Prevención Primaria: entendida como "el conjunto de acciones que desde la propia comunidad aborda el caso del menor en situación de riesgo, interdisciplinariamente a partir de un diagnóstico. En esta línea se implementan programas: de Trabajo Comunitario, con unidades de acción comunitaria que desarrollan actividades preventivas en zonas de "alto riesgo" de la ciudad. Cuenta también con la atención de menores en Guarderías; destinadas a la atención de niños de hasta diez años, que residen con su familia, cuyos objetivos son: "Prevenir la desintegración familiar, promover el medio social, proteger al niño, por medio de la autogestión de la familia carenciada, el trabajo junto con las comunidades, respetando sus pautas culturales, valores y necesidades, evitando con todo ello la "internación"<sup>(4)</sup>.

Prevención Secundaria: definida como "aquel con-

---

(3) Fuente: Secretaría Ministerio de Asuntos Sociales. Subsecretaría de la Mujer el Menor y la Familia. Consejo Provincial de Protección al Menor: Políticas de Minoridad.

(4) Fuente: Subsecretaría de la Mujer, el Menor y la Familia: Primeras Jornadas Provinciales sobre la Proyección Social de las Guarderías y Jardines Maternales, 1986) "

junto de acciones que requieran de una línea directriz en las acciones, proveyendo de todos los medios para que el menor continúe integrado a su grupo familiar. Cuando dicha opción no sea posible se utilizarán sistemas alternativos, de carácter provisorio, que contendrán la problemática planteada". Ello se instrumenta con la implementación de programas alternativos como las Familias Sustitutas, los Pequeños Hogares y las Ayudas Económicas para evitar la internación del menor; con los siguientes objetivos:

- "Evitar la internación del menor en Institutos que brindan protección masiva.
- Evitar las sucesivas colocaciones del menor en diferentes Institutos, lo cual exige al menor continuas adaptaciones.
- Proporcionar al niño la posibilidad de vivir temporariamente en un ambiente familiar que le permita continuar el desarrollo de su personalidad, hasta que se resuelva la problemática de su familia biológica.
- Brindar tratamiento integral y apoyo económico a la familia biológica del menor, para favorecer el pronto reintegro del menor, a la familia de origen.
- Lograr que el menor se integre a la comunidad donde vive y actúa.<sup>(5)</sup>

También se cuenta con el programa Niño de la Calle: que se dirige a captar al menor, logrando su adhesión, para apoyarlo y orientarlo a través de su organización laboral, familiar, etc. en su propio medio y respetando sus valores socialmente aceptables. Se evita la aprehensión compulsiva del menor y su internación,

---

(5) Fuente: Subsecretaría de la Mujer el Menor y la Familia. Consejo Provincial de Protección al Menor: Reglamento para el funcionamiento del Programa de Familias Sustitutas, 1986.

permitiendo el logro del protagonismo del niño para su inserción social en las condiciones más adecuadas.

Las políticas orientadas a la consecución de prevención primaria y secundaria,<sup>(6)</sup> señalan un cambio de orientación, que tiende a cumplir con la función de protección al menor a través de programas que refuerzan y apoyan la función de la familia, a diferencia de la orientación centrada en la sustitución de la familia por la internación masiva de niños y adolescentes. Con esto, se trata de evitar un doble desarraigo, el psicológico y el social, contribuyendo de esta manera al fortalecimiento de los vínculos, y evitando la desintegración personal y familiar.

El trabajo comunitario y de guarderías, se encara en zonas de riesgo, definidas a partir de las demandas de asistencia que se reciben en la institución y de los oficios judiciales con denuncias donde intervienen menores, las zonas de mayor emergente van creciendo, provenientes de migraciones internas que amplían las zonas marginales de la ciudad. El riesgo social se presenta cuando la familia no tiene contención dentro de la propia comunidad, ello incluye el riesgo social respecto de los menores, que no sólo se refiere a carencias materiales sino también afectivas, psicológicas, culturales, maltratos, violencia, etc. Tener que separar, descontextualizar de su medio, es ya un gran riesgo para el menor, la mujer, el anciano o cualquier integrante de la familia como para la familia misma.

La línea de trabajo es menores-familias-comunidad-instituciones, interrelacionadas por medio de sus redes sociales que construyen la trama social. Los

---

(6) Limitaré el análisis fundamentalmente a éstas, puesto que, en la actualidad y en el ámbito estatal, constituyen las únicas estrategias orientadas específicamente al mantenimiento de los vínculos familiares y comunitarios.

conflictos se resuelven dentro de ese medio y sólo en casos muy necesarios se recurre a instituciones fuera de la comunidad barrial.

El programa de sustitución familiar reconoce que entre sus aspectos preventivos, tiende a proteger al menor dentro de un contexto con roles conocidos. Cuando la familia de un menor se encuentra atravesando una situación de crisis, se lo ubica en forma transitoria en otro grupo familiar a partir de un acuerdo privado entre la familia sustituta, la familia natural y el equipo técnico del programa.

Se le da un marco de referencia más estable, con figuras familiares conocidas, se mantiene al menor en la familia extensa, se lo ubica en un ambiente donde puede aumentar sus referentes psicológicos y afectivos, se trabaja con la familia sustituta para lograr el reintegro a la familia natural con tratamiento psicosocial al grupo familiar, al grupo sustituto y al niño. Esta orientación y tratamiento tiene por objeto que la familia pueda recibir nuevamente al niño -además de apoyar en la separación del niño de su familia sustituta-, y a la biológica en el reingreso del menor a su familia natural y en los conflictos que ello genera en cada vínculo. Para sostener este tratamiento se recurre, si se juzga necesario, al apoyo económico.

Se propicia el contacto del niño con su familia, aun ante aquellas situaciones en que el mismo no puede regresar a su hogar por la gravedad de los riesgos que corre, o por algún otro impedimento y, aunque se hayan agotado todos los recursos y estrategias, se trata de mantener cierta información sobre la familia de origen, de modo tal, que cuando el menor esté en condiciones de decidir, quede a su criterio restablecer o no, el contacto con su familia. El equipo profesional ejerce de esta manera, un rol de eslabón intermediario entre el menor y su familia de origen.

Esta línea de trabajo permite establecer una periodicidad y frecuencia en las relaciones del niño con su familia que demuestran su eficacia, además de ser muy alta la frecuencia de reingresos a la familia de origen.

Respecto del programa dirigido a los "niños de la calle", como su denominación lo indica, trabaja con quienes ya han padecido los efectos del riesgo social y se encuentran expuestos a situaciones abandonicas, "niños por los que nadie reclama", se trata de generar referentes de convivencia seguros, vínculos afectivos que le permitan superar sus carencias y satisfacer sus necesidades vitales.

La perspectiva de los actores implicados en estos programas respecto de la participación familiar, es que la misma es una premisa básica y se establece a partir del trabajo social y a veces interdisciplinario, con participación de psicólogos y psicopedagogos.

En los servicios de guarderías y a nivel comunitario, se logra una amplia participación, donde se promueve que la familia trabaje activamente.

En el caso de los sistemas alternativos, tales como "familia sustituta", la familia tiene plena participación, se busca la autogestión, lo cual es difícil, puesto que cuando la familia llega a estas instancias ha agotado todos sus recursos y se encuentra muy desgastada con actitudes muy pasivas; generalmente ha pasado por otros equipos con otra perspectiva de trabajo y le cuesta asumir un rol activo, se comienza por ayudarle a discernir sus problemas, construir y planificar con ella cada etapa del tratamiento, fundamentalmente se la ayuda a organizarse.

El equipo pretende tratar a la familia, la mayoría de las veces no se lo consigue; la familia no participa en la medida deseada. Contra esto atentan los inconvenientes que ofrecen ambas partes, puesto que la institución cita a la familia o va al medio familiar, pero, o la familia

carece de los recursos económicos para solventar su traslado a la institución, donde se imparten los tratamientos o la institución no dispone de presupuesto suficiente para la movilización de sus técnicos. A pesar de ello existe el reconocimiento de que en los últimos años, se ha incrementado el cumplimiento de los tratamientos.

Con frecuencia la participación es nula, esto se observa particularmente en las familias que tienen hijos internados, porque el menor llega aislado del grupo familiar<sup>(7)</sup>, la tarea docente reemplaza a la familia en su rol, mientras la familia ofrece bastante reticencia, fundada en el concepto de que el Estado tiene que hacerse cargo.

En relación a las funciones de la institución, que se exponen en los párrafos precedentes, aparecen posturas críticas de sus propios actores respecto de su desempeño. Estas críticas se orientan a señalar la escasa importancia que la sociedad asigna a los menores, como a otros sectores marginales; que la política privilegiada es la asistencial, vía subsidios, sin soluciones de fondo y con bajo presupuesto; que no hay respuesta institucional coherente y organizada que apunte los programas preventivos.

En esta misma línea se destaca la dificultad en la articulación de recursos, que derivan de la inexistencia de políticas específicas hacia el menor en riesgo, como así también de la ausencia de políticas hacia la niñez en general. Los problemas se suscitan ante la falta de reglamentación de la Ley, o en el proceso de ejecución, la cual, en general es parcial, es decir no atiende más que a algunos aspectos del problema; no integral, en el

---

(7) Sobre un análisis de este tema cfr. (E. Bisig y M. I. Laje, 1989).

sentido de que no contempla todos los factores; individual, atiende sólo al menor; y descontextualizada, ignora los aspectos sociales del problema.

El Consejo se constituye en el órgano ejecutor de las demandas "judiciales" que no siempre son las demandas "sociales" y absorbe, en la resolución de la demandas judiciales, el 80% de los recursos de la institución, "la misma defiende su especificidad... la asistencia es la que concentra los mayores recursos". Se estima que la Ley asimila "prevención" con internación para evitar consecuencias mayores, el juzgado aporta una concepción punitoria y en esta línea, la repartición va contribuyendo de manera conciente o inconciente a que la familia y los menores dependan de la organización, munida de "una suerte de "velado temor" de que la gente solucione sus problemas puesto que de esa manera cree que va a quedar sin "clientela".

El Consejo debía brindar alternativas de solución de vida a los menores a su cargo, debía generar pautas de valorización de la problemática del menor, de socialización, salida laboral, para que el menor pueda ubicarse y desarrollarse en la sociedad. En ese sentido de la existencia del Consejo es que cada vez debió producirse mayor cantidad de egresos de los institutos, tendiendo a desaparecer los mismos, sin embargo cada vez fueron creándose más institutos y cada vez más populosos, convirtiéndose en una gran estructura compleja y complicada y poco efectiva, puesto que, la institución encara la problemática del menor desde el "menor internado", y a pesar de los esfuerzos de los profesionales y de los tratamientos y seguimientos, si no se trabaja con la familia, no saldrán de su condición de "internados", aún cuando estén en la comunidad.

En suma, la condición de ser "menor abandonado" constituye una categoría social: la de los discriminados, a la que pertenecen las madres adolescentes, los débiles

mentales, los minusválidos, los que viven en villas o barrios marginales; "para ellos el Consejo del Menor no tiene ninguna solución".

En síntesis, es innegable que las deficiencias de las políticas sociales básicas, "han intentado "resolverse" por medio de la judicialización del problema del "menor", tal como lo afirma el Dr. García Mendez <sup>(8)</sup>, quien no encuentra una ubicación definida en el sistema educativo, sea porque no ha tenido acceso a la institución escuela o porque habiéndolo tenido, no ha podido permanecer en ella y si tampoco ha podido ubicarse en el sistema productivo y además, su familia de pertenencia, carece de los recursos necesarios -entendidos en sentido amplio- para brindar la socialización adecuada, integrará la categoría de los excluidos, es decir de los "menores". Para ellos se ha creado una estructura diferenciada de control social: el Patronato de Menores.

Dentro del marco de la ley del Patronato del Estado, los organismos de protección al menor, se conciben destinados a intervenir sólo a partir, o desde, la aparición del problema, de la existencia de riesgo, de la presunción del daño, de la exclusión del sistema. La protección integral, desde el Estado, ha trazado su política hacia quienes son víctimas de hecho y no hacia las víctimas potenciales.

La institución, desde sus orígenes, concibe sus funciones a partir de una estrategia de intervención ante la problemática centrada en el control, por ende la metodología es "rehabilitadora" a través de la internación del menor. El fracaso de esta estrategia y la permanente demanda social y el creciente consenso acerca de la ineficiencia del sistema, para lograr los objetivos explícitos de reinserción del menor y solución real de los

---

(8) Me refiero al valioso análisis que realiza en su trabajo sobre infancia y violencia cfr. (E. García Mendez, 1992).

problemas, condicionan a la estructura a incorporar al sistema las demandas de nuevas estrategias de abordaje. Sin embargo, ello no se corresponde con un replanteo estructural, concebido desde una política que integre todos los aspectos del problema y que abarque una protección real del niño en su familia y su comunidad de pertenencia, sino que, por el contrario, contribuye a la yuxtaposición de espacios descoordinados, con dependencia de la estructura mayor, que se encuentran inhabilitados para encarar de manera sistemática e integral el tratamiento del problema, queda así como corolario, una enorme estructura, compleja, burocratizada y poco eficiente.

Es posible observar la contradicción y coexistencia de perspectivas que marcan una ruptura entre la percepción de los actores y la dinámica de la institución, fundamentalmente respecto de las causas de la desprotección y de la absoluta prevalencia, en los primeros, de la necesidad de enfoques preventivos centrados a nivel comunitario. Estos enfoques preventivos son, por otra parte, legitimados en el discurso institucional. Mientras que, en la práctica, la orientación privilegiada por la política de la institución y sustentada desde la legislación y su dependencia del poder judicial, centra su enfoque en la protección y en la acción sobre el menor, con una clara atribución de las causas de los problemas a su propio núcleo de pertenencia.

No existe una definición de rehabilitación, la misma se identifica con: albergar al menor y satisfacer sus necesidades básicas, vivienda, alimentación, prestaciones en salud. El tiempo estipulado de tratamiento tiene un límite asociado, no al logro de la madurez del menor, ni a su reinserción en el seno de su núcleo familiar, sino a un aspecto cronológico, que es la adquisición de la mayoría de edad. Durante ese periodo, es sometido a diversos desplazamientos en tanto la institución se muestra incapaz de contenerlo, cuando los menores, luego de

un período prolongado de internación, comienzan a manifestar problemas de conducta, la institución se convierte en expulsiva de los casos complejos, "cuando el menor llega a un "límite" hay que sacarlo, porque no hay recursos necesarios para tratarlo; de esa manera empieza el "peloteo": es del gobierno, por lo penitenciario; es de salud, por lo psiquiátrico; y los dos contestan: es "menor", es del Consejo". Así se actualiza la situación de abandono, la no contención, el deterioro de la identidad, etc..

Los programas con inserción comunitaria y un enfoque preventivo que son eficientes, a juicio de los agentes, no parecen obtener reconocimiento en el seno de la institución, quien obstaculiza, mediante la escasa asignación de recursos, el natural desenvolvimiento de los mismos; mientras que para sus ejecutores estos programas ofrecen las ventajas: de tener bajo costo, de incentivar la participación familiar, de no ser segregativos, de no requerir el sometimiento del menor al deterioro que significa el intentar acciones que tiendan a su reinserción social, las cuales generalmente son coronadas por el fracaso. Parecería que estas acciones comunitarias, que se enmarcan más dentro de un modelo de política social integral, son percibidas en el interior de la institución como una pérdida de funciones específicas, por ende constitutivas de una suerte de amenaza a la identidad del sistema, es decir, aquella, configurada tradicionalmente en su génesis, centrada en la "rehabilitación" a partir de la segregación y el aislamiento, mediante la internación del menor.

Queda claro entonces que, aun hoy no es posible observar un enfoque institucional coherente en relación a esta categoría de niños, más bien se observan distintas perspectivas acerca de las causas de los problemas y de la naturaleza de las necesidades de los menores.

Esta ausencia de un enfoque se explica por la

inexistencia de una política integral de la minoridad -en sentido amplio-, es decir una política que abarque a todas las dimensiones del desarrollo del niño, atendiendo a los factores que tienen incidencia.

Las carencias de concepciones y de estrategias de corte preventivo, acarrearán como consecuencia la imposibilidad de explicitar objetivos generales, situación que se manifiesta en la enorme dispersión de respuestas de los agentes institucionales, quienes, en una considerable proporción, no se encuentran en condiciones de conceptualizar la protección institucional, como así tampoco de enunciar los objetivos de la misma, identificando los objetivos de la institución con la oferta efectiva de servicios específicos de su área de trabajo. A pesar de ello y en relación a esto último; se destaca la existencia de perspectivas ópuestas acerca de la eficacia del servicio y de ciertas actividades proteccionales. Es así posible observar que, por un lado existe una clara percepción del deterioro que implica la internación y de la necesidad de encarar programas alternativos de corte preventivo que involucren la promoción familiar y, por otro, la persistencia de la actividad de protección asociada a la internación para evitar la agudización de situaciones de riesgo.

La ausencia de normativas específicas coloca, por una parte, al menor en situación de depender solamente de la capacidad humana del personal para la solución, por lo consiguiente, eventual de su problemática; y por otra, obliga, en algunos casos, que este personal obra al margen de los marcos legales institucionales, y en otros a evitar cualquier tipo de intervención por la precaria contención institucional, lo que equivale a decir que "estar en el Consejo es estar desprotegido".

El creciente reconocimiento de esta iatrogenia institucional genera en el interior de la institución, y con diverso grado de indiferencia o resistencia, un discurso

que define y sustenta, en el compromiso de los agentes implicados la ejecución de prácticas institucionales focalizadas en el seno de la comunidad, mediante un trabajo integrado, mancomunado y con efectiva participación familiar. A pesar de ello, la institución no permite el crecimiento de estas iniciativas en una permanente recreación de alternativas, sino que ofrece continuidad solo en la generación de sucesivos comienzos. Sin capitalización de las experiencias previas, deviene en un intento fallido constante y reiterado de ensayo-error que en definitiva resulta descomprometido y que contribuye a provocar intensas frustraciones y al desgaste de las personas implicadas, lo cual resulta particularmente preocupante, cuando se trata de los niños.

La institución se presenta como fragmentada y compartimentada, con escasa coordinación entre sus áreas, insuficientes recursos y capacidad operativa limitada. Por ello las iniciativas del personal, permanecen en el aislamiento, sin que los esfuerzos de sus ejecutores, puedan salvar la discrepancia entre lo que plantea la legislación, como vía de ejecución de la protección y las necesidades reales de niños y familias en situaciones concretas de riesgo. Esto es, "no provocan el impacto social esperado".

La racionalidad institucional, se vuelve perversa, en tanto su funcionalidad se centra en la preservación solapada de la estructura, en desmedro de la efectiva solución de los problemas que acontecen a las familias en la crianza de sus hijos; puesto que de otra manera se comprometería la vigencia del sistema. Por otra parte, impide o dificulta el surgimiento de espacios autocríticos y reflexivos que permitan evaluaciones reales y soluciones radicales, desestimulando y obstaculizando el desarrollo y crecimiento de iniciativas diferentes, "prima, en suma, su voluntad básicamente conservadora".

Es posible concluir, señalando que cualquier poli-

tica en el ámbito de la infancia estará destinada a fracasar, si no se construye en las áreas jurídico-asistencial, conjuntamente y venciendo las resistencias, escisiones y dificultades que poseen carácter objetivo y que se plantean a la luz de las diferentes características de estas áreas, culturalmente distintas y con perspectivas, objetivos institucionales y puntos de referencia muy distantes entre sí.

Esta realidad plantea la necesidad de:

- Construir un mínimo de cultura común sobre los problemas de la infancia-adolescencia, puesto que resulta muy difícil programar conjuntamente si existen respecto del problema posturas tan opuestas que oscilan desde sostener que se trata de un problema de derechos humanos, hasta las que no ven más que un problema de control o defensa social.
- Ejercer juntos una acción de sensibilización a nivel de la opinión pública, que asegure una información completa y correcta, con el fin de evitar las frecuentes distorsiones y consiguiente agudización de concepciones represivas y con el objeto de movilizar el compromiso comunitario en torno del problema.
- Plantear a nivel teórico, todas las instituciones que están comprometidas en el desarrollo de políticas de la infancia-adolescencia, los conceptos de prevención y protección.
- Programar conjuntamente las actuaciones, a partir de una evaluación objetiva y comprometida con los niños, no destinada a justificar la existencia y perdurabilidad de las instituciones, para avanzar sobre los fracasos y evitar los experimentos.
- Ofrecer un contexto común de referencia y programación a las fuerzas del voluntariado, de las asociaciones, de los movimientos sociales, etc., con el

fin de brindar oportunidades de desarrollo a las mismas y de evitar su dispersión y subutilización; favoreciendo, por el contrario, su expansión y plena valoración.

- Realizar evaluaciones sobre las políticas sociales básicas, para comprobar la efectividad de las inversiones sociales realizadas, fundamentalmente en su incidencia respecto de una promoción real de las familias.
- Reconocer la necesidad de implementar políticas preventivas diferenciadas respecto de las situaciones que afectan a los niños, a partir de un pleno conocimiento de las características de los problemas, para evitar el incremento de la victimización a que están sujetos muchos de nuestros niños y sus familias.

Para lograr todo ello resulta indispensable reconocer, previamente, el carácter estructural del problema y la condición de violentados en sus más elementales derechos, lo cual obliga a una redefinición radical de las funciones de las instituciones que estructuran las políticas de la infancia-adolescencia. Para ofrecer una respuesta adecuada desde lo Jurídico-Institucional a lo reclamado por la Convención Internacional de los Derechos del Niño, esto debe constituirse como una prioridad, a nivel nacional.

## BIBLIOGRAFIA

BISIG, Elinor; LAJE, María Inés: "Abandono de Menores (Un enfoque jurídico-sociológico)" *Opúsculos de Derecho Penal y Criminología*. No. 39 Ed. Lerner. Córdoba 1989.

CORDOBA, Eduardo: *Códigos y Leyes de Menores*, Edit. Lerner. Córdoba. 1987.

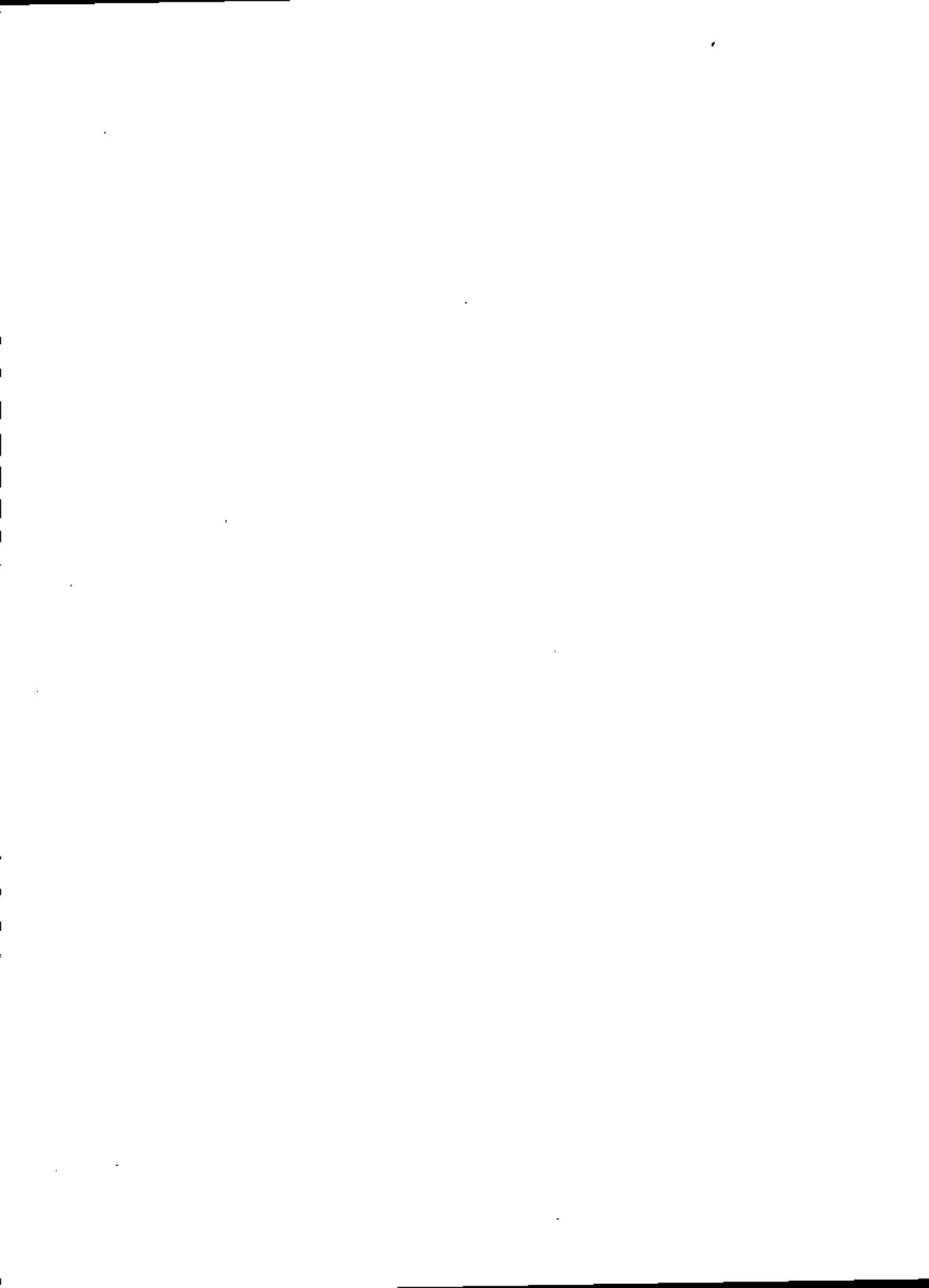
DAGA, Luigi: "La Cooperación de las Administraciones locales en la prevención primaria y secundaria" Presentación al *Primer Encuentro Latinoamericano de Alcaldes para la Seguridad Ciudadana*. Córdoba. 1992.

FORTEZA, C. y CASSOUS, C.: "La protección del menor o el reino del revés" en *Mucho, poquito o nada - crisis y alternativas de política social en los 90*. Clepp UNICEF Siglo XXI. Buenos Aires, 1990.

GARCIA MENDEZ, Emilio: *Brasil: de Infancias y Violencias* (en prensa) Brasilia. 1992.

LARRANDART, L. y Otros: Informe del grupo de investigación de Argentina en *Infancia, Adolescencia y Control Social en América Latina*. Depalma Buenos Aires, 1990.

UNICRI: "Ser Niño en América Latina - De las necesidades a los derechos", Publicación No. 42 Editorial Galerna Buenos Aires. 1991.



**LAS PALABRAS DE MENEM.  
REPRESENTACIONES NEOLIBERALES EN EL  
DISCURSO NACIONAL POPULISTA (\*)**

*M. Susana Bonetto de Scandogliero (\*\*)*

*Fabiana Martínez (\*\*\*)*

**Sumario:** El proyecto consiste en el análisis, del discurso pre y post electoral de Menem en relación al contexto histórico y político a fin de relevar la formación de nuevas subjetividades y programas políticos y su significación y relevancia desde la perspectiva de la teoría política.

**INTRODUCCION**

Aunque el discurso político ha sido tomado como objeto de análisis desde diversas perspectivas teóricas, en general los estudios realizados hasta el momento han considerado los lenguajes políticos como entidades inmanentes, y han sido analizadas desde el punto de

---

(\*) Este trabajo fue realizado por las autoras en el contexto de una investigación más amplia "El discurso pre y post-electoral de Carlos Menem" en el cual participaron también Carlos Juárez Centeno, María Teresa Piñero, Javier Benavente y Enrique Shaw.

(\*\*) Directora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales U.N.C.

(\*\*\*) Becaria SeCyT U.N.C.

vista de su propia estructura más allá de sus relaciones con el contexto de producción y de los sentidos que adquiere en el marco de los procesos históricos específicos y de los juegos políticos que los engloban.

La función relevante que cumplen contribuye a la realidad de lo que anuncian y gestan un consenso práctico que se traduce a su vez en disponibilidad de cierto capital político. En este sentido, uno de los aspectos que se tendrá en cuenta es la descripción de los sujetos y hechos o aspectos sociales tematizados en los discursos, es decir, la construcción de los escenarios y actores políticos legítimos. El objetivo general del estudio es determinar, más allá del análisis de las diferencias entre los tiempos pre y postelectorales, qué escenario político construyeron estos discursos en el contexto de la consolidación democrática. Es decir, a qué valores apelaron, qué sectores sociales fueron constituidos como adversarios o como protagonistas, qué problemas (políticos, sociales, económicos) adquirieron relevancia, qué demandas y qué estrategias de acción fueron priorizadas.

### **PERSPECTIVAS SOBRE EL DISCURSO Y EL CONTEXTO POLITICO**

En este caso, el análisis del discurso se realiza a partir de algunas hipótesis formuladas desde el ámbito de la cultura política y pretende tener en cuenta las relaciones de éste tanto con el contexto histórico general como con las condiciones particulares del enunciador en momentos pre y post electorales.

Afirmar la relación del discurso con el contexto en el que se produce exige por un lado, una conceptualización teórica adecuada que en este caso se orienta al campo político fundamentalmente; y por otro, una descripción de los aspectos que se considerarán relevantes respecto

al contexto histórico. Se trata, en ambos casos, de la construcción de un objeto de estudio a partir del cual se han elaborado también metodologías e instrumentos de análisis específicos.

*a) El lenguaje y la construcción de la realidad social*

Para Eliseo Verón<sup>(1)</sup>, la realidad de lo social, es decir, la representación de sistemas, relaciones, formas de organización, se construye en y a través de múltiples procesos discursivos que se presentan al investigador, en el plano empírico, como paquetes de discursos o configuraciones de sentido sobre un soporte material (textos, imágenes, cuerpos). Si por un lado el discurso puede ser entendido como acción y proceso social, por el otro los procesos sociales son comprendidos de una manera general como formas de producción de sentido. La consideración de la dimensión social del discurso genera dos consecuencias teóricas de importancia:

En primer lugar, el reemplazo de una concepción "expresionista" del lenguaje como manifestación transparente de una realidad previa por una consideración del lenguaje como elemento constitutivo de la práctica social y articulador de la realidad. Las teorías construccionistas han marcado la relatividad del mundo social insistiendo a la vez en la relevancia que adquiere el lenguaje, entre otros sistemas simbólicos, en la definición y construcción de la realidad social<sup>(2)</sup>.

La realidad social en el discurso es, por lo tanto, un "efecto de sentido" que reúne a la vez conocimientos

---

(1) Eliseo VERON, *Semiosis social*, Gedisa, Buenos Aires, 1987, p. 126.

(2) Randal COLLINS, *Theoretical Sociology*, Jovanovich, California, 1988, p. 267.

sociales, representaciones colectivas y construcciones imaginarias.

En segundo lugar, se ha señalado que la estabilidad de las definiciones es relativa: existen múltiples definiciones que circulan y confrontan entre sí, representaciones sociales que se realizan no en un único proceso discursivo sino en una red interdiscursiva que asume formas históricas cambiantes y en la que se definen diversas líneas de fuerzas.

En este sentido existe una pluralidad de puntos de vista que participan en conflictos por la imposición de su propio trabajo de representación. La multiplicación de las perspectivas no supone ni el aislamiento de los puntos de vista ni su coexistencia: la lucha por la legitimidad se realiza en una trama de tensiones y fuerzas en la que una u otra visión del mundo logra ser instituida como hegemónica. En términos de Bourdieu, existe una "lucha simbólica por la producción del sentido común, o más precisamente, por el monopolio de la nominación legítima como imposición oficial, es decir explícita y pública, de la visión legítima del mundo social"<sup>(3)</sup>. Para este autor, la eficacia simbólica de las representaciones se relaciona con la posibilidad de estructurar la percepción que los agentes tienen del mundo social instaurando a través del ejercicio del poder de nominación nuevas divisiones y nuevos criterios de constitución de grupos.

Existe entonces una pugna constante por obtener el monopolio de la imposición de una visión del mundo: para una palabra política que nombrando, previendo, haciendo posible y, en fin, prescribiendo al describir contribuye a la constitución de la realidad que anun-

---

(3) Pierre BOURDIEU, "Espacio social y génesis de clase", *Revista Espacios*, No. 2, Buenos Aires, 1985, p. 28.

cia<sup>(4)</sup>. Competencia que se da en el contexto de un mercado político en el que las ofertas, según el nivel de consenso obtenido, ocupan diferentes posiciones que a su vez, definen el sentido o la "autoridad" del discurso político. En este campo político, los intercambios discursivos son también relaciones de poder simbólico, en los que se actualizan las relaciones de fuerza tanto de los enunciadores con sus demandantes como con sus adversarios o competidores según el reconocimiento obtenido.

Si, en parte, la política se constituye en el juego de la pugna de los diferentes trabajos de representación del mundo social el análisis del discurso político puede orientarse a la consideración de la visión del mundo que pretende imponerse como legítima y de los criterios de división y constitución de grupos que permiten la delimitación de los "sujetos políticos legítimos". Es decir, describir qué nuevos límites y fronteras fueron constituidos en el orden de lo simbólico y en la pugna por la obtención de la nominación legítima, en relación con las estrategias simbólicas del portavoz oficial del partido político en un contexto electoral que es un imperativo práctico y en el que se pone en juego el capital simbólico acumulado, o sea, el reconocimiento previamente obtenido y sancionado en el mismo campo.

Estas relaciones pueden ser pensadas como "una trama de significantes diferentes que se articulan, compiten, asocian, desconectan o yuxtaponen en los conflictos por el sentido del orden con que los individuos vivimos nuestras relaciones sociales"<sup>(5)</sup>. En el marco de estos mapas siempre cambiantes, que representan el

---

(4) Pierre BOURDIEU, *Qué significa hablar*, Akal, Madrid, 1985, p. 96.

(5) Oscar LANDI, *Reconstrucciones*, Punto Sur, Buenos Aires, 1988, p. 203.

esfuerzo por dotar de sentido y legitimar la acción y la esfera de lo político, algunas formaciones discursivas adquieren posiciones hegemónicas al presentarse como discursos creíbles, verosímiles, capaces de generar consenso. Tal hegemonía, capital simbólico y político inestable y cambiante, se genera a partir de una serie de operaciones que tienden a desarticular al adversario político y definir el temario público legítimo.

Se trata, por lo tanto, de la reconstrucción, más que de una práctica política, de una parte del trabajo simbólico cuyo producto es una nueva y diferente visión del orden político y sus divisiones más relevantes. Reconstrucción que, por otro lado, tiene en cuenta el contexto en el que se realiza esta disputa por la definición del "buen orden político".

Los discursos políticos se ubican en las condiciones que el mismo campo presenta y en las transformaciones que regulan tematizaciones, contenidos, formas de circulación y procesos de recepción. Los diferentes temas que un discurso selecciona y jerarquiza forman parte de lo que en un determinado momento es posible pensar como lo opinable o verosímil, y más aún, hay ciertos temas que un discurso político, para constituirse como tal, no puede soslayar. Si está inmerso en un "marco de época" es imprescindible, entonces, considerar algunos procesos políticos que actualmente representan transformaciones radicales.

#### b) Sobre el contexto histórico

En el marco de los procesos en marcha de transición y consolidación de la democracia en América Latina el eje articulador de los debates se ha desplazado desde la revolución (década del 60 y 70) a la democracia, constituyendo éste el tema central a partir de los 80. Los aspectos más relevantes de este nuevo ambiente de

revalorización de la democracia han sido considerados por Lechner<sup>(6)</sup>. Este autor señala, en primer lugar, la superación de la descalificación de la llamada "democracia formal" al normalizarse la necesidad de instaurar "reglas de juego" que permitan defender los distintos intereses y negociar un acuerdo sobre las opiniones en pugna; lo que surge, más que de una reflexión puramente teórica, de la experiencia vivida bajo los regímenes autoritarios. Por otra parte, el reconocimiento, aún por parte del pensamiento de izquierda, de la compleja diferenciación social en América del Sur que ya no permite concebir la lucha por la libertad y la igualdad en términos esencialistas.

Inmersos en este clima "político cultural" debemos introducir las consideraciones que hacen al "debate teórico sobre la democracia" y referirlo a sus posibilidades de efectivización en los concretos procesos latinoamericanos. En primer lugar se debe distinguir entre procesos de transición y procesos de consolidación democrática porque se enfrentan a distintas prioridades de problemas. En el primer caso, la discusión sobre la democracia tiende a ser más paradigmática, buscando legitimar un orden alternativo al orden autoritario con todas las dificultades que en la realidad supone el hecho de que no se haya producido una ruptura radical entre ambos.

Una vez instaurada una institucionalidad democrática (consolidación) la atención se vuelca hacia problemas concretos, y el debate comprende temáticas sectoriales (inflación, desempleo, temática social, sistema educativo, etc.). Pero, todas las tendencias que dan cuenta de este nuevo clima se encuentran con serios obstáculos en la realidad, ya que no se apoyan en hábitos establecidos y en normas reconocidas por todos.

---

(6) LECHNER, N. *Cultura política y democratización*. WEFFORT, Francisco. "Qual democracia", Sao Paulo, 1992.

No se trata de la restauración de normas regulativas sino de su creación y, según Lechner, el inicio del juego democrático y el acuerdo sobre las reglas de juego son dos caras del mismo problema. De ello se desprenden diversos aspectos problemáticos. Un primer eje de debate se refiere a la articulación entre formas institucionales y contenidos políticos. Frente a la gravedad de la crisis económica, los sectores democráticos populares tendieron a demandar un proyecto de desarrollo societal capaz de responder lo más amplia y rápidamente las reivindicaciones sociales.

Las estructuras existentes en los países latinoamericanos, los menos favorecidos en la inserción en las actuales estructuras capitalistas en el orden internacional interdependiente (siendo esta interdependencia asimétrica), condicionan negativamente estas demandas.

Esto conduce a la incertidumbre sobre la persistencia de la fuerza vinculante de los procedimientos formales aceptados por todos. Sería necesario elaborar junto con las reglas de juego algún fundamento normativo por medio del cual éstas adquieran sentido. Pero en estos procesos no existe todavía un acuerdo común sobre la significación de una política democrática. Hay que redefinir lo posible, no como perspectiva unilateral de cada acto, sino como obra colectiva. En este marco de disputa por el sentido de las nuevas democracias instauradas, la pugna se plantea como conflicto entre diferentes propuestas del "buen orden"; lo que puede describirse como una lucha simbólica por la imposición de la visión legítima del mundo.

Este panorama se hace más complejo aún con las nuevas tendencias emergentes a mediados de la década de los 80. Las transformaciones producidas a escala mundial y sus efectos en la región evidencian una profunda reformulación de las estructuras no sólo político-económicas sino también los marcos perceptivos.

En ese contexto los procesos de consolidación democrática, en cuyos inicios se encuentra inmerso el discurso analizado, aparecen ya influenciados por el afianzamiento de ciertas tendencias.

En primer lugar, debemos destacar la relativa pérdida de centralidad de la política y su reformulación, en términos de su desvanecimiento como instancia decisoria privilegiada en la regulación y coordinación de los procesos sociales. Se advierte un avance del mercado como espacio relevante de regulación social<sup>(7)</sup>.

Por otra parte, y en el marco de la incertidumbre de sentido sobre las "democracias posibles" también se advierte el surgimiento en estos procesos en curso de una peculiar variedad de democracias políticas: "las democracias delegativas"<sup>(8)</sup>, en las que se evidencia una devaluación de los mecanismos representativos, en conexión con un debilitamiento del poder infraestructural del Estado. Todo esto se traduce en un repliegue político de los ciudadanos que "delegan" sus reclamos en un nuevo tipo de líderes: los "caudillos minimalistas"<sup>(9)</sup>, quienes se comprometen a obtener resultados pero a partir de la reducción de la participación y la desmovilización de los sectores populares.

Finalmente, entre las tendencias políticas emergentes más relevantes se puede constatar en Latinoamérica la pérdida del modelo de partidos con fuertes identidades partidarias, altos umbrales de movilización social y

---

(7) LECHNER, N. "Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo". Trabajo presentado en: "La Agenda Abierta de América Latina". CLACSO, Córdoba, 1993.

(8) O'DONELL, Guillermo. "Democracia delegativa?". Cuadernos de CLAEH, 17-61, 1992.

(9) CAVAROZZI, Marcelo. "El sentido de la democracia en la América contemporánea", en *Los partidos y la transformación política de América Latina*, Manuel Garretón Editor, FLACSO, Chile, 1993.

sólidos lazos con un electorado cautivo<sup>(10)</sup>. Este modelo cede frente a los "partidos profesionales electorales" signado por el predominio de los que ocupan cargos electivos en detrimento del aparato partidario, en una amplia y difusa base electoral y una creciente influencia de profesionales y técnicos. Pero, como señala C. Tcach<sup>(11)</sup>, a diferencia del "catch all party" europeo, su realización latinoamericana, forzada al calor del ajuste estructural está inmersa en la tensión entre los requisitos de la acumulación y la necesidad de legitimar el sistema democrático y, en definitiva, priorizar la estabilidad frente a las interpelaciones sociales.

## **METODOLOGIA DE ANALISIS. CORPUS. CATEGORIAS**

### *a) Corpus*

El universo de análisis está constituido por todos los discursos publicados en el diario Clarín correspondientes a Menem seis meses antes y seis meses después de la fecha de las elecciones generales (14 de mayo de 1989). En total, el período relevado abarca desde el 10. de diciembre de 1988 hasta el 15 de noviembre de 1989.

Varias razones justifican el tipo de corpus constituido. A diferencia de los análisis realizados en nuestro país, que trabajan sobre algunos discursos tomando fragmentos que ejemplifican las afirmaciones, en este caso el corpus está formado por el discurso directamente atribuido a Menem, y se han excluido comentarios, entrevistas, declaraciones oficiales de otros funcionarios, portavoces. No desconocemos que el mismo discurso periodístico opera como mediación del discurso polí-

---

(10) TCACH, César. "En torno al "Catch all party" latinoamericano", en *Los partidos y su transformación política en América Latina*. Manuel Garretón Editor. FLACSO, Chile, 1993.

tico realizando su propia selección y presentación del mismo, sin embargo tiene la ventaja de presentar una amplia difusión: más allá de los efectos que pueda producir, es una de las formas en las que efectivamente se da a conocer en la sociedad. Por otro lado, es casi imposible acceder por otros medios a los discursos pronunciados por los políticos.

Desde esta perspectiva, no existe un diario más "objetivo" que otro ya que cada uno construye los acontecimientos desde su posición y con estrategias específicas. Clarín ha sido seleccionado por dos razones operativas: por ser nacional y por presentar más reproducciones directas que el resto de los periódicos disponibles.

Respecto al enunciador, es necesario aclarar que nos interesa no tanto el sujeto Menem como la posición que autoriza sus enunciados otorgando cierta legitimidad a su palabra política, como representante oficial de un partido, reconocido en elecciones internas y candidato a Presidente. Como afirma Maingueneau<sup>(12)</sup>, en la perspectiva del análisis del discurso "no se trata de considerar un corpus en tanto que ha sido producido por tal o cual sujeto sino en tanto que su enunciación es el correlato de una cierta posición socio-histórica".

En cada ficha de análisis fue consignado el tiempo (pre y post-electoral). A partir de esta diferencia, la base de datos permitió trabajar estadísticamente sobre dos subconjuntos: los discursos del período pre-electoral y los discursos del período post-electoral. El procesamiento estadístico permitió obtener frecuencias generales de aparición de las variables y cuadros de doble entrada que cruzaban las variables de las distintas categorías

(11) TCACH, C. Op. cit.

(12) MAINGUENEAU, D. *Nouvelles tendances en analyse du discours*, Paris, Hachette, 1987, p.9.

con la variable tiempo permitiendo comparaciones. Finalmente, las conclusiones parciales y finales se elaboraron seleccionando las variables que presentaban porcentajes significativos de aparición.

A lo largo del procesamiento estadístico debieron resolverse varios problemas ocasionados por la heterogeneidad de cada unidad de registro: cada discurso representaba una configuración particular en la que aparecían de manera desigual unos u otros componentes. Sin embargo, en estos casos, el análisis cuantitativo presenta estos límites que constituyen en definitiva su condición de posibilidad y que exigen una constante readecuación en el uso de los métodos respecto al objeto. Por otro lado, no se realizaron eliminaciones previas y fueron consignadas también las variables que presentaban escasas ocurrencias.

#### *b) Metodología*

Las técnicas estadísticas aplicadas al estudio del discurso han sido cuestionadas respecto a los criterios de selección de los temas considerados relevantes, ya que en muchos casos provienen más que de los propios textos, del interés del investigador que selecciona en base a un saber histórico previo, ciertos temas. Así, el criterio de selección opera a priori, a partir de los presupuestos del análisis en donde predominan saberes históricos. En nuestro caso, el análisis tiene como punto de partida el relevamiento completo de la superficie discursiva y se realiza teniendo en cuenta las siguientes condiciones:

- el relevamiento estadístico es un método auxiliar, que exige un marco teórico capaz de conceptualizar y seleccionar las unidades y sus relaciones y no supone como dadas formas lexicales transparentes. Exige adecuación al tipo de corpus que se pretende estudiar.

- las unidades de análisis se seleccionan en función de un primer relevamiento del texto que permite definir recurrencias significativas y constantes temáticas.
- el análisis y la interpretación de estas unidades debe posteriormente considerarlas en relación a contextos enunciativos más amplios reconstruyendo sus relaciones de correspondencia, oposición, superposición y resemantización.

Para la interpretación, cada elemento debe ser puesto en relación con aquellos con los que aparece asociado o en oposición, porque es en este sistema que adquiere un significado específico. De esta forma, cada palabra o expresión adquiere una carga semántica específica en el marco de un conjunto de empleos y ocurrencias: los términos no se yuxtaponen entre sí sino que "constituyen un sistema donde las unidades se encuentran coordinadas entre sí u opuestas las unas a las otras" <sup>(13)</sup>. Así, formas lexicales aparentemente simples como "pueblo", "democracia", "libertad", están en realidad rodeados de una indeterminación semántica que permite que adquieran distintos significados según los contextos en los que se especifican. Por otro lado, y como ya se ha afirmado, cada discurso político pretende siempre la imposición de sus propios sentidos. En este sentido, para B. Gardin<sup>(14)</sup> todo discurso construye dos diccionarios: el propio y el del adversario, a fin de imponer los propios significados como legítimos y desarticular los contrarios.

---

(13) GOLDMAN, Noemí. *El discurso como objeto de la historia*. Hachette, Bs. As., 1987, p. 47.

(14) GARDIN, Bernard. *La néologie, aspects sociolinguistiques*. Langages, 36.

*c) Categorías de análisis*

Para el relevamiento de los discursos se utilizó una ficha de análisis específicamente confeccionada para las funciones, entidades y componentes más significativos del discurso político, compuesta básicamente por las categorías propuestas por E. Verón<sup>(15)</sup>. Aunque este autor se plantea como objeto de estudio el discurso político en general, la definición de las categorías considera ejemplos y rasgos estructurales característicos del discurso pre-electoral. Éste es el modelo implícito cuando, tanto en la elaboración de los conceptos generales como en el estudio de casos concretos, se desarrollan puntos como la importancia de los "indecisos" o la disputa por los votos. Se trata, por otro lado, de una tendencia notable tanto en los diferentes análisis del discurso político como en el estudio de los efectos de medios de comunicación: la producción simbólica en situaciones electorales es un objeto de estudio privilegiado. Saturada de significados, densa en su producción, es en estos períodos cuando se puede ver más claramente la disputa por la hegemonía y la participación en los conflictos por la imposición del sentido. Paralelamente, son escasos los estudios sobre la producción discursiva en períodos de "ejercicio" del poder.

En nuestro caso, la delimitación de un corpus de discursos pre y post electorales supone continuidades y a la vez diferencias si tenemos en cuenta el cambio de posición del enunciador en el campo político. Es necesario, por lo tanto, ampliar y precisar o en algunos casos reformular, algunas categorías a fin de adecuar la ficha de análisis a los rasgos de cada conjunto de discursos.

---

(15) Eliseo VERON, *El discurso político*, Hachette, Buenos Aires, 1987, pp. 15 a 26.

En total, la ficha de análisis fue constituida por las siguientes categorías: número de unidad, tiempo, fecha de emisión, enunciador, prodestinatario, paradestinatario, contradestinatario, colectivo, metacolectivo, programático instrumental y consumatorio, descriptivos políticos, económicos y sociales. En esta ocasión, se presentarán solamente los resultados referidos a los tres tipos de destinatarios y a los componentes programáticos consumatorios.

El prodestinatario corresponde al destinatario que participa de las mismas ideas que el enunciador, adhiere a los mismos valores y avala los objetivos políticos. Se trata de aquel sujeto o sector al cual el enunciador adjudica un rol de complicidad o acuerdo previo: presupone una creencia compartida.

El paradestinatario, según este autor, es una categoría que "resulta de una característica estructural del campo político en las democracias occidentales, a saber, la presencia de sectores de la ciudadanía que se mantienen en cierto modo, "fuera del juego" y que, en los procesos electorales, son identificados habitualmente como los indecisos"<sup>(16)</sup>. Al paradestinatario va destinado todo lo que corresponde al orden de la persuasión, especialmente la promesa; y en términos más generales es el sector del cual se reclama apoyo o se pretende obtener un aval para cierta gestión. Si bien en los periodos post-electorales no hay votos que disputar, las estrategias de persuasión se orientan hacia la ratificación del apoyo. El enunciador, desde otra posición, como sujeto en el poder actúa en la comunicación como si todavía necesitara un plus de poder, intentando reforzar constantemente el consenso que antes ha obtenido a través de los votos. Como señala E. Landowski<sup>(17)</sup>

(16) Eliseo VERON, Op.cit., p. 17.

(17) Eric LANDOWSKI, Art. "Le discours politique: le discours du Pouvoir", en Jean COQUET, comp., *Sémiotique: L'Ecole du Paris*, Hachette, Paris, 1985, p. 125.

"cualquiera sea en efecto su posición institucional el sujeto político se presenta a la vez como un sujeto político real, ya dotado en ciertos límites de un poder-hacer efectivo, y como un sujeto político virtual que requiere como mínimo un suplemento de poder. Por otro lado, no hay sujeto político con cargo que no haga resaltar la incompletitud de los medios de acción que le han sido conferidos reafirmando en consecuencia la necesidad permanente de la confianza y el sostén indispensable para la consecución de su misión". La afirmación indica cómo, aún después de ser electo, el enunciador mantiene la figura del paradestinario como aquel a quien solicita, ya no los votos, sino ese "sostén indispensable": la hegemonía más que un estado definitivo es un proceso nunca acabado, y el reconocimiento, una vez obtenido, necesita constante ratificación.

El contradestinario corresponde a la dimensión polémica del discurso político: se trata del adversario, aquel con quien se mantiene un lazo de inversión de la creencia. Comprende, más allá de los oponentes electorales, todos aquellos sectores o sujetos a los que se adjudica, en el presente o en el pasado, una acción o idea que amenaza o contradice el orden deseable según el enunciador.

El componente programático está constituido por aquellos enunciados que contienen una promesa, un anuncio, un compromiso. Este componente puede presentarse en diferentes modalidades enunciativas: como promesa, deseo, profecía, imperativo, deber o afirmación. Se distinguen:

- 1- Componente programático instrumental: Programas de acciones específicas orientada a una modificación concreta o relacionadas con un actor social en particular. Puede tener como contexto un componente programático consumatorio; respecto al cual son presentadas como medios.

2-Componente programático consumatorio: Programas de acción general y de mayor alcance que involucran a varios sectores sociales, y que expresan un mayor compromiso con valores que fundamentan en cierto sentido la doctrina de dichos programas.

Estas categorías dan cuenta de lo que en general los autores han considerado los componentes específicos del discurso político y consideran las relaciones entre el discurso y el campo político: las primeras categorías están referidas a la construcción de los sujetos políticos; los programáticos, a los procesos o programas que representan a la vez un tipo de interacción entre los sujetos antes definidos. La interpretación deberá comprender no solamente los tipos de sujetos que se tematizan en cada categoría sino también los criterios de división que permiten constituir tales grupos. Por otro lado, estos son elementos característicos de las mediaciones en las sociedades democráticas: para algunos autores, el rasgo fundamental de los discursos producidos en sociedades democráticas es la definición tanto de los sujetos políticos como de las normas fácticas que regulan sus interacciones. Como afirma N. Lechner<sup>(18)</sup> "estas relaciones de reciprocidad no se restringen a las relaciones entre actores preexistentes. Al contrario, cabe presumir que sería mediante tal negociación de expectativas recíprocas que se forman y reforman los sujetos". En los discursos políticos son fundamentales las interpelaciones que conforman las diferentes identidades inscriptas en el orden social: "lo que otorga a una formación discursiva su unidad interna específica es el sistema de interpelaciones que contiene las maneras en que son nombrados los diferentes destinatarios de los discursos"<sup>(19)</sup>.

(18) Norberto LECHNER, *Qué es el realismo en política*. Catálogos, Buenos Aires, 1987, p. 18.

(19) Oscar LANDI, *Crisis y lenguajes políticos*. CEDES, Buenos Aires, 1983, p. 28.

A partir del relevamiento de estas categorías la información obtenida permite realizar dos tipos de análisis:

- 1º Análisis de la distribución y presencia en el corpus en total y de las variaciones en tiempo pre y post-electoral.
- 2º Relevamiento de las variables que las constituyen y análisis de las formas predominantes, sus variaciones y las relaciones que se establecen entre diferentes variables y categorías.

En este caso, se han seleccionado los resultados correspondientes al segundo punto.

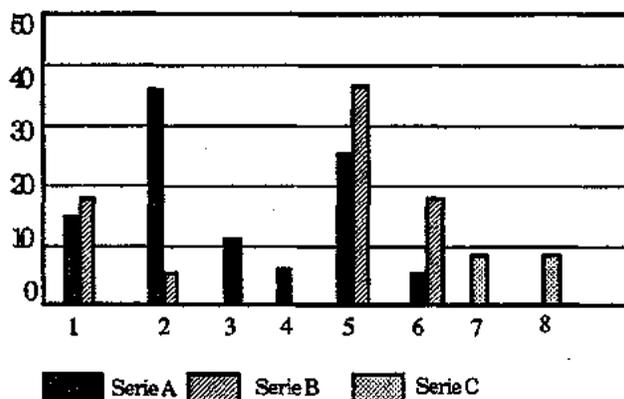
## **ANALISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS**

Los gráficos presentan la información simultánea, según los valores obtenidos en cada categoría, de los periodos pre y post-electorales. Se presentan en la primera parte del gráfico las variables que han alcanzado más del 5% en el pre-electoral, acompañadas inmediatamente del valor correlativo al período siguiente. Cuando no la acompaña ninguna barra, significa que ese valor ha desaparecido completamente en el período siguiente. A continuación, y señalado por cambios de color, se presentan en primer lugar las variables que han alcanzado en el post-electoral más del 5%, acompañadas inmediatamente del valor correlativo al período anterior. Cuando la variable tiene más del 5%, no aparece en esta zona del gráfico sino acompañando a la variable en el período pre-electoral y por lo tanto no se repite. Si la variable aparece sola, es porque es específica del período post-electoral y no tiene antecedentes en el período pre-electoral.

## PRODESTINATARIO

Categoría: PRODESTINATARIO

Gráfico 1



## PRE-ELECTORAL

1. Peronistas
2. Movimiento
3. Sindicalistas
4. Nuestros trabajadores
5. Nuestro pueblo
6. Empresarios

## POST-ELECTORAL

7. Argentinos
8. CGT

El prodestinatario es una categoría bastante específica y diferenciada en cada partido, puesto que incluye a los sectores que el enunciador considera ya definidos a su favor, en función de la propia tradición partidaria y el capital simbólico que el partido ha acumulado a su favor.

En este caso, en el período pre-electoral, las desig-

naciones partidarias tienen una presencia importante y muestran la misma distribución de las fórmulas más amplias: el fuerte predominio de una fórmula general como "movimiento justicialista" (36%) acompañado de designaciones más específicas con menor porcentaje de aparición ("los peronistas", 15%; "nuestros trabajadores", 5%).

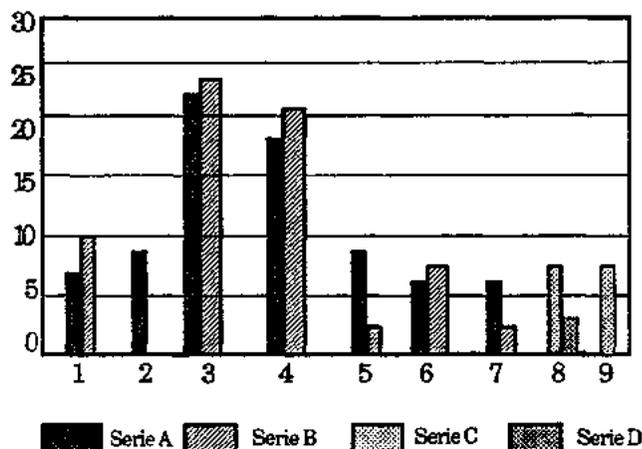
Sin embargo, en estos periodos es necesario siempre construir un colectivo de identificación lo más amplio posible que permita la convocatoria a diferentes espacios sociales. En general, en este caso se presenta una clara tendencia según la cual se trata de construir un marco amplio de recepción a través de dos estrategias complementarias que agrupan las diversas variables: por un lado, la resemantización de las designaciones más restringidas que antes fundaban la nominación de una identidad colectiva partidaria y que ahora incluyen también "extrapartidarios" o "independientes"; y por otro, la tematización de sujetos no presentes en la tradición retórica del peronismo. La primera estrategia se funda en la ambigüedad de ciertos nombres: "pueblo" ha designado tradicionalmente a la clase obrera como destinatario privilegiado formando parte de un conjunto de designaciones que especificaban su sentido ("pueblo trabajador", "desheredados", "familias obreras", "masas trabajadoras", "pueblo de Perón").

Sin embargo, en estos discursos tiene un alcance más general que engloba a la totalidad de la sociedad según un eje de nacionalidad ("pueblo argentino", "pueblo de mi patria") oponiéndose a otras designaciones específicamente partidarias. En este caso, si "pueblo" es un colectivo amplio generalizador, se opone a la representación de otros sectores entre los que aparecen "sindicalistas" (10%), "nuestros trabajadores" (5%), "empresarios" (5%). La segunda estrategia está referida a la presencia, que crece en el post-electoral, del grupo

“empresarios”. La presencia simultánea y con la misma frecuencia de sectores sociales opuestos es un rasgo novedoso en relación al discurso tradicional peronista, y en este caso, da por sentado el apoyo de estos sectores en lo que es a la vez un anuncio de las posibilidades del “pacto social”, uno de los programas principales de su propuesta política.

En el periodo post-electoral, con el enunciador en posición oficial, se produce una redistribución de las variables. El consenso obtenido permite generalizar más la presencia de una fórmula amplia, que predomina: “pueblo” (36%). Por otro lado, mientras aumenta notablemente empresarios (18%) desaparecen “sindicatos” y “nuestros trabajadores”, con lo cual queda como único sector diferenciado “empresarios” frente a designaciones que responden a otros ejes como “peronistas” (18%), “todos los argentinos” (9%) y “CGT” (9%).

Categoría: PARADESTINATARIO  
Gráfico 2



## PRE-ELECTORAL

1. Empresarios
2. Toda la comunidad
3. Argentinos
4. Pueblo
5. Ciudadanos
6. Marginados
7. Mujeres

## POST-ELECTORAL

8. Otros sectores políticos
9. F. Armadas

Serie A: Valores en el pre-electoral, mayores al 5%.

Serie B: Valores correlativos en el post-electoral.

Serie C: Valores en el post-electoral, mayores al 5%.

Serie D: Valores correlativos en el pre-electoral.

El espectro de los paradesinatarios que superan la frecuencia mínima es mayor que en la categoría previa: a la presencia de más fórmulas generales se agrega la diversificación de los sectores particulares. Sin embargo, en este período parece afirmarse la tendencia a lograr un conjunto de destinatarios lo más amplio posible y es notable el predominio de las designaciones generales: "los argentinos" (21%), "el pueblo" (18%), "toda la comunidad" (9%) y "ciudadanos" (9%). Estas interpelaciones que eluden cualquier criterio divisorio se relacionan con un rasgo particular de las campañas electorales en las que siempre se intenta dar un lugar preponderante a "sectores ajenos a la composición del padrón de afiliados y a inquietudes del grueso de la población"<sup>(20)</sup> en una apertura capaz de incluir a una totalidad de sectores heterogéneos englobados en fórmulas generales.

Solamente los "empresarios", los "marginados" y

---

(20) Heriberto MURARO, Art. *Discurso político y publicidad*, Revista *Díálogos*, No. 18, p. 48.

las "mujeres", con igual porcentaje de aparición (6%), superan la frecuencia mínima. En estas interpelaciones a los sectores a los que solicita el aval o pretende persuadir, se destacan por un lado "empresarios" y por el otro, "sectores marginados". Se trata, en este caso, de una aparición relacionada también con los cambios socio-económicos recientes que hacen relevante a un nuevo sector: el de los desocupados. Como afirma Oscar Landi<sup>(21)</sup>, la reducción de la industria y el achicamiento de la clase obrera, con el paralelo crecimiento de sectores en estado de extrema pobreza, modificó el mapa social del país: condición extradiscursiva que a su vez el discurso político tematiza en la formación de nuevas identidades políticas. Este nuevo sector parece ubicarse, desde la perspectiva del enunciador, no en la categoría del adherente (prodestinatario) sino en la de los grupos que pretende persuadir. En efecto, la disputa por los votos de un sector que no puede considerarse definido (como en el caso de "nuestros trabajadores") y que podría también optar por otros partidos políticos, fundamenta la tendencia a configurarlos como paradestinatarios y no prodestinatarios.

En el período post-electoral disminuye el número de las designaciones generales que se concentran en dos formas: "argentinos" y el "pueblo", manteniendo un alto porcentaje de frecuencia (23 y 20% respectivamente), mientras que desaparece "ciudadanía", forma poco común en los discursos peronistas. A la vez aumenta la presencia de "empresarios" (9.8%), "marginados" (7.3%) y "Fuerzas Armadas" (7.3%).

Por otro lado, mientras que "otros sectores políticos" tiene un bajo porcentaje en el período pre-electoral (3%) su presencia en el período siguiente con el aumento

---

(21) Oscar LANDI, *Reconstrucciones*, Punto Sur, Buenos Aires, 1988, p. 60.

correlativo del programa consumatorio "unidad nacional", tiene relación con la imagen de una gestión oficial conciliadora con capacidad política para gobernar sobre la base de los acuerdos construyendo a la vez como sustento de su propuesta diferente, una "identidad común nacional". La idea de "reconciliación", relacionada siempre en los programáticos con la promesa del fin de los diferentes conflictos, fue también elaborada en los discursos a través de un imaginario que agregaba a los aspectos más políticos, fórmulas de identificación afectiva basadas en el lazo del patriotismo como principio unificador ("Ha llegado la hora de que cada argentino tienda su mano al hermano, para hacer una cadena más fuerte que el rencor, la discordia, que el resentimiento", "gesto de pacificación, de amor, de patriotismo"<sup>(22)</sup>). Lazo que, a su vez, operaba como garantía del futuro político y se constituía en el fundamento del papel "fundacional" desde el cual el reciente gobierno anunciaba los nuevos tiempos y el inicio de una etapa diferente. Sobre este argumento de la pacificación se gestó también el consenso para medidas referidas al sector militar: si la ausencia del tema en el primer período puede entenderse como una estrategia de omisión, en el período post-electoral las variables relacionadas con éste aumentan considerablemente. Esto explica que las "Fuerzas Armadas" presenten un porcentaje de aparición del 7.3%, mientras que en el prodestinatario aparece también una nueva categoría: "sectores que avalan el indulto" (4.5%).

Finalmente, aunque en porcentaje mínimo (1.2%) en el segundo tiempo aparecen paradesinatarios que pertenecen al ámbito económico: "inversionistas" y "sector agrícola". Su aparición tiene relación con el aumento en este período de la presencia de los actores del campo

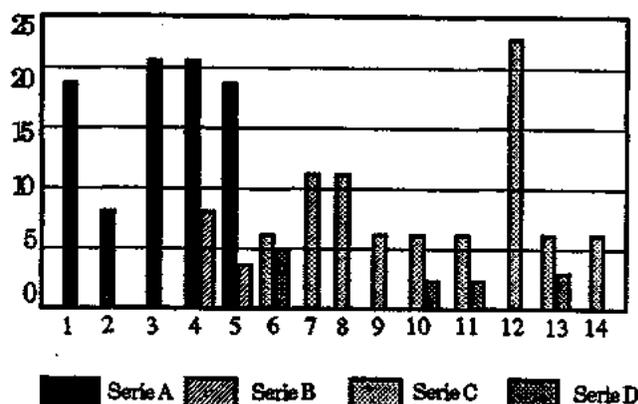
---

(22) Citas del mensaje de asunción del Presidente Menem ante Asamblea Legislativa, 9 de julio de 1989.

económico, particularmente convocados para el desarrollo de la gestión política.

Categoría: CONTRADESTINATARIO

Gráfico 3



PRE-ELECTORAL

POST-ELECTORAL

1. Funcionarios radicales

7. Especuladores

2. Dante Caputo

8. Evasores

3. Angeloz

9. Remarcadores

4. Alfonsín

10. Poderes internacionales

5. Radicales

11. Narcotraficantes

6. Ultraizquierda

12. Gremialistas

13. Periodistas

14. Sectores que no están con el indulto

Serie A: Valores en el pre-electoral, mayores al 5%.

Serie B: Valores correlativos en el post-electoral.

Serie C: Valores en el post-electoral, mayores al 5%.

Serie D: Valores correlativos en el pre-electoral.

Los contradestinatarios del período pre-electoral están dominados en su totalidad por el oponente político. En primer lugar, se presentan "Angeloz" y "Alfonsín" con el mismo porcentaje (19.5%) y aunque son figuras representativas de un mismo partido articulan dos argumentos diferentes. Por un lado, "Alfonsín" representa al gobierno radical de los últimos años al que el candidato critica en varios aspectos y por el otro, alrededor de "Angeloz" se condensan las referencias a las relaciones entre radicales y militares.

En segundo y tercer lugar, con el 18% y el 13% de aparición, se presentan los "funcionarios del gobierno", responsables de los diagnósticos políticos, económicos y sociales negativos, y los "radicales", más relacionados con algunos acontecimientos violentos pre-electorales a través de cuya presentación Menem revierte la asociación peronismo-violencia, trasladando todas las connotaciones negativas al adversario político.

En el período post-electoral la dimensión polémica del discurso se concentra en aquellos adversarios considerados como los responsables del fracaso de la gestión anterior, culpables de los errores de una propuesta de orden que se presenta como ineficiente e incapaz de lograr la gobernabilidad democrática.

La constante presencia del adversario constituye una elaboración por oposición de la propia identidad y es una operación de construcción compleja que incluye más que una mera designación: "Al construir tales enemigos y las tramas narrativas que definen su lugar en la historia, las personas se definen manifiestamente a sí mismas y también definen su lugar en la historia; la autodefinición presta pasión a toda la transacción"<sup>(23)</sup>.

---

(23) MURRAY, Edelman. *La construcción del espectáculo político*. p. 89.

Los contradestinatarios propios del período electoral se complementan con los descriptivos políticos, constituidos por definiciones. En esta categoría, los radicales en general son presentados como enemigos a partir del relato de una historia en la cual quedan asociados a valores antidemocráticos por varias razones: por colaborar con los militares (12%) y realizar una campaña violenta (17.5%) y por no haber consolidado en la transición las reglas de juego democráticas habiendo fracasado, además, en la resolución de problemas sociales. Así, son presentados como cómplices de un pasado violento que todo discurso "democrático" intenta negar. Por el contrario, los justicialistas han luchado contra los militares (10%) y se presentan a sí mismos como los únicos capaces de garantizar un futuro de democracia pacífica y de "contenido social". En esta estrategia, mediante la cual el enunciador se apropia del orden de la ley, la paz y la democracia, queda integrada la construcción del enemigo y su ubicación en el escenario político del momento: el radicalismo ha fracasado en la transición democrática y no puede garantizar la continuidad de la misma.

En el período pre-electoral hay mayor cantidad de contradestinatarios y se dispersa el porcentaje de aparición.

Un cambio significativo respecto al peronismo tradicional es la presencia en esta categoría de "gremios-gremialistas" (22%) predominando sobre el resto de las variables. Si antes, en la construcción movimientista del Estado nacional los gremios eran uno de los actores principales del proyecto político y social, en este caso aparecen como adversarios que se oponen a la propuesta económica y ya no se identifican con el gobierno.

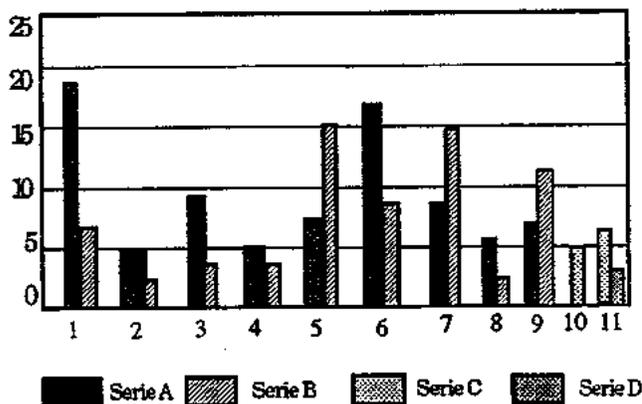
Los contradestinatarios siguientes ("especuladores" y "evasores", ambos con 10.8%) tienen relación con los adversarios económicos que se presentan como obstácu-

los a componentes programáticos como “revolución productiva”, “desarrollo económico”, “estabilizar la economía”. Relacionado con éstos, se presenta “comerciantes inmORAles, remarcadores”. Este subconjunto de variables muestra que los principales opositores ya no son los políticos sino aquellos que no se sujetan a las reformas económicas, las más relevantes a los fines de la gobernabilidad: los oponentes políticos han sido reemplazados por varios grupos de adversarios económicos.

Continúan en orden decreciente los “sectores que no están con el indulto”, los “poderes internacionales”, “narcotraficantes”, “periodistas que desprestigian el peronismo”. Se trata de aquellos actores que descalifican el orden deseable propuesto por el enunciador y que reciben una sanción simbólica al ser negativamente nominados desde el punto de vista de la visión legítima del mundo que construye el Ejecutivo. En relación al pre-electoral, hay un desplazamiento de los criterios de división del mundo social desde el campo político al campo económico que operan ahora en la constitución de los grupos sancionados negativamente, y cuya presencia debe relacionarse con los componentes programáticos y descriptivos.

### Categoría: CONSUMATORIO

Gráfico 4



## PRE-ELECTORAL

1. Revolución productiva
2. Pacto político
3. Soberanía islas Malvinas
4. Consolidar democracia
5. Unidad nacional
6. Rol activo del Parlamento
7. Pacto social
8. Compromiso con desprotegidos
9. Renegociar la deuda

## POST-ELECTORAL

11. Reordenamiento del Estado
12. Unidad latinoamericana

Serie A: Valores en el pre-electoral, mayores al 5%.

Serie B: Valores correlativos en el post-electoral.

Serie C: Valores en el post-electoral, mayores al 5%.

Serie D: Valores correlativos en el pre-electoral.

Estos componentes que implican un compromiso con determinados valores en los que se fundamentan programas generales de acción, presentan la influencia de los cambios estructurales y a su vez evidencian la construcción del orden deseable según estas tematizaciones impuestas, que pueden interpretarse en relación a la división y constitución de los actores legítimos considerados en las categorías previas.

Los valores con mayor porcentaje de aparición, distanciados del resto, son "revolución productiva" (19%) y "rol activo del Parlamento" (16%). El primero promete una transformación económica que permitiría la estabilidad del sistema y que supone implícitamente un logro de bienestar material para todos. El segundo tiende a garantizar una regla institucional del sistema republicano de división de poderes, que tiene especial relevancia en el Estado de derecho liberal y en las actuales

democracias liberales: la supremacía del Poder Legislativo como depositario último del afianzamiento de las reglas de juego liberal-democráticas.

Estas promesas, orientadas sobre todo a garantizar las reglas del sistema político, tienen una doble lectura. Por una parte, implican una reformulación del tradicional discurso peronista en cuanto a la revaloración del Parlamento. Por otra parte, si lo vinculamos con el consumidor "consolidar la democracia" (5%), está dirigido a garantizar el carácter "democrático" del candidato en oposición a los radicales. "Consolidación de la democracia" remite a un campo discursivo que va desde la transición a la consolidación en la disputa por el sentido de la democracia. La apelación a una consolidación implica, en el contexto electoral, una descalificación de quienes fueron sus garantes luego de la dictadura. Por ello, la democracia inacabada del período anterior exige, según este relato, ser "recuperada".

El siguiente componente programático tematizado en el contexto electoral, "recuperar la soberanía de las islas", (9%), es una respuesta a un problema irresuelto de nuestra historia política, abordado desde una perspectiva más cercana al antiguo discurso "nacional popular".

El programático "pacto social" (7.7%) plantea un interrogante importante: ¿se trata de una propuesta de concertación para una transformación progresiva del orden social en un sentido más igualitario o de un recurso más de legitimación de la dominación orientado sólo a desactivar demandas y garantizar la tranquilidad social?. Por otro lado, este programático se presenta con una frecuencia relevante en el segundo período lo que muestra, no solamente su constancia, sino su progresivo aumento.

"Gobierno de unidad nacional" (6.4%) y "pacto político con otros sectores" (5.1%) presentan un escenario programático conformado según un modelo democrático consociativo basado en el acuerdo político. Esto

reenvía a la situación imperante en el momento de la transición donde los pactos políticos solo alcanzaron el umbral de consensos generalizados hacia el sistema democrático, pero no generaron acuerdos programáticos inter-partidarios que permitieran avanzar en contenidos de políticas a adoptar y menos en coaliciones partidarias.

"Compromiso con desprotegidos" presenta un porcentaje no demasiado alto (5%) y marca también una diferencia con la tradición peronista por la forma asistencialista más adecuada a una imagen liberal que atiende las demandas básicas de los "menos dotados" que a un imaginario populista que constituyó a los sectores populares como sujetos legitimados para demandar exigencias de justicia social, vivida como derecho y no como dádiva asistencial.

Los aspectos económicos que sostienen su visión de la gobernabilidad económica son "revolución productiva" y "renegociar la deuda externa" (6%). El "nuevo orden económico" se funda en una mejor forma de inserción en la reformulada estructura capitalista interdependiente, pero sin ningún cuestionamiento al orden económico imperante. La exigencia de "renegociar la deuda" se acrecienta en el período posterior.

En el post-electoral, las categorías presentes en la producción discursiva de Menem que superan el 5% de porcentaje válido de aparición son cinco, algunas de ellas son las mismas del pre-electoral, pero con distinta cantidad de presencia en el discurso.

"Pacto social", de mayor porcentaje (15%), se presenta duplicando los valores obtenidos en el pre-electoral. Así vemos que la lectura y reconstrucción de la realidad por el candidato electo, que luego asume la presidencia, implica la necesidad del consenso nacional para el logro de metas económicas, lo cual si por un lado, evidencia la coherencia de su percepción del logro

de gobernabilidad a partir del éxito económico, si lo comparamos con el discurso pre-electoral por otro lado manifiesta como se acrecienta en el post-electoral la necesidad de búsqueda de apoyo de la ciudadanía y otros partidos para su logro. Por otro lado, este componente está directamente relacionado con el programático "unidad nacional" (13%), en el que se observa un notable aumento en este período, que remite a la justificación de las medidas que serán tomadas respecto al ámbito militar. La resolución del conflicto militar está centrada en el plano institucional sobre todo en la reformulación del rol de las Fuerzas Armadas y su integración al sistema y ,en términos de interés general, en la necesidad de sustituir toda posibilidad de revisión del pasado por la "superación" de los conflictos para reconciliar y pacificar a "los argentinos".

Se advierte la continuidad de lo económico , aspecto tematizado a través de componentes como "renegociar la deuda externa" y "revolución productiva". Estos aparecen también vinculados a "reordenamiento del Estado" (5.1%), categoría relacionada con una transformación del Estado hacia una mayor eficiencia y eficacia en la acción pública.

Otro componente programático consumatorio que adquiere relevancia por su aparición en el segundo período es "unidad latinoamericana" (6.5%) que parece evidenciar la permanencia de antiguas interpelaciones del justicialismo, pero que en alguna medida podría ser resignificado en función de la necesidad de acuerdos económicos como el Mercosur.

Es notable la ausencia, en este corpus discursivo, de toda referencia a valores de justicia social, igualdad e integración social, en el sentido tradicional del discurso "nacional popular" del cual el discurso peronista es un ejemplo paradigmático.

Así, es clara la inexistencia de componentes

consumatorios con contenido social; salvo el caso de "pacto social" que se reitera en ambos periodos con mayor fuerza en el post-electoral. Sin embargo, del análisis global de la producción discursiva es posible extraer el significado de esta categoría en la cual prevalecería más el sentido de pacificación social para el crecimiento que de acuerdos que reformularan las estructuras socio-económicas en un sentido redistributivo. Esto se refuerza por la presencia acrecentada en porcentajes en el post-electoral de "gobierno de unidad nacional", relacionado con las políticas de conciliación, que representan la necesidad de pacificación y consenso para el éxito de un programa de reformulación de las estructuras socio-económicas.

## CONCLUSIONES

De acuerdo al marco teórico propuesto, la división de los actores constituidos en correlación con la jerarquía que adquieren ciertos programas, construyen y perfilan las propuestas de "orden deseable". Es claro que esta agenda está influenciada por las transformaciones producidas y el desigual peso de las interpelaciones que exigen respuesta. Pero es claro también que la respuesta simbólica del portavoz oficial del partido triunfante, contribuye en parte a la construcción de un orden legítimo, a partir de su poder de nominación y de la posibilidad de imponer su visión del mundo y los criterios de división del mismo.

Se acepta en la teoría política que generalmente en los procesos de transición se focaliza la temática en el fortalecimiento de la democracia y la disputa por el sentido legitimante aceptado en el imaginario social de la misma. En ese marco la división de los actores se constituye según ese eje articulador: son privilegiados los actores "democráticos" mientras que los "anti-demo-

cráticos" son descalificados. En el periodo de consolidación la problemática se vuelca sobre temas concretos y es según la jerarquía que adquieren ciertas temáticas que se perfilan las propuestas de orden.

Es válido entonces interrogarse y analizar a partir del estudio de su discurso qué sentido socio-político (e ideológico) tiene su propuesta a partir de los resultados obtenidos en las diferentes categorías propuestas y sus porcentajes de aparición; es decir, a partir de la tematización que realiza tanto de los sujetos como de los problemas y acciones posibles relevantes.

En ese sentido, en un contexto internacional de crisis y reformulación de estructuras económicas, sociales y políticas y de sus efectos en nuestro país, en el que se debate la consolidación de la democracia, los discursos evidencian una fuerte resignificación de actores y escenarios. Por una parte, la reformulación tiende a sustituir temáticas y divisiones de actores propias del periodo de la transición donde el eje articulador estaba signado por la emergencia de la democracia y la disputa por su sentido y donde predominaba la división de los actores sobre el eje democráticos-antidemocráticos.

En el periodo de consolidación el punto nodal se constituye sobre la gobernabilidad y la puesta en relieve de los elementos que, según una perspectiva, permitirán su efectivización.

La respuesta a ese desafío evidencia la construcción discursiva de un actor institucionalmente investido de poder (tanto en su rol de candidato de un movimiento de masiva presencia como en su rol de presidente electo) y representa el juego político legitimador de quien está vinculado con una tradición política en la cual la acumulación de capital simbólico se sustenta en logros pasados, a la vez que toma una posición pragmática frente a los cambios considerados como "necesarios" que

requieren reformulaciones que son puntos de fuerte ruptura con la tradición.

Si tenemos en cuenta los sentidos instituidos en un marco más general y el modo en que se interrelacionan las categorías pro, para, contradestinatarios y programáticos consumatorios se advierten estas continuidades y rupturas.

En el pre-electoral la constitución del contradestinatario no escapa a los discursos inmersos en una pugna electoral y al predominio de los adversarios políticos. En la construcción del paradestinatario se advierte una cierta diferenciación con la tradición política que representa. La aparición con porcentajes elevados de "movimiento justicialista" designa una base más amplia que la del propio partido, aunque dentro sin embargo de la tradición peronista. Esto se ve reforzado en la interpelación a los paradestinatarios entre los que predominan "argentinos" y "pueblo". Si se vincula esto con los programáticos consumatorios la propuesta de orden deseable, basada en la revolución productiva y el rol del Parlamento, se evidencia con mayor claridad. Es en este marco que adquiere relevancia la reformulación anunciada. Según la tradición justicialista, los consumatorios dominantes debieran ser "revolución productiva" y "justicia social". El escenario del nuevo orden no es el tradicional del populismo sino que implica una visión de la democracia más vinculada a los orígenes de la democracia liberal y que hoy el discurso del neoliberalismo consolida. Esta supone que una democracia exitosa se funda en los logros económicos obtenidos en el marco de las reglas de juego del Estado de Derecho y el cumplimiento de sus bases institucionales. Simbólicamente, se representa al "mercado" y al "Parlamento", tradicionales espacios constitutivos de la democracia liberal. Esta interpretación, sin embargo, no se sustenta en estos únicos elementos sino en las relacio-

nes entre distintas categorías. Los porcentajes significativos de "sindicalistas" y "empresarios" en los prodestinatarios y de "toda la comunidad", "empresarios" y "marginados" en los paradesinatarios constituyen un escenario en relación a los programáticos "pacto social", "unidad nacional", "consolidación de la democracia", "pacto político", "compromiso con los desprotegidos", en el que se advierte una resignificación operada por la influencia neo-liberal.

En el post-electoral predominan los programáticos consumatorios "pacto social", "unidad nacional", "rol activo del Parlamento", "reordenamiento del Estado", "unidad latinoamericana" y "revolución productiva". Estos tienen sus propios correlatos en el resto de las categorías: en prodestinatarios "empresarios" y "pueblo"; en paradesinatarios, "argentinos", "empresarios" y "sectores marginados"; en contradestinatarios, "gremios-gremialistas", "especuladores", "evasores" y "sectores que no avalan el indulto".

En este escenario, se tiende a centrar la consolidación de la democracia en el sentido de permanencia del orden jurídico institucional a partir de los éxitos en la gobernabilidad económica. Es por ello que al evaluar el peso de los distintos actores sociales, prioriza aquellos que según su propia visión del orden legítimo son claves para la acumulación y la estabilidad económica, descalificando a quienes puedan obstaculizarlo. En esta visión se construye su propia perspectiva de "lo posible" según las transformaciones producidas que, a su vez, fijan los límites de "lo realizable".

Se presenta una asunción pragmática de lo exigido a las economías regionales para el logro de la "gobernabilidad económica". La propuesta "revolución productiva", asociada a "pacto social", "sindicalistas" y "trabajadores", con cierta participación de "empresarios", origina una incertidumbre en el primer período

respecto a su interpretación de acuerdo a la tradición populista. Sin embargo, en el periodo post-electoral se manifiesta con el sentido de pacificación social, y orientada hacia una moderación de las demandas del sector trabajo (relacionado con la notable aparición en contradestinatarios de "gremios-gremialistas") y a la promoción del crecimiento de las estructuras capitalistas. Esto es correlativo a la ausencia de toda pauta de distribución de riquezas y a la postergación de la cuestión social. Esta se restringe a una escasa consideración asistencialista sobre los "marginados" y pierde el significado tradicional del justicialismo, que consideraba a la clase trabajadora organizada como "columna vertebral del movimiento" y principal actor en la interpelación por la justicia social. En este contexto, y teniendo en cuenta la interrelación de las instancias pre y post-electorales, se constata en la categoría programáticos consumatorios una presencia de valores relacionadas con la gobernabilidad económica y política. Si bien la cuestión política es de necesaria aparición en un sistema democrático y, en un discurso de este tipo las descripciones políticas son en su conjunto las que tienen mayor porcentaje, el aumento considerable de los valores que hacen a la gobernabilidad económica manifiestan un mayor énfasis en este periodo.

La temática social, en el estilo tradicional del justicialismo, está ausente de las diferentes categorías. Lo político aparecerá, más que sobre un soporte social concreto, sobre la unidad de los argentinos, la paz y la reconciliación con un sentido de superación de conflictos y luchas socio-económicas. No hay criterios de democracia social sino solo estrictamente política al no hacer referencia tampoco a pautas o conflictos distributivos que son relevantes en el imaginario del partido justicialista, con lo cual se evidencia su ruptura respecto a la concepción histórica de la democracia del justicialismo.

Por otra parte su propuesta de gobernabilidad económica se enmarca más en un discurso economicista dentro del nuevo contexto internacional signado por requerimientos del ajuste visualizado como requisito para el crecimiento y desarrollo económico. Es decir, obtener "eficiencia" a través del reordenamiento del Estado, la lucha contra la corrupción y la inflación, la definición clara de las reglas de juego económicas de mercado, según esta perspectiva, que permiten estabilizar la economía, relegando todo lo referido a costos sociales.

Si por una parte en el pre-electoral la presentación de esta propuesta aparece más moderada y se invoca la presencia de sectores del trabajo junto a una menor presencia de componentes económicos; hay a la vez una presencia creciente de programas macro referidos a la economía ("revolución productiva", "renegociar la deuda externa") relacionados con medidas instrumentales ("estabilizar economía", "combatir inflación", "mantener plan económico") que dan coherencia y continuidad al corpus total. Sin embargo, estas últimas variables corresponden a una categoría que, aunque forma parte de la investigación total, no ha sido presentada en este caso.

Por otra parte, la cuestión militar, se presenta en varias categorías, pero como una cuestión coyuntural a concluir para el logro de un escenario de paz necesario para la construcción del orden propuesto, y que tiene en su solución su propia clausura.

En general, se advierte con claridad una ruptura de la propuesta económica de Menem con la tradición "nacional popular" del discurso peronista: esto es, crecimiento y redistribución simultáneos; ruptura que se hace más evidente en la ausencia de pautas de distribución de la riqueza.

Como puede verse, y en relación a la tradición del justicialismo, hay un desplazamiento desde los criterios

de visión y división social políticos, que habían constituido a la "clase obrera" como la clase política legítima cuyo portavoz oficial era el gobierno, a criterios económicos. De esta manera, los sujetos tematizados se ubican y relacionan según su relevancia en los programas económicos. Efectivamente, hay una reformulación del mundo social, del mapa de los grupos, sus fronteras y relaciones a través de un conjunto de interpelaciones que marcan la distancia respecto al discurso tradicional del peronismo. El privilegio de la clase obrera y su protagonismo en el "devenir de la historia" en oposición constante a adversarios definidos (oligarquía, imperialismo) ha desaparecido. En su lugar, hay una nueva división, relacionada en parte con transformaciones estructurales de la sociedad argentina: al monopolio de la clase obrera, que ocupaba el centro de la escena política y social, sucede ahora la presencia diversificada y no conflictiva de diferentes sectores sociales ("marginados", "empresarios"). Esta tematización de los sujetos políticos relevantes se realiza en torno a un componente programático clave que organiza sus relaciones: "pacto social".

Todos los restantes actores legítimos que se mantienen y acrecientan su aparición están constituidos como colectivos generales, que eluden las diferencias socio-económicas; reforzando de esta manera una visión legítima del mundo en la cual el desarrollo económico capitalista es el garante del bienestar general y en última instancia, de la estabilidad de la democracia. Aquí también se advierte la influencia neo-liberal. La correlación positiva entre democracia y capitalismo es una constante histórica en el pensamiento político liberal, ahora reeditado por el discurso neo-liberal.

Finalmente, es posible observar la presencia de algunos valores propios del tradicional imaginario justicialista: "recuperar las islas Malvinas", "unidad la-

tinoamericana"; que no aparecen redefinidos en el nuevo contexto como otros enunciados sino que se presentan coexistiendo eclécticamente con la significación más evidente y coherente del resto de los componentes.

En síntesis, estos puntos exigen considerar varios aspectos:

1. El desplazamiento de los criterios de división del mundo social al reemplazar los criterios económicos a los políticos, dominantes en toda la producción discursiva del período de transición (en la oposición básica democráticos-antidemocráticos). Sobre esta división, los sujetos son investidos de funciones y valores políticos.

2. La relación de las nuevas identidades construidas y los programas propuestos con las transformaciones socio-económicas producidas en años anteriores en el país.

3. La relación entre los sujetos constituidos, articulada sobre programáticos no confrontativos (pacto social, unidad nacional), que predominan según el análisis estadístico, garantizando nuevas reglas de juego en el campo político: al enfrentamiento político-económico sucede el acuerdo económico.

4. El predominio de los criterios económicos, importante también en los componentes programáticos e instrumentales, que dan lugar a una redefinición de la problemática de la gobernabilidad y del funcionamiento de la democracia.

Las relaciones no confrontativas entre los sujetos constituidos (pacto social-unidad nacional) se articulan en función de la superación de los posibles conflictos que pueden generar las demandas distributivas no controladas frente a la propuesta económica.

**BIBLIOGRAFIA****Bibliografía: Teoría Política**

- AA.VV. *Los partidos y la transformación política en América Latina*, Manuel Garretón Editor, Ediciones Flacso, Chile, 1993.
- BONETTO DE SCANDOGLIERO, M. *La concertación económico-social en un contexto de crisis*, en Ed. Advocatus, Córdoba, 1990.
- BRUNNER, J. *Ideología, legitimación y disciplinamiento. Nuevos argumentos*. Flacso, Costa Rica, 1982.
- GARCIA DELGADO, D. comp. *Los cambios en la sociedad política (1975-1986)*. EUDEBA, Buenos Aires, 1981.
- LANDI, Oscar. *Reconstrucciones: las nuevas formas de la cultura política*. Punto Sur, Buenos Aires, 1988.
- LECHNER, Norberto. *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI, México, 1981.
- LECHNER, Norberto. *Cultura política y democratización*, Flacso, Santiago, 1987.
- LECHNER, Norberto. "Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo". Trabajo presentado en: *La agenda abierta de la democracia en América Latina*. Clacso, Córdoba, 1993.
- NUN, José. "La teoría política y la transición democrática". En: *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Punto Sur, Buenos Aires, 1987.
- O'DONNELL, Guillermo. *Apuntes para una teoría del Estado*, Buenos Aires, 1987.
- OSZLAK, Oscar. *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, 1978.

**Bibliografía: Discurso**

- BOURDIEU, P. *Qué significa hablar*, Akal, Madrid, 1985.
- EDELMAN, Murray. *La construcción del espectáculo político*, Ed. Manantial, Avellaneda, 1991.
- LANDI, Oscar *Crisis y lenguajes políticos*. CEDES, Buenos Aires, 1985.
- SCHMUCLER, H.; MATTA, M. comp. *Política y comunicación. Hay un lugar para la política en la cultura mediática?*. Ed. Catálogos, Centro de Estudios Avanzados, Córdoba, 1992.
- VEON, Eliseo. *El discurso político: lenguaje y acontecimientos*. Hachette, Buenos Aires, 1987.
- VERON, Eliseo. *Semiosis social*, Ed. Gedisa, Buenos Aires, 1989.

## DERECHO Y MEDICINA. ESTERILIZACION E INFERTILIZACION

*María de las Mercedes Castiñeira<sup>(\*)</sup>*

**Sumario:** La esterilización e infertilización y los diferentes métodos que pueden provocarlos -sean estos quirúrgicos, mecánicos o medicamentosos- determinarán las diferentes consecuencias en el Derecho. Cobra relevancia en este sentido el consentimiento del sujeto pasivo y la determinación de quienes pueden ser sujetos activos de tales prácticas.

El derecho a disponer del propio cuerpo, es siempre relativo a la circunstancia de tiempo y lugar. Su contenido ha sido objeto de reflexiones filosóficas, jurídicas, sociales y religiosas.

Aparece el hombre no solo como "sujeto" frente a las cosas y bienes, sino también sujeto de derecho frente a su propio cuerpo. El alcance y limitaciones de los derechos de las personas con su cuerpo, ha sido cuestionada y aún negada por algunos<sup>(1)</sup>, y considerado como un verdadero derecho personal, que trae aparejada la libre disposición del cuerpo<sup>(2)</sup>

---

<sup>\*</sup>Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, U.N.C.

(1) Pío XII, "El hombre no es propietario ni dueño de su propio cuerpo, sino usufructuario...".

(2) En este sentido BERGOGLIO, BERTOLDI, *Transplante*

...“El derecho a disponer del propio cuerpo, se configura como un autónomo e independiente derecho de la personalidad, el mismo comprende los poderes o facultades que le permiten al hombre a disponer de su cuerpo o manifestaciones somáticas. De allí que definir su alcance y los límites de este derecho, sea tarea del jurista”

El hombre en su desenvolvimiento íntimo, físico y social no solo hace uso de sus bienes y facultades intelectuales, sino que también se manifiesta a través de su cuerpo, y dispone del mismo. Este derecho, es una de las categorías de los derechos de la personalidad que son aquellos que “tienen por objeto los modos de ser físicos o morales de una persona”<sup>(3)</sup>

A cerca de la polémica en cuanto a la naturaleza de estos derechos, consideramos que su objeto se encuentra en los bienes constituidos por determinados atributos físicos o morales del hombre individualizados por el ordenamiento jurídico<sup>(4)</sup>.

El reconocimiento expreso de estos derechos personalísimos, no se halla consagrado en ninguna norma específica del ordenamiento civil, sin embargo Vélez los menciona en la nota del artículo 2312 manifestando que hay derechos que tienen su origen en la existencia del individuo mismo a que pertenecen como la libertad, el honor, el cuerpo de la persona.

Por lo cual más allá de su reconocimiento expreso el codificador otorga la calidad de verdaderos derechos subjetivos y los establece en un orden jerárquico relevante. Esta variable, derechos personalísimos, puede

---

de órganos. Ed. Hammurabi, Bs. As. 1983. pág. 48.

3. GONZALES SEPULVEDA, Jaime, *El derecho a la intimidad* Universidad de Chile. Ed. Andrés Bello. Chile, 1972.

4. CASTON T. José. *Derecho Civil Español común y foral*. Tomo I. 9na. ed. España. pág 743.

dividirse en dos categorías: a) derechos personalísimos somáticos y b) derechos personalísimos espirituales.

a) Somáticos:

derecho a la vida

derecho a la salud

derecho a la integridad física

derecho a la disposición del propio cuerpo

b) Espirituales:

derecho a la dignidad

derecho al honor

derecho al secreto

derecho a la imagen

derecho a la libertad pública

libertad privada

libertad sexual

libertad de formar una familia

libertad para elegir una planificación familiar, etc.

Unos y otros, demuestran que el hombre, dispone en su hacer cotidiano, tanto en su vida pública como privada, de sus bienes, cosas y a través de su corporeidad y actividad intelectual crea y recrea su propia vida, por lo que cualquier turbación a los derechos personalísimos atacaría normas expresamente reconocidas y cualquier limitación a los mismos, vulneraría el orden jurídico establecido.

El presupuesto fáctico y sustento de estos derechos, es el derecho a la vida, presupuesto necesario de los restantes derechos humanos: derecho a la integridad física y derecho a la disposición del propio cuerpo,

íntimamente ligados a la esterilización e infertilización en personas.

### **NUESTRO PROBLEMA**

En una investigación preliminar, acerca de la protección de los enfermos mentales en nuestro ordenamiento civil, penal y leyes especiales encontramos un fallo donde por primera vez asoma el alcance del consentimiento y la posibilidad de esterilización en personas incapaces. La controversia se plantea cuando la madre curadora de un insano, solicita que se le amplien las facultades para esterilizar a su hija sometida a un tratamiento de internación a puertas abiertas. Este sistema casi ambulatorio, traía aparejado que esa aparente libertad sexual de los menores insanos, provocara secuelas de embarazos, cuyos hijos pasarían al cuidado de quien ejercía la curatela, quien por otra parte, era una persona de bajos recursos y edad avanzada. No nos vamos a detener a cuestionar si el sistema a puertas abiertas y la libertad sexual de los enfermos, es la técnica adecuada, sino que vamos a determinar si existen normas jurídicas que regulan las prácticas destinadas a la esterilización e infertilización, que normas jurídicas se vinculan con la temática y en su caso, si existen colisiones o conflictos de los derechos personalísimos en el caso particular (ver fallo Cámara Civil, Familia y Sucesiones, Julio 12-9-82 en L.L. 1983 C pag. 506.)

En el caso que nos ocupa, el Tribunal apoya su decisión, denegando la autorización, en la Ley 17.132 que regula las normas para el ejercicio de la medicina, odontología y actividades de colaboración, y establece que la ley prevé la posibilidad de esterilización humana y el consentimiento del interesado o del representante legal y funda la denegatoria en que no existía una

indicación terapéutica de los siquiátras, quienes concluyen que el acto de la esterilización no era necesario para el restablecimiento de la salud del insano. En este fallo, se hacen jugar dos normas de la citada ley, en el art. 19 referido a las operaciones mutilantes y el art. 20, inc. 18, referido a la esterilización, cuyos presupuestos fácticos son diferentes. En la Ley del ejercicio de la medicina, se desprende claramente que el consentimiento de las personas capaces, o la conformidad del representante del incapaz no juegan ningún papel. El art. 20 inc. 18, es una norma de carácter prohibitivo, y la esterilización está sometida a su propio régimen diferenciándose claramente de las operaciones mutilantes, en las cuales los médicos tiene la obligación de requerir el consentimiento o conformidad por escrito del enfermo.

El art. 19 de la Ley 17.132 dice: los profesionales que ejercen la medicina están sin perjuicio de los que establezcan las demás disposiciones legales vigentes obligados a: ...Inc. 3: ... "en las operaciones mutilantes se solicitará la conformidad por escrito del enfermo, salvo cuando la inconsciencia o alienación o la gravedad del caso no admitieran dilaciones".

El art. 20 prohíbe a los profesionales que ejercen la medicina, practicar intervenciones que provoque esterilización sin que exista indicación terapéutica perfectamente determinada y sin haber agotado los recursos conservadores de los órganos reproductores. Atento lo expuesto, la aplicación de las normas con respecto a las operaciones mutilantes, a las prácticas de esterilización es impropia.<sup>(5)</sup>

A raíz de este fallo, en una primera búsqueda exploratoria, se efectuó una revisión legislativa, doctrinaria

---

(5) MAZZINI, Jorge Adolfo "Precisiones a un fallo que deniega la autorización para esterilizar a un incapaz", *La Ley*, 1983. C. pág. 500 y sgtes.

y jurisprudencial, con el aporte de las ciencias de la salud, medicina, psiquiatría, psicología, para establecer el marco de legalidad de la técnicas de esterilización e infertilización en personas capaces e incapaces, desde el punto de vista jurídico, tales prácticas afectan derechos esenciales del hombre, la vida, y la salud, la disposición del propio cuerpo, la integridad física y la libertad, derecho original, innato y móvil de las decisiones del hombre para consigo mismo y los demás.

La esterilización y la infertilización y los diferentes métodos que los producen han determinado distintas consecuencias en el derecho, tomando relevancia el consentimiento del sujeto pasivo (el paciente) y las facultades de los sujetos activos (médicos) para un proceder legítimo, cuyas normas sean eficaces ante la realidad que regulan.

En nuestra provincia, la ley 6222, que adhiere a la Ley Nacional del ejercicio de la medicina en su art. 7 inc. 8, prohíbe a los médicos realizar, colaborar, propiciar o inducir la práctica de intervenciones que provoquen esterilización directa o indirectamente por medios terapéuticos o medicamentosos que se prescriben con ese objeto fundamental.

En el presente trabajo, tratamos siguiendo las enseñanzas de José Mosset Iturraspe lograr una visión integral de la persona humana: superadora del "homo economicus" o productor de bienes, una contemplación que abarque la mayor cantidad de aspectos o roles del ser humano<sup>(6)</sup> ya que lo que vale "no es el vivir, sino vivir bien" <sup>(7)</sup>.

Este derecho a la vida, no señala únicamente el

---

(6) MOSSET ITURRASPE, Jorge. *El valor de la vida humana*. Ed. Rubinzal. Santa Fe. 1983, pag. 14.

(7) SOCRATES. Criptón.48.B. 4.

interés jurídico, de que la persona viva, sino que encierra el derecho subjetivo a una vida plena, cobrando relevancia el reconocimiento al derecho a una integridad física y a la disposición del cuerpo.

Al referirnos a la esterilización e infertilización, variables conceptuales, señaladas en la ley, decíamos que nuestro ordenamiento jurídico es claramente prohibitivo.

A los fines de conceptualizar la terminología empleada, definimos a la esterilización, como aquel procedimiento que hace infecundo o estéril aquello que originariamente no lo era, de modo que la esterilización tiene como objetivo la incapacidad de producir un nuevo ser; Esta esterilización equivale a métodos anticonceptivos definitivos o transitorios.

#### **METODOS QUIRURGICOS (DEFINITIVOS)**

**MUJER.....**    **Ligadura de trompas**  
Extracción de ovarios  
Extracción de útero

**HOMBRE...**    **Vasectomía**  
Pérdida de genitales externos

#### **METODOS MECANICOS (TRANSITORIOS)**

Dispositivos

Preservativos

Radiaciones

DIU

## METODOS MEDICAMENTOSOS

### Anticonceptivos

#### Droga

#### Quimioterapia

De tales dispositivos legales, se deduce que cualquier práctica, cualquier método sea este definitivo o transitorio, no está permitido al profesional médico y que excede la autorización que el poder del Estado otorga a Salud Pública, fijando límites prohibitivos en los cuales el consentimiento o la necesidad no juegan ningún rol. Esta ley, al permitir la esterilización sólo en aquellos casos donde exista una indicación terapéutica determinada, no contempla la situación de quien por un número elevado de hijos, carencias económicas, trabajos no calificados, hacinamiento y falta de contención afectiva, desean elegir con libertad el momento de la concepción, planificar y proyectar una familia. Se trata de normas que han perdido su eficacia ante una sociedad que prefirió abordar la problemática del aborto, proyectando su legalización, y no se detuvo en el derecho del individuo de elegir su identidad, su capacidad de crear vida, el respeto a una sexualidad no solo reproductiva y la integración de una familia al medio donde actúa, se desenvuelve, trabaja, etc.

Por otra parte tales prácticas como la ligadura de trompas constituyen un tipo de acción, que se adecúa al tipo penal de las lesiones, (art. 89, 90 y 91 del Código Penal) y que no existiendo una causa de justificación, implicaría un obrar antijurídico contrario al derecho, y pasible de una sanción, por lo cual, partimos de la necesidad de una toma de conciencia sobre tales prácticas, su estudio y regulación mediante un trabajo interdisciplinario atendiendo las necesidades reales de quienes con distinto fundamento solicitan autorización legal.

En derecho, las decisiones jurídicas llevan a adecuarse a la realidad, verificando la eficacia de la norma en la realidad. El derecho a la disposición del propio cuerpo del individuo, debe coexistir y entrelazarse con la planificación familiar a los fines de dar respuestas a quienes por razones de rezago cultural, se ven imposibilitados de ejercer sus derechos, encontrándose desamparados y en estado de indefensión ante estas leyes.

Por todo lo expuesto, y luego de un análisis de casos, en nuestra provincia, se desprende que un alto porcentaje de las mujeres que solicitan tales prácticas, se fundamentan en enfermedades crónicas, enfermedades psiquiátricas, alcoholismo en el hombre, número elevado de hijos, falta de trabajo, condiciones precarias de vida y falta de información sexual. La legislación vigente no ofrece soluciones puntuales ni alternativas.

Ante esta realidad, se impone la necesidad de relevar aquellas normas de derecho público y privado, referidas a la salud, y a los derechos personalísimos, describiendo el conflicto que pueda suscitarse entre los mismos, en cada caso particular, proponiendo normas superadoras de la realidad. La actualidad en el pensamiento jurídico de los derechos de la personalidad, provoca una ávida atención del jurista para hacerse cargo de su problemática, trazar una identidad conceptual, revalorizar la zona de reserva del individuo que lo preserve de una serie de causas sociológicamente mensurables que conspiran contra su vida privada, su libertad, de proponer una tutela efectiva y adecuada con matices preventivos, abordadas de un modo sistemático e interdisciplinario<sup>(8)</sup>

---

(8) Conforme MORELLO, Augusto, *Tutela procesal de los derechos personalísimos e intereses colectivos*, Ed. Platense, Bs. As., 1986, pág. 28

**BIBLIOGRAFIA**

BERGOGLIO, M.T. - BERTOLDI, M.V., *Transplante de órganos*. Hammurabi. 1983.

GONZALEZ SEPULVEDA, Jaime. *El derecho a la intimidad*. Universidad Nacional de Chile. Ed. Andrés Bello. Chile 1992.

CASTONT, José. *Derecho español común y penal* T.I ed 9na. España p. 743

MAZZINI, Jorge A. *Precisiones a un fallo que deniega la autorización para esterilizar a un incapaz* L.L.1983

MOSSET ITURRASPE, Jorge. *El valor de la vida humana* Ed. Rubinzal. Santa Fe. 1986.

Revista Jurídica La Ley 1983 C.

MORELLO, Augusto. *Tutela procesal de los derechos personalísimos e intereses colectivos* Ed. Platense. 1986.

## LOS VIRUS INFORMATICOS Y LA PROTECCION PENAL DE LA INFORMACION

*Andrea Isabel Fornaguera (\*)*

*Patricia Marcela Etienne (\*\*)*

1. Introducción. - 2. Concepto. - 3. Clasificación. - 4. Los virus y el delito informático. - 5. Régimen Penal actual. - 6. Derecho comparado. - 7. Solución propuesta. - 8. Colofón. - 9. Bibliografía.

**Sumario:** Se aborda el estudio de la problemática que resulta del accionar de los virus informáticos configurando una nueva conducta delictiva. Para ello resulta trascendente la caracterización de la información como "cosa" (art. 2311 del Código Civil) y el análisis de los resultados dañosos producidos en los distintos supuestos. Se enmarca la cuestión dentro de nuestro régimen penal actual y se propone una reforma legislativa, en consideración a las características específicas de este actuar delictivo.

---

(\*) Becaria del Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Provincia de Córdoba (CONICOR).

(\*\*) Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

## 1. INTRODUCCION

Los tipos delictivos tradicionales (hurto, daño, etc.), se ven hoy redimensionados debido al creciente acceso de la sociedad a las nuevas tecnologías. La utilización de los sistemas informatizados como medio comisivo han convertido a cuestiones como la seguridad y eficacia de la información electrónicamente procesada en una preocupación cada vez mayor para quienes de alguna manera se sirven de ella.

Uno de los grandes males informáticos de los últimos tiempos<sup>(1)</sup>, que causa asombro permanente en todo el mundo, es el "virus informático". Puede atacar desde grandes redes informatizadas hasta pequeñas computadoras personales.

Nos proponemos caracterizar el resultado que surge de la utilización de los virus informáticos como medio comisivo: daños producidos tanto a los soportes magnéticos como a la información contenida en ellos, a fin de determinar su adecuada protección penal.

(1) La Organización para la Cooperación Informática y el Desarrollo (OCDE) ha sistematizado los delitos informáticos de la siguiente manera: 1.- Fraude por manipulación en el computador. 2.- Espionaje informático y piratería del software. 3.- Sabotaje informático. 4.- Uso no autorizado de sistema informático. 5.- Acceso no autorizado en el sistema informatizado, burlando los sistemas de seguridad (Hacking). 6.- Conductas que ofenden derechos personalísimos o intereses estatales o supraindividuales.

Citado por la Dra. Maria Esther CAFURE DE BATTISTELLI en *El delito de Fraude Informático*, Tercer Coloquio Nacional de Docencia e Investigación en Informática y Derecho, Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba, 5 de abril de 1989, pág. 142.

## 2. CONCEPTO

Hemos definido a los virus informáticos como "pequeños programas que, introducidos subrepticamente en una computadora, poseen la capacidad de autorreproducirse sobre cualquier soporte apropiado que tenga acceso al ordenador afectado, multiplicándose en forma descontrolada hasta el momento en que tienen programado actuar"<sup>(2)</sup>.

## 3. CLASIFICACION

A fin de considerar los distintos supuestos que pueden configurarse a través de la utilización de los virus informáticos, podemos clasificarlos según su peligrosidad en:

- **Malignos:** Llamados así porque deliberadamente destruyen información o los soportes que la contienen<sup>(3)</sup>.
- **Benignos:** Entorpecen el trabajo normal del usuario, sin destruir información alguna<sup>(4)</sup>.

Sin embargo, tal como lo expone Pablo Andrés Palazzi<sup>(5)</sup> "hay que agregar que de cada virus se hacen

---

(2) FORNAGUEIRA, Andrea Isabel y ETIENNE, Patricia Marcela; "Utilización de los virus informáticos: una nueva conducta delictiva"; *Semanario Jurídico - Fallos y Doctrina*; Córdoba, 22 de noviembre de 1990 - Año X; N° 817; pág. 4.

(3) Por ej. el virus "Michelangelo" que afectó a distintos sistemas, incluso dentro de nuestro país, al llegar determinada fecha se activa borrando toda la información contenida en el disco.

(4) Por ej. el virus "Mensaje de Paz Universal", lanzado en 1988 que simplemente saludaba al usuario con una fotografía y un mensaje sin causar daño; borrando luego sus propias instrucciones y desapareciendo sin dejar rastros.

(5) PALAZZI, Pablo Andrés; "Virus informáticos y

mutaciones locales, de las que emergen sus "variedades". En nuestro país existen las del virus proveniente de Jerusalén<sup>(6)</sup> (llamado "Jerusalém-Mendoza", por los expertos locales)".

#### 4. LOS VIRUS Y EL DELITO INFORMÁTICO

Los delitos informáticos son "las formas delictivas que utilizan a los sistemas informáticos como medio comisivo o bien que tienen a aquellos, en parte o todo como su objeto"<sup>(7)</sup>.

##### 4.1. Elemento objetivo

El virus informático actúa como medio o instrumento comisivo del delito, destruyendo -total o parcialmente- los soportes magnéticos y alterando o inutilizando la información contenida en los mismos.

##### 4.2. Elemento subjetivo

Esta conducta delictiva sólo puede ser admitida a título de dolo, que está dado no sólo por la voluntad de

---

responsabilidad penal"; *La Ley*, Tomo 1992 - E, Sección Doctrina, pág. 1122.

(6) El virus Jerusalén fue liberado el 13 de mayo de 1988, para el 40º aniversario de la fundación de Israel. Si se hubiera activado, habría borrado toda la información de los soportes magnéticos infectados. Citado por J. L. KUTTEN en "Los virus informáticos y la responsabilidad"; *Derecho de la Alta Tecnología (DAT)*; Año II, Nº 23, julio 1990, pág. 1

(7) CORREA, Carlos María; "El derecho informático en América Latina"; *Informática y Derecho - Aportes de Doctrina Internacional*; Ed. Depalma; Volumen III; Buenos Aires, 1988, pág. 23.

producir el resultado tipificado por la ley sino que es necesaria la comprensión, por parte del autor, de la criminalidad del acto o de la dirección de su acción<sup>(8)</sup>.

#### 4.3. Sujeto activo

Son aquellas personas que, conscientemente introduzcan o faciliten la propagación del virus. Generalmente quien lo introduce en el sistema informático es quien crea el virus, por lo que resultan autores típicos de estos delitos, los ingenieros, analistas y programadores.

#### 4.4. Sujeto Pasivo

El sujeto pasivo de este delito es el usuario del sistema, que ve dificultado su trabajo o imposibilitado (destruido o modificado) el resultado del mismo a causa de esta conducta.

#### 4.5. Bien jurídico protegido

Dentro del régimen actual, el Título del Código Penal en el que podríamos incluir este tipo delictivo protege el bien jurídico de la propiedad. Pensamos que además, en esta clase de delito se ve afectada la seguridad del sistema informático<sup>(9)</sup>.

---

(8) NUÑEZ, Ricardo C.; *Manual de Derecho Penal - Parte General*; 3ª edición, Buenos Aires, 1977, pág. 226.

(9) Conf. LILLI, Alicia Raquel y MASSA, María Amalia; "Delitos informáticos"; *La Ley*, Tomo 1986-A Sección Doctrina, pág. 833.

## 5. REGIMEN PENAL ACTUAL

Si como consecuencia de la utilización de los virus se produce:

**A) La destrucción de soportes físicos de un sistema informático (hardware):** es indudable la aplicación del art. 183 del Código Penal que establece: "Será reprimido con prisión de un mes a dos años el que destruyere, inutilizare, hiciere desaparecer, o de cualquier modo dañare una cosa mueble o inmueble o un animal, total o parcialmente ajeno, siempre que el hecho no constituya otro delito más severamente penado".

**B) La destrucción o modificación de la información contenida en los soportes magnéticos:**

Existen diferentes posturas doctrinarias acerca de las características de la información, y, en consecuencia, la regulación normativa aplicable.

*a) La información como una forma de energía.*

La mayoría de los autores que han escrito sobre este tema, consideran que la información contenida en una computadora adopta la forma de energía.

1) Gabriel A. Stiglitz y Rosana M. Stiglitz<sup>(10)</sup>, citando a Frosini, establecen que "la información computarizada representa una nueva forma de energía ya que comporta la utilización -para el almacenamiento, procesamiento y transmisión de los datos-, de señales electromagnéticas. Además, se señala que la energía informática es susceptible de apropiación y valuación económica", aplicando

---

(10) STIGLITZ, Gabriel A. y STIGLITZ, Rosana M., "Responsabilidad civil por daños derivados de la informática"; *La Ley*, Tomo 1987-E Sección Doctrina, pág. 801.

a la información computarizada el régimen de las cosas.

Comparte esta opinión Marta M. Agogliá, Juan C. Boráquina y Jorge A. Meza<sup>(11)</sup>.

II) Beatriz Junyent de Sandoval<sup>(12)</sup> también sostiene esta postura, estableciendo que la informática reúne caracteres similares a los de la energía eléctrica, ya que ésta produce trabajo explotando, accionando o poniendo en funcionamiento un dispositivo mediante una célula fotoeléctrica.

Asimismo, establece que, como la energía informática implica la "intensificación de fuerzas o la potenciación del peligro ínsito en su empleo", "debe regir para ella la responsabilidad objetiva por riesgo creado".

III) Pablo Andrés Palazzi<sup>(13)</sup> se pregunta si la información almacenada en soportes informáticos puede ser objeto del delito de daños. Para responder esta cuestión, establece que "la información que se encuentra en una computadora adopta la forma de energía, que podrá ser eléctrica o magnética según el soporte que la posea".

Luego sostiene que "la energía magnética que está en la superficie de un disco rígido o un diskette, por ser apropiable, se rige, entonces, por las disposiciones de las cosas. Igual criterio se aplicará a la energía eléctrica que se encuentra en la memoria de un ordenador. (...).

---

(11) AGOGLIA, Marta M.; BORAGINA, Juan C.; MEZA, Jorge A.; "Responsabilidad civil por daños causados por el procesamiento electrónico de datos personales"; *La Ley*, 1991-I, Sección Doctrina, págs. 879 a 883.

(12) ZAVALA DE GONZALEZ, Matilde; *Personas, casos y cosas en el derecho de daños*; Ed. Hammurabi S.R.L.; Buenos Aires, 1991; Capítulo X: "Daños derivados de la actividad informática", elaborado por la doctora Beatriz JUNYENT DE SANDOVAL; pág. 221.

(13) PALAZZI, Pablo Andrés; "Virus Informáticos y responsabilidad penal"; *La Ley*, Tomo 1992-E - Sección doctrina, págs. 1122 a 1131.

Por otro lado la doctrina moderna le atribuye a la información, un valor en sí misma como mercancía, y la posibilidad de un derecho de propiedad sobre ella”.

Pensamos que se debe distinguir el concepto de información, del de energía, ya que esta última es el medio que se utiliza para plasmar la información en el soporte adecuado y recuperarla posteriormente<sup>(14)</sup>.

Así como la energía humana es necesaria para escribir información en un soporte de papel, la energía electrónica es utilizada para fijar la información en la superficie magnética de un disco duro, un diskette, o la memoria de la computadora, y luego recuperarla para su lectura e interpretación.

Reafirma esta postura el hecho que, aunque el ordenador se encuentre apagado, la información contenida en los soportes del mismo continúa existiendo, del mismo modo que existe la información contenida en un archivo manual guardado en un cajón con llave.

*b) La información como un “bien”.*

Esta posición, sustentada por Edgardo Jorge Dall' Aglio<sup>(15)</sup> sostiene que “la información debe considerarse como un «bien» en cuanto tiene un valor patrimonial”, ya que la misma se ha convertido en algo que se compra y se vende, cuyas propiedades económicas difieren totalmente de los objetos físicos y de los materiales energéticos.

---

(14) Si bien hemos sostenido que “la información computarizada representa una nueva forma de energía (...)”, creemos que con mejor criterio, es necesario realizar una distinción que ahora planteamos, entre los conceptos de información y energía.

(15) DALL'AGLIO, Edgardo Jorge: “La responsabilidad derivada de la introducción y propagación del “virus” de las computadoras”; *El Derecho*; Tomo 135, año 1990, pág. 903 y ss.

Expresa también que "no se trata de una cosa corpórea, sino de un bien inmaterial que debe distinguirse del soporte material que la contiene".

Comparte esta opinión Mario César Gianfelici<sup>(16)</sup> cuando establece que el proveedor de datos responde como fabricante de un bien inmaterial, cual es el dato (información).

### c) Nuestra opinión

Consideramos que la información que se encuentra contenida en algún soporte reviste la calidad de "cosa" tal como está enunciada en nuestra regulación positiva en el artículo 2311 del Código Civil, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

1) La jurisprudencia ha atribuido a los documentos la calidad de "cosa", asimismo, las cintas magnetofónicas y las fotografías son admitidas como pruebas documentales. Ahora bien, un documento tiene el carácter de tal por la información que contiene, no por el soporte sobre el cual se encuentra escrita. Es indudable que un papel en blanco no tiene la misma significación que el mismo papel en el cual se han impreso determinados símbolos (letras, números, códigos, etc.), que lo convierten, por ejemplo, en una acción de sociedad anónima<sup>(17)</sup>.

---

(16) GIANFELICI, Mario César; "Responsabilidad civil emergente de la informática"; *La Ley*, Tomo 1987-D Sección doctrina, pág. 1186 y siguientes.

(17) "Las acciones de sociedades anónimas son cosas en nuestro Código Civil. Además de lo que al respecto dispone el art. 2319, último apartado, el art. 2400 prevé que "los bienes que no fueren cosas, no son susceptibles de posesión". Tan no se le atribuye ese carácter a las acciones que el art. 2390 expresa que cuando las mismas son al portador "se juzgarán transmitidas por la sola tradición efectiva de los títulos", y sabido es que la tradición es un modo de adquirir la posesión: art. 2377 y 2381 CC (C.Civ.Sala A, LL 130-170, 120-832; conf.Sala D, LL 110-549; id. Sala E, LL 111-614).

Por lo tanto, si un documento es tal por la información que contiene y un documento es considerado "cosa", podemos inferir que la información contenida en cualquier tipo de soporte -informático, magnético, papel, etc.- reviste el carácter de "cosa" del artículo 2311 del Código Civil. En consecuencia, este último constituye la "cosa accesorio" a que se refiere el art. 2328 del Código Civil.

II) Otro argumento importante lo constituye su valuación económica.

Es indudable el considerable valor económico y social que posee la información, siendo en la mayoría de los casos, superior al valor del soporte que la contiene.

De acuerdo a nuestra posición, *la destrucción de la información contenida en soportes informáticos también se encuentra contemplada en el artículo 183 del Código Penal*, referido al delito de daños.

Incluimos además, dentro de este supuesto, el caso de la alteración de la información contenida en los bancos de datos (por ej. un programa de contabilidad podría funcionar aparentemente bien, pero, por el accionar del virus informático, no sumará correctamente una columna de cifras).

Respecto a los virus benignos, consideramos que, según sus resultados finales (mensajes por pantalla, lentitud en los programas, etc), no podemos encuadrarlos dentro de ningún hecho tipificado en el Código Penal, ya que esta conducta no constituye un hecho lesivo de ningún interés jurídico actualmente tutelado.

## **6. DERECHO COMPARADO**

Existen muy pocos países en los que se encuentran expresamente regulados los delitos informáticos:

*Estados Unidos:* La mayoría de los estados norteamericanos han adaptado sus leyes penales, incluyendo

figuras relacionadas a los delitos o el abuso informático, regulando específicamente la utilización de los virus informáticos los estados de California, Illinois, Minnesota y Texas<sup>(18)</sup>.

**Suecia:** La ley sancionada en 1983 reprime el mero acceso a un sistema de procesamiento de datos<sup>(19)</sup>.

**Chile:** Un proyecto de ley informática del Ministerio de Justicia de Chile establece que "cometerá delito informático la persona que maliciosamente use o entre a una base de datos, sistema de computadoras o red de computadoras o a cualquier parte de la misma con el propósito de diseñar, ejecutar o alterar un esquema o artificio, con el fin de defraudar, obtener dinero, bienes o información. También comete este tipo de delito el que maliciosamente y a sabiendas y sin autorización intercepta, interfiere, recibe, usa, altera, daña o destruye una computadora, un sistema o red de computadoras, un soporte lógico o programa de la computadora o, los datos contenidos en la misma, en la base, sistema o red"<sup>(20)</sup>.

**España:** No existe actualmente legislación al respecto, aunque sí se han presentado casos judiciales, que han sido resueltos con la aplicación de las leyes penales comunes<sup>(21)</sup>.

---

(18) KUTTEN, L.J.: "Los virus informáticos y la responsabilidad"; Revista *DAT Derecho de la alta tecnología*; Año II; N° 23; julio de 1990.

(19) CORREA, Carlos M.: *Derecho informático*, Ed. Depalma, 1987, pág. 298.

(20) CORREA, Carlos M.: *Derecho informático*; Ed. Depalma, 1987; pág. 298.

(21) El caso se refiere a un programador de una empresa que se dedicaba a producir software para los ayuntamientos españoles, que envió un diskette con supuestas instrucciones para corregir defectos en el programa comercializado. Al poco tiempo esos clientes advirtieron que existía un virus en sus ordenadores provenientes de ese programa. Este programador dejó de trabajar para la empresa y junto a otro empleado de la misma creó una nueva sociedad para ofrecer los servicios del caso a los clientes damnificados. Citado por Pablo Andrés Palazzi en "Virus

## 7. SOLUCION PROPUESTA

Aunque hemos incluido en la legislación penal actual, la utilización de los virus informáticos como medio comisivo del delito de daños consideramos que esta conducta constituye un delito de características especiales, por lo cual creemos necesaria la inclusión en el Código Penal de un tipo especial de daño calificado al producido mediante el uso de la informática, teniendo en cuenta tanto la destrucción o modificación de la información contenida en los sistemas informáticos como el entorpecimiento en el trabajo cotidiano producido por el accionar de los virus benignos.

El artículo podría quedar redactado de esta forma:

*"Será reprimido con prisión de tres meses a cuatro años de prisión el que intencionalmente y sin autorización introduzca o facilite la propagación de cualquier tipo de programa informático que añada, modifique, borre o destruya información contenida en un ordenador, sistema informático o red de ordenadores.*

*Cuando el programa informático sólo degrade el rendimiento o inhabilite el computador, periféricos o sus sistemas, sin dañarlos, la pena será de prisión de quince días a un año."*

Las penas consideradas en el artículo propuesto están fijadas:

- En el primer supuesto, considerando la sanción contemplada en el artículo 184 del Código Penal, referido al daño calificado<sup>(22)</sup>.

---

informáticos y responsabilidad penal": *La Ley*, Tomo 1992-E Sección Doctrina, págs. 1125 y 1126.

(22) Art. 184: La pena será de tres meses a cuatro años de prisión, si mediare cualquiera de las circunstancias siguientes:

1) ejecutase el hecho con el fin de impedir el libre ejercicio de la autoridad o en venganza de sus determinaciones;

- En el segundo supuesto se mantiene la pena establecida para el tipo simple de daños, contemplado en el art. 183 del Código Penal.

## 8. COLOFON

A pesar de la gravedad de las sanciones en estos casos, debemos tener en cuenta una situación insoslayable: la virtual impunidad de hecho existente en este tipo de delitos, ya que los virus informáticos, una vez introducidos en un sistema, son capaces por sí solos de realizar el objetivo para los cuales fueron creados (destrucción de soportes o información contenida en ellos). Así, los autores de estos delitos se encuentran relativamente seguros, ya que la posibilidad de descubrirlos es bastante remota<sup>(23)</sup>.

Además del tipo especial de daño propuesto a nivel nacional, creemos necesario que, para combatir de una manera más eficaz estas conductas cuyas consecuencias trascienden todas las fronteras, se requiere de la participación internacional mediante convenios que propicien un marco regulatorio que permitan que los países puedan legislar sobre bases comunes, facilitando la aplicación y la efectiva sanción ante la comisión de estos nuevos tipos delictivos.-

---

2) producir infección o contagio en aves u otros animales domésticos;

3) emplear sustancias venenosas o corrosivas;

4) cometer el delito en despoblado y en banda;

5) ejecutarlo en archivos, registros, bibliotecas, museos o en puentes, caminos, paseos u otros bienes de uso público; o en tumbas, signos conmemorativos, monumentos, estatuas, cuadros u otros objetos de arte colocados en edificios o lugares públicos".

(23) FORNAGUEIRA, Andrea; ETIENNE, Patricia; op. cit.

## 9. BIBLIOGRAFIA

- AGOGLIA, Marta M., BORAGINA, Juan C. y MEZA, Jorge A.; "Responsabilidad civil por daños causados por el procesamiento electrónico de datos personales"; *La Ley*, Tomo 1991-I, págs. 879 a 883.
- CORREA, Carlos María; "El derecho informático en América Latina"; *Informática y Derecho - aportes de doctrina internacional*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1988, págs. 5 a 30.
- DALL'AGLIO, Edgardo Jorge; "La responsabilidad derivada de la introducción y propagación del «virus» de las computadoras"; *El Derecho*, Tomo 135, Año 1990, págs. 903 a 908.
- FIGUEROA, José E.; "Virus: cómo se contagia, cómo se cura"; *Revista CompuMagazine*, diciembre de 1988, págs. 29 a 36.
- FORNAGUEIRA, Andrea y ETIENNE, Patricia; "Utilización de los virus informáticos: una nueva conducta delictiva"; *Semanario Jurídico - Fallos y Doctrina*, Año X, Nº 817, Córdoba, 22 de noviembre de 1990, págs. 4 a 7.
- GIANFELICI, Mario César; "Responsabilidad civil emergente de la informática"; *La Ley*, Tomo 1987-D, Sección Doctrina, págs. 1186 a 1199.
- JUNYENT BAS DE SANDOVAL, Beatriz y TAGLE DE MARRAMA, Victoria M.; "Responsabilidad civil emergente de la informática y las XI Jornadas Nacionales de Derecho Civil"; *Semanario Jurídico - Fallos y Doctrina*; Año 7, Nº 670, Córdoba, 17 de diciembre de 1987, págs. 1 a 4.
- KUTTEN, L.J.; "Los virus informáticos y la responsabilidad"; *Derecho de la Alta Tecnología (DAT)*; Año II, Nº 23, julio 1990, págs. 1 a 3.

- LILLI, Alicia Raquel y MASSA, María Amalia; "Delitos informáticos"; *La Ley*, Tomo 1986-A Sección Doctrina; págs. 832 a 843.
- NUÑEZ, Ricardo C.; "Manual de Derecho Penal - Parte General"; 3ª edición, Buenos Aires, 1977, pág. 226.
- PALAZZI, Pablo Andrés; "Virus informáticos y responsabilidad penal"; *La Ley*, Tomo 1992-E Sección Doctrina, págs. 1122 a 1131.
- Revista "Mundo Informático", noviembre de 1988, págs. 11 a 13.
- SANDOVAL LUQUE, Esteban y JUNYENT DE SANDOVAL, Beatriz; "Informática y Responsabilidad objetiva"; *Jurisprudencia Argentina*, Tomo 1987-IV, págs. 917 a 921.
- WILLIAMS DE CONTIN, Silvia Maureen; "Los delitos cometidos a través de la informática en la legislación y jurisprudencia comparada"; *La Ley*, Tomo 1985-D Sección Doctrina, págs. 979 a 984.
- ZAVALA DE GONZALEZ, Matilde; "Personas, Casos y cosas en el derecho de daños"; Ed. Hammurabi SRL, Buenos Aires, 1991, págs. 221 a 233.

10/10/10

## EL ESTABLECIMIENTO DE PRINCIPIOS EPISTEMICOS Y EL PROBLEMA DEL STATUS DE LA TEORIA DEL CONOCIMIENTO

*Liliana Iannaccone (\*)*

**Sumario:** En este trabajo nos proponemos mostrar cuál es el status disciplinario de la teoría del conocimiento o, dicho de otro modo, determinar las características que ha adoptado, en las últimas décadas, esta disciplina y las consecuencias que se derivan de tal conformación. Para lograr nuestro objetivo analizaremos el modo en que algunos autores, considerados como los constructores ejemplares de la teoría contemporánea del conocimiento, desarrollan el tema central de esta disciplina, esto es: la teoría de la justificación cognitiva.

### I.- INTRODUCCION

La teoría del conocimiento, tal cual se desarrolla contemporáneamente en el marco del análisis filosófico del lenguaje, está centrada en el problema de la justificación cognitiva. Este es el problema principal que vertebra el tratamiento de cualquier otro tópico que pueda considerarse relacionado con el esclarecimiento de la naturaleza del conocimiento. El planteamiento de

---

(\*) Vice-directora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, U.N.C.

la justificación cognitiva adquiere relevancia ante la enumeración tradicional de los requisitos que se consideran como necesarios para caracterizar a una situación como un evento cognitivo, esto es: a) **S** cree que **p** (**S** por sujeto-**p** por proposición), b) **p** es verdadera y c) **S** está justificado en creer **p**. La condición c) apunta a remarcar la diferencia que hay entre tener una creencia verdadera y el conocimiento. Un sujeto puede creer que algo es de una manera y, efectivamente, ser ese algo del modo que cree **S**; siendo tal acierto, sin embargo, producto de una mera casualidad o conjetura afortunada. En una tal situación lo que falta para darse un estado cognitivo es que la creencia en **p** por parte del sujeto esté avalada por "razones", "elementos de juicio", "fundamentos", "evidencias"... esto es, dicho de modo genérico, que el sujeto esté justificado en creer **p**. La indagación acerca del carácter de la justificación cognitiva remite ineludiblemente al tratamiento de la naturaleza de las creencias o del creer; así como a la determinación del contenido de las creencias, es decir: las proposiciones; y, por cierto, al análisis de las condiciones de atribución del predicado "verdadero" a una proposición. De tal modo el tratamiento del requisito c) enlaza en torno de sí la dilucidación de a) y b).

Nuestro propósito es mostrar cuál es el status disciplinario de la teoría del conocimiento o, dicho de otro modo, determinar las características que ha adoptado, en las últimas décadas, esta disciplina y las consecuencias que se derivan de tal conformación. Para lograr nuestro objetivo analizaremos el modo en que algunos autores, considerados como los constructores ejemplares de la teoría contemporánea del conocimiento, desarrollan el tema central de esta disciplina, esto es: la teoría de la justificación cognitiva.

## II.- EL FUNDACIONALISMO Y LA JUSTIFICACION INMEDIATA

Las teorías fundacionalistas de la justificación se caracterizan por sostener dos tesis básicas: a) hay una clase de creencias proposicionales -fundacionales- que están justificadas inmediatamente; y b) hay otra clase de creencias proposicionales que se justifican por mantener ciertas relaciones con las que son fundacionales.

Los teóricos fundacionalistas presentan disímiles interpretaciones respecto de cuáles son las creencias que están inmediatamente justificadas; así como semejanzas en lo referente al tipo de relación que las creencias mediatamente justificadas tienen que mantener con las justificadas inmediatamente a fin de lograr status cognitivo.

A modo de ejemplificación de tales diferencias interpretativas, nos detendremos a considerar, por una parte, el modo específico en que Roderick Chisholm (representante del denominado "fundacionalismo internalista") determina el carácter de las creencias inmediatamente justificadas y la relación de éstas con las justificadas mediatamente; luego, contrastaremos esta perspectiva con otra del mismo género pero diferente especie (la del denominado "fundacionalismo confiabilista").

Una creencia está justificada inmediatamente, según Chisholm (1977: Cap. II), cuando manifiesta la autoconciencia de los propios pensamientos o las propias tareas del yo. Las creencias proposicionales expresadas por los siguientes enunciados son ejemplos de creencias inmediatamente justificadas: "me parece percibir X", "pienso que X es conveniente", "creo recordar X"... Las creencias inmediatamente justificadas tienen ciertas características epistémicas privilegiadas: son infalibles, incorregibles e indubitables. Respecto de la

relación entre las creencias fundacionales y las fundadas (mediatamente justificadas), Chisholm sostiene que de las primeras no se pueden inferir ni deductiva ni inductivamente las segundas. Por lo tanto, para él, los principios epistémicos, que son los enunciados en los cuales se determinan las condiciones de justificación de una creencia, tienen un carácter *proprio*, diferente de los principios formales de la lógica deductiva e inductiva (Cf. Chisholm 1977: Cap. IV).

Recalemos a continuación en otra perspectiva fundacionalista. William Alston (1983:74) define la justificación inmediata del siguiente modo:

**"S está inmediatamente justificado en creer que p - S está justificado es creer p en virtud de alguna otra cosa diferente que cierta relación que esa creencia tiene con otra(s) creencia(s) justificada(s) de S".**

En esta definición de creencia inmediatamente justificada se afirma solamente que la característica básica de una tal creencia es no estar basada en otras creencias. Así, sostiene Alston, esta definición no implica que las creencias justificadas inmediatamente tengan características epistémicas privilegiadas, tales como las de ser incorregibles, indubitables... (Cf. 1983:77). Por otra parte, la relación de justificación es, según Alston, una relación causal. Dicho de modo sumamente breve, una creencia está justificada inmediatamente cuando está relacionada causalmente con un proceso confiable de formación de creencias (que no sea un proceso inferencial) y una creencia está justificada mediadamente cuando depende causalmente de un proceso confiable de inferencia (en el que se incluyen como eslabones creencias inmediatamente justificadas). Por tanto, para Alston (Cf. 1988:265 ss), los principios epistémicos son enunciados en los que se determinan las condiciones causales requeridas para que una creencia esté justificada.

A esta altura de la exposición se verá con claridad

que los casos que cada uno de estos representantes del fundacionalismo reconocen como casos de conocimiento no coinciden entre sí. Así, por ejemplo, Alston acepta como casos de conocimiento ciertas creencias de los niños pequeños, aunque ellos no sean capaces de una reflexión sobre sus propios estados internos, lo que resulta inaceptable para Chisholm. Sin embargo, ambos filósofos sostienen que sus posiciones están avaladas por lo que *habitualmente* se reconoce como casos de conocimiento.

### III.- LOS COHERENTISTAS Y LA ALEGACION DE RAZONES

Las teorías coherentistas de la justificación sostienen dos tesis básicas: a) no hay una clase de creencias proposicionales que estén justificadas inmediatamente; b) toda creencia está justificada por determinadas relaciones que mantiene con otras creencias del sujeto.

Para el coherentista una creencia está justificada cuando el sujeto es capaz de dar o mostrar razones para su aceptación. De tal modo ninguna creencia está justificada sólo por mantener una relación especial con un hecho o estado (por ej., con un proceso confiable de formación de creencias o con un estado de autoconciencia); que una creencia sea, efectivamente, un síntoma o signo de tales hechos o estados no tiene relevancia cognitiva, a menos que el sujeto considere (es decir, crea) que tales hechos o estados constituyen un aval de la creencia en cuestión (Cf. Sellars, 1963: Cap.V). Una razón no es un puro hecho o una pura creencia, sino la mención o la utilización, por parte de un sujeto, de tal hecho o creencia como sustento de la aceptación de algo <sup>(1)</sup>.

---

(1) Hemos desarrollado con mayor detalle las nociones de "razón" y de "estar justificado por razones" en nuestro trabajo

De acuerdo a la definición de estar justificado un sujeto en creer *p*, como equivalente a tener razones, los principios epistémicos formulados por los coherentistas consisten en especificar las relaciones de coherencia, consistencia, probabilidad, revocabilidad... necesarias para justificar una creencia en razones (Cf. Lehrer & Cohen, 1983: 191 ss).

Ante lo expuesto aquí, es oportuno reiterar que los casos reconocidos por los coherentistas como casos de conocimiento no coinciden con los de los fundacionalistas; a pesar de que también ellos dicen que su definición de justificación, como capacidad de alegar razones, da cuenta del *modo habitual de adscribir* a la creencia de un sujeto carácter cognitivo.

#### IV.- EL "OBJETIVO" DE LA TEORIA DEL CONOCIMIENTO

En la teoría del conocimiento pueden diferenciarse, según afirma Ernest Sosa (Cf. 1983: 51), dos proyectos centrales que guían su desarrollo. Por una parte, el "Proyecto de Comprensión" (Project of Understanding) de las condiciones en las cuales la creencia proposicional tiene autoridad epistémica para ser considerada como verdadera; en tal proyecto el objetivo central es el establecimiento de principios epistémicos, esto es, enunciados en los que se especifican las condiciones bajo las cuales las creencias están justificadas. Por otra parte, el "Proyecto de Validación" (Project of Validation) que consiste en asegurar que la mayor parte posible de lo que suponemos como conocimiento realmente logra tales condiciones. En caso de encontrar que muy poco de lo

---

sobre *La Posibilidad del Conocimiento Inmediato* (apartado III); escrito presentado a la Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC. (en prensa).

que se considera ordinariamente como conocer satisface las condiciones incluidas en los principios epistémicos propuestos, entonces se requerirá un cambio en la formulación de los mismos.

Detengámonos a considerar el punto de partida desde el cual se desarrolla el "Proyecto de Comprensión" de las condiciones de justificación, a fin de clarificar cómo se arriba efectivamente a la formulación de los principios epistémicos. El punto de partida es la inspección de los casos que *habitualmente* aceptamos como casos de conocimiento, para lograr una explicación del por qué de tal aceptación.

En tal sentido se expide Chisholm (1977: 19), de modo sumamente explícito, con la siguiente recomendación metodológica:

"Consideramos ciertas cosas que sabemos son verdaderas, o pensamos que sabemos son verdaderas, o ciertas cosas que, después de pensarlas detenidamente, estaríamos dispuestos a llamar evidentes. Entonces, con respecto a cada una de éstas, intentamos formular una respuesta razonable a la pregunta "¿qué justificación tienes para considerar esto como algo que es evidente?".

Esta recomendación metodológica es aceptada por todos los autores. Todos los teóricos del conocimiento afirman seguir los pasos de las comunes "intuiciones preteóricas" acerca del conocer o del estar justificada una creencia y ajustarse a las connotaciones semánticas comunes de tales términos.

El "Proyecto de Comprensión" epistémica requiere una apelación a los modos de aplicación ordinarios de las nociones epistémicas. Frente a esta recomendación inicial enarbolaremos nuestras propias objeciones referidas al alcance de tal proceder, aduciendo lo siguiente:

a) El término "conocimiento" es un concepto de suma ambigüedad y vaguedad. La amplitud de su alcan-

ce en el uso ordinario es de tal extensión que los intentos por procurar una definición (que aprisione un "núcleo" de significado dentro de la variedad de los usos) no pueden sino desembocar en definiciones de carácter estipulativo. El recurso de admitir tal ambigüedad y dar un rodeo a través del análisis de la comprensión común del "estar justificada" una creencia ha corrido la misma suerte; acaso son menos ambiguos términos como "tener evidencia", "tener pruebas" (excepto en el ámbito científico donde se conviene en lo que se ha de considerar como "evidencia" o "prueba"), "estar garantizada", "estar basada", cuando se aplican a las creencias. En suma, la ambigüedad y vaguedad del significado de tales términos epistémicos impide un acuerdo en el reconocimiento de los casos de conocimiento; acuerdo que señalaría cuáles son los casos paradigmáticos cuya inspección, según Chisholm, nos llevaría a la determinación de los principios epistémicos.

b) Aunque se concediera la posibilidad de que al analizar el uso de los términos epistémicos (tales como "conocer" y "estar justificado") se lograra apresar un núcleo significativo de los mismos, ese núcleo sería finalmente de escasa riqueza significativa por el nivel de generalidad requerido para abarcar la variedad y disimilitud de los usos habituales. Por tanto, tal significación no serviría como guía para lograr la sofisticada especificidad de las condiciones de justificación cognitiva, tales como aparecen establecidas en los principios epistémicos formulados por las diversas teorías filosóficas. Lo que nuevamente suscita la impresión de que tales principios epistémicos son construcciones estipulativas que prescriben en qué casos se ha de adscribir a una creencia status cognitivo. Construcciones para las cuales, de acuerdo a lo manifestado, el sentido común tiene poco que aportar.

Si el sentido común tiene poco que aportar en

cuanto al contenido de los principios epistémicos, entonces cómo se desarrolla el "Proyecto de Validación" de los mismos. Por cierto no podrá sostenerse que consiste en una especie de contraste con los casos que consideramos habitualmente como eventos cognitivos (como sugiere Sosa), ya que tal proceder termina produciendo, a lo sumo, una demostración de que tales casos son interpretables como aproximaciones a lo que se ha determinado apreciar como casos de conocimiento a través de los principios epistémicos. Este modo de desarrollar el "Proyecto de Validación" aclara por qué las teorías alternativas de la justificación han permanecido con sus esquemas teóricos básicos, habiendo introducido sólo alguna precisión adicional en su estipulación conceptual, a pesar de las extensas discusiones polémicas desarrolladas a lo largo de las últimas tres décadas. Discusiones en las que abunda la ingeniosa proliferación de elaborados contraejemplos, lanzados a modo de fuego entrecruzado por los filósofos representantes de las posiciones teóricas alternativas. Asimismo, en tales discusiones se observa la presteza en el arte de rechazar los contraejemplos; ya sea por la vía de la eliminación de los mismos, aduciendo que en ellos no se plantean casos "reales" de conocimiento (conforme a la determinación conceptual teórica) o por la vía acomodaticia de la demostración de que tales casos, en el fondo, no hacen más que confirmar la corrección de las condiciones sostenidas en los principios epistémicos y que el problema es que no se ha comprendido el alcance de estos últimos. Ningún contraejemplo, reiteramos, ha provocado el desmoronamiento de alguna de las teorías de la justificación y esto, reiteramos, porque los conceptos ordinarios de conocimiento que guían el reconocimiento habitual de casos cognitivos son de escasa determinación significativa (y los contraejemplos, precisamente, se proponen para considerar el acuerdo que los principios

propuestos mantienen con lo que intuitivamente nos parece correcto admitir como casos de conocimiento).

Permitásenos elevar una voz que manifieste la posibilidad de otro modo de comprender y desarrollar el "Proyecto de Validación" de los principios epistémicos; modo que, precisamente, guía la marcha de la validación de los principios morales.

En la esfera moral nadie objetaría un principio ético, en el que se fijan las condiciones de un acto bueno o justo, solamente porque no son atribuibles a muchas de las creencias ordinarias referidas a tales cuestiones. El "Proyecto de Validación" epistémica, tal como se caracterizó anteriormente, supone como necesario el requisito de "atributabilidad" de los patrones de justificación; algo que no se supone en el orden moral<sup>(2)</sup>. Falta, entonces, especificar de qué modo se realiza la validación de los principios morales. Si se aceptara que tales principios encierran un carácter estipulativo de los términos morales (tales como bueno, justo, correcto...) alejados del sentido ordinario (lo que haría que la referencia al mismo no sirviera de apoyo, como en el caso de los principios epistémicos), aún así, la validación de tal prescripción estipulativa puede realizarse mostrando las consecuencias prácticas que trae aparejadas la aplicación de tal prescripción. Los contraejemplos, destinados a socavar un principio moral, se construyen como casos que se suscitarían si se aplicara tal principio. Los contraejemplos no tienden a descalificar una prescripción normativa por no abarcar los casos que ordinariamente consideramos como conductas morales, porque el propósito principal de una teoría moral no es

---

(2) La observación de que en el orden moral el requisito de "atributabilidad" no es pertinente está expuesta por SHATZ, David, "Foundationalism, Coherentism and the Levels Gambit", *Synthese* 55:111.

la mera definición de las características de una conducta moral, sino el establecer principios-guías de acción, aceptables por la mayoría.

La disquisición sobre la validación en el ámbito moral nos da pie para efectuar una revisión del propósito de la teoría del conocimiento. Si el objetivo principal es sólo y únicamente producir una definición ampliamente aceptable de "S conoce que p" o de "S está justificado en creer p", esto es, si lo que importa es lograr una explicación general de cuándo es apropiado decir de un sujeto que conoce p, entonces la teoría del conocimiento -por las dificultades metodológicas referidas a la formulación de los principios epistémicos como a su validación- se presenta como un ejercicio de pura estipulación. De tal modo las diversas teorías de la justificación cognitiva ofrecen definiciones que intentan competir entre sí, aunque por el carácter de tales definiciones ningún teórico trata (ni puede metodológicamente) acordar con las conceptualizaciones de su rival.

Sin embargo, esta visión depreciativa de la teoría del conocimiento podría modificarse, si se considera que establecer las condiciones bajo las cuales está permitido *adscribir* "creencias justificadas" o "creencias cognitivas" tiene consecuencias prácticas (buscando así analogía con la teoría moral), es decir, derivaciones metodológicas referidas a la propia conducta de investigar y criticar del sujeto (que son las únicas consecuencias prácticas que pueden interesar en el ámbito del conocimiento)<sup>(3)</sup>. En-

---

(3) Una definición de conocimiento importa, según Mark Kaplan, en cuanto juega un papel relevante en la formulación de reglas de conducción de la conducta de indagación. Kaplan insiste en el aspecto estipulativo que ha adquirido la teoría del conocimiento; a su juicio, tal carácter se debe al alejamiento de la comprensión ordinaria del término "justificación", la que se relaciona con las cuestiones acerca de la corrección de la metodología seguida por el sujeto para adoptar una creencia. Nosotros no acordamos con esa explicación, pues marcha sobre

tonces aunque tales reglas metodológicas tuvieran carácter estipulativo-prescriptivo relativas al modo de llevar a cabo una indagación correcta, su validación se apoyaría en la discusión de los resultados que se producirían en caso de conducir el sujeto su propia investigación de una cuestión de acuerdo a tales pautas; resultando irrelevante en la validación metodológica la medición de las coconsideraciones usuales sobre el modo de llevar a cabo una indagación.

De hecho, las principales teorías justificacionales, que hemos expuesto en los apartados II y III, no pretenden formular cánones o reglas de indagación y descubrimiento de proposiciones verdaderas (hasta sus cultores han declarado su falta de interés en tal tarea); quedaría por determinar cuáles de entre ellas permitirían, por su estructura interna, la derivación de reglas metodológicas. Más aún, habrá que considerar si tal derivación no concluye en la formulación de reglas metodológicas de indagación coincidentes con los esquemas lógicos (tanto deductivos como inductivos) de argumentación; en cuyo caso la teoría del conocimiento quedaría otra vez con el aspecto de una tarea ociosa.

## V.- CONCLUSION

Nuestro propósito era establecer el status de la teoría del conocimiento desarrollada en el marco del

---

el mismo andarivel que ha permitido la construcción de las teorías de la justificación criticadas por él, esto es: el intentar un acuerdo con el sentido ordinario de los términos epistémicos (tanto en el desarrollo del "Proyecto de Comprensión" como en el de la "Validación de los principios epistémicos). Cfr., KAPLAN, M. (1985): "It's Not What You Know That Counts", *The Journal of Philosophy* 82: 360-361 y (1991): "Epistemology on Holiday", *The Journal of Philosophy* 88: 148 ss.

análisis del lenguaje cognitivo. Para ello nos asomamos al desarrollo de algunas teorías de la justificación, las que se auto-presentan como sistemas codificadores o sistematizadores de las intuiciones ordinarias respecto de cuándo un sujeto está justificado o cree cognitivamente. Intentamos mostrar cuán lejos de tales intuiciones terminan sus sistemas de principios epistémicos y la consecuencia fundamental de tal situación, a nuestro juicio, es el carácter de sistema estipulativo que presenta la teoría del conocimiento.

Por cierto que admitimos que la tarea de esclarecimiento filosófico de una cuestión no consiste sólo en reflejar nuestras consideraciones usuales sobre tal materia y, menos aún, cuando ellas están cargadas de imprecisiones. Nuestras intuiciones iniciales sobre el conocimiento pueden ser reformuladas conceptualmente -y tal reformulación puede adquirir un carácter estipulativo prescriptivo del significado de los términos epistémicos- **con el propósito de...** Precisamente aquí está la cuestión respecto del status de la teoría del conocimiento: fijar el **para qué** de tal esfuerzo de estructuración conceptual; a fin de no quedar tal disciplina como el mero ejercicio de un juego de precisión sumamente ingenioso.

**BIBLIOGRAFIA**

ALSTON, William (1983): "What's Wrong with Immediate Knowledge?", *Synthese* 55: 71-95.

— (1988): "An Internalist Externalism", *Synthese* 74: 265-283.

CHISHOLM, Roderick (1977): *Theory of Knowledge*, 2 ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall. Traducción al castellano *Teoría del Conocimiento*, Madrid: Tecnos, 1982.

KAPLAN, Mark (1985): "It's Not What You Know that Counts", *The Journal of Philosophy* 82: 350-363.

— (1991): "Epistemology on Holiday", *The Journal of Philosophy* 88, 132-154.

LEHRER, Keith & COHEN, Stewart (1983): "Justification, Truth, and Coherence", *Synthese* 55: 191-207.

SELLARS, Wilfrid (1963): *Science, Perception and Reality*, London: Routledge and Kegan Paul. Traducción al castellano, *Ciencia, Percepción y Realidad*, Madrid: Tecnos, 1971.

SHATZ, David (1983): "Foundationalism, Coherentism and the Levels Gambit", *Synthese* 55: 97-118.

SOSA, Ernest (1983): "Nature Unmirrored, Epistemology Naturalized", *Synthese* 55: 49-72.

## **PROBLEMA DE INSERTAR LA DIMENSION AMBIENTAL EN LO INSTITUCIONAL**

*Ab. Marta S. Juliá\**

**Sumario:** El presente trabajo hace referencia a la incorporación de la dimensión ambiental en distintos sectores del Estado y la problemática que ello genera. La situación en América Latina. Los elementos a tener en cuenta para una adecuada definición de la gestión ambiental, su desarrollo en los problemas urbanos. La selección del Municipio como objeto de estudios de gestión ambiental, consideraciones para la profundización de su análisis.

### **LA INCORPORACION DE LA DIMENSION AMBIENTAL**

La toma de conciencia de los múltiples y complejos problemas ambientales, impone la necesidad de incorporar esta problemática en distintos ámbitos.

Lo ambiental se ha generalizado y alcanzado tal importancia que, ha inducido a una serie de cuestionamientos en la consideración y la resolución de éstos problemas, por parte de distintos sectores de gobierno.

Esto, ha llevado a tener en cuenta la inserción de la temática ambiental en el desarrollo de acciones y actividades en las distintas áreas del estado, obligando-

---

(\*) Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales UNC. Becaria CONICET.

lo a adecuar instituciones y sectores de la administración, para hacer frente a la problemática.

Para insertar la dimensión ambiental en lo institucional, es necesario conocer qué comprende esta dimensión, determinar los requisitos a tener en cuenta para su incorporación, los problemas que plantea y a través de qué organismos se desarrolla la gestión ambiental.

En primer término, es necesario definir y analizar críticamente algunos conceptos como ambiente o medio, para establecer ciertos criterios, que tomen en cuenta la articulación de los procesos que genera la problemática ambiental.

Lo ambiental aparece como "un campo de problematización del conocimiento, que induce un proceso de internalización de ciertos principios y consideraciones ambientales dentro de los paradigmas tradicionales de las ciencias". (Leff, 1986)

El impacto en la comunidad internacional de ciertos hechos como el deterioro de los recursos naturales sujetos a explotación, la creciente destrucción de los recursos sobre los que se basan los procesos productivos, la degradación de los ambientes globales y locales en que se ubican los asentamientos humanos, permitieron visualizar aspectos ambientales antes ignorados. Esto significó un proceso de definición de la problemática, en el orden mundial, en las dos últimas décadas.

En este proceso, según Gutman, aparecen varias etapas importantes. En primer lugar, el paso de una problemática originada en los países desarrollados hacia una problemática reconocida y priorizada en los países del tercer mundo.

En segundo lugar el paso de una visión parcializada y sectorial de los problemas ambientales hacia una visión global y sistémica de los mismos.

En tercer término, el paso de una visión de ambiente, originalmente restringida a algunos elementos naturales (por ejemplo contaminación del aire, suelo, etc.) hacia una visión mucho más amplia del ambiente, lo que hoy se interpreta como el conjunto de componentes naturales y sociales y sus interrelaciones en un espacio y tiempo determinado. (Cf. Gutman, 1986)

De hecho, la dimensión ambiental ha estado presente siempre, lo que ha variado es su definición y percepción.

Lo que ha sucedido es que generalmente se ha tenido en cuenta los recursos que necesitamos, como la energía, los bienes sin plantearnos hasta ahora la necesidad de un aprovechamiento integral de los mismos, ni la consideración de su deterioro, ni el impacto o las consecuencias que ello produce en los ecosistemas.

Si partimos de una definición de lo ambiental que, comprenda el conjunto de componentes naturales y sociales y sus interrelaciones en un espacio y tiempo determinado, ésto va a requerir la coordinación e integración de saberes provenientes de diversos campos del conocimiento científico y técnico para su diagnóstico, dada la complejidad en los procesos que genera y la variedad de factores que caracterizan a una problemática ambiental concreta.

La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación, plantea la necesidad de adecuar instituciones y distintos sectores de la administración, esto depende de un procedimiento jurídico que los vincule a la misma.

La dimensión ambiental no se incorpora en un lugar, organismos o estructura administrativa con la sola voluntad; supone la existencia de algunos elementos previos y, de ciertas condiciones necesarias.

Esta dimensión necesita una organización apropiada

da del estado y de los mecanismos de actuación política y administrativa en la que se va a desarrollar.

Es por ello que, se remarcan los requisitos que debe reunir la organización institucional y son, según Koolen (1986), los siguientes:

- 1) Contar con una base jurídico normativa suficiente para dar el sustento a la planificación del desarrollo y a la incorporación de la dimensión ambiental en él.
- 2) Adoptar formas administrativas rígidas y de concentración solo en las funciones ambientales que estrictamente lo necesiten, adoptando formas flexibles y adaptativas para las demás.
- 3) Recoger las expectativas de profundización de la democracia, ensayando fórmulas que acrecienten la participación popular en la definición de los objetivos y en su consecución.

Cuando se tiene en cuenta la necesidad de contar con un marco jurídico normativo apropiado, se hace notar que, en los países de América Latina, no es común que exista un sistema jurídico de planificación establecido de manera formal. El primer problema de la inserción de la dimensión ambiental consiste en la inexistencia de un marco legal para la planificación en el que se pueda reflejar con claridad.

En este sentido, se inserta la dimensión ambiental, de una manera muy particular. "La verdad es que la planificación apareció y se ha mantenido en América Latina como una actividad estatal eminentemente discrecional, es decir, no reglada". (Brañes, 1986)

Lo antes mencionado, pone de manifiesto la falta de ejercicio democrático y participación popular en este área ambiental. Pero tampoco los organismos tienen la guía de un marco legal de planificación.

Si se tratara de hacer una síntesis de las concep-

ciones en América latina, habría que comenzar por dilucidar las preocupaciones por dicha incorporación. Según Collantes, se puede remarcar:

- 1- Si lo que se persigue es una mayor protección ambiental, que normalmente realiza el estado, no sería conveniente una mayor incorporación o interferencia de este tema en la planificación sino fortalecer los múltiples esfuerzos para perfeccionar las medidas específicas de protección en los agentes del sector público y en la población.
- 2- Si se considera que el manejo de la dimensión ambiental es una de las responsabilidades centrales del estado, puede reconocerse con facilidad que una mayor incorporación de ésta no se justifica. No se trata de asumir mas problemas ambientales sino asumir mas plenamente los complejos desafíos del desarrollo en que la dimensión ambiental puede cumplir un papel relevante.

El enfoque propuesto por el autor, reconoce en el ambiente un valioso instrumento, tanto para el desarrollo como para la planificación. En este sentido se propone una mayor protección y estamos de acuerdo en fortalecer las medidas en el sector público y en la población para lograrlo, siempre que se considere que el manejo de la dimensión ambiental es una responsabilidad central del estado.

Entre las conclusiones, de distintos autores se destacan:

- \* Que la situación en América latina no es buena, la incorporación de la dimensión ambiental ha encontrado serias dificultades, tanto en la planificación como en la acción ambiental, tomando distintos caminos en cada país.
- \* Que la incorporación de la dimensión ambiental en los planes globales como un capítulo agregado, hasta la fecha no ha tenido prácticamente ninguna

repercusión en las políticas, proyectos y programas de desarrollo.

- \* Con los llamados sectores sociales (salud, educación, servicios básicos) se destaca su carácter ambiental. Su desarrollo debe ser integral. Para ello, la planificación urbana puede ofrecer interesantes posibilidades. De hecho los graves problemas de las metrópolis han llevado a buscar vías descentralizadas a través del creciente poder de las administraciones locales, municipios, intendencias, etc.

Todo nos revela la importancia de profundizar en el análisis y en particular en las metodologías que permitan incorporar la dimensión ambiental a nivel local con mayor precisión.

## **LA GESTION AMBIENTAL**

La gestión ambiental es la materialización de la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del Estado, por lo que ambos temas están íntimamente ligados. Así, de acuerdo a cómo se incorpora la dimensión ambiental en la estructura de un estado, se determinará el tipo de gestión que éste realice.

En general, se tiende a que el estado, entre sus funciones públicas, incorpore a la gestión ambiental.

Se entiende por gestión ambiental, en la actualidad, al "conjunto de actividades encaminadas a procurar una ordenación del medio ambiente y contribuir al establecimiento de un modelo de desarrollo sustentable". (Brañes, 1991)

Para este autor la gestión ambiental cuenta con tres componentes: la política, el derecho y la administración ambiental.

Siguiendo el estudio sobre los aspectos

institucionales y jurídicos del medio ambiente en América Latina, pueden destacarse algunos elementos que deben tenerse en cuenta:

- \* Un análisis crítico y comparativo de la legislación ambiental vigente en la región, indica que ésta no cumple con la función básica: la de definir la política nacional del ambiente y establecer mecanismos jurídicos para su aplicación.
- \* Algunos países han incorporado la gestión ambiental a la función pública del estado, mediante el establecimiento de organismos globales de gestión ambiental.
- \* Esta globalización, modificó las funciones tradicionales que desempeñan los organismos sectoriales de la administración pública, pero no provocó por esto su desaparición.
- \* Se ha mantenido la tradicional división de las funciones ambientales de carácter sectorial.
- \* Un balance general de la capacidad de respuesta de la administración ambiental ante los problemas que debe enfrentar, muestra que ésta ha sido insuficiente.
- \* Por lo general, han sido gestiones centralizadas, sectorializadas y no participativas, así como dicha administración casi nunca han contado con la fuerza política necesarias y los recursos indispensables. (Panorama descrito por Brañes en la región Cf. Brañes, 1991).

La gestión ambiental depende, en cierta medida, del marco jurídico existente en el país, de la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del estado y de los instrumentos utilizados para materializar la gestión.

La política, el derecho y la administración ambiental son los componentes básicos de la gestión ambiental.

Por política ambiental se entiende " el conjunto de las acciones que se diseñan para alcanzar una ordenación del medio ambiente". (Brañes,1991) Por lo tanto toda gestión implica la manifestación de una política ambiental determinada.

A la legislación ambiental, se la define, como uno de los métodos para la formulación de la política ambiental e instrumento de ejecución de la misma.

Si se parte de considerar al derecho como una técnica social que procura inducir a los individuos a que observen determinada conducta, estas características le confiere al derecho atributos especiales y lo "hacen especialmente válido como espacio para la definición de la política ambiental y para el establecimiento de mecanismos para su aplicación". (Brañes,1991)

De acuerdo a la definición de la gestión ambiental, esta comenzó a visualizarse como un objetivo social y por ende como una función estatal, "lo que dió origen al establecimiento de sistemas administrativos a través de los cuales se habría de ejercer dicha función". (Brañes) Así define la administración ambiental. En consecuencia, marca la relevancia del tipo de organización administrativa del estado para llevar adelante la gestión.

En este sentido, acordamos en que "El diseño, la formalización y puesta en práctica de un modelo de desarrollo, es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto, significa repensar un proyecto de país, los procedimientos para alcanzar objetivos y metas, la normatividad jurídica que lo regule y el rol, estructura y grado de intervención y estilo de gestión que le corresponde al estado". (Koolen, 1992)

Cuando se incorpora la gestión ambiental en las funciones del estado, se observa que depende del marco político administrativo.

Al respecto, existen distintas opciones en cuanto a cómo incorporar la dimensión ambiental. En América

Latina se han seguido distintos modelos para llevar a cabo la gestión ambiental en la estructura político-administrativa. Los que son, según Brañes, los siguientes:

- 1-El reforzamiento de una estructura político administrativa ya existente. (Ej. de ello son los Ministerios de Agricultura o de Salud).
- 2-La creación de una estructura administrativa especial. (Organismo ambiental ad-hoc).
- 3-El establecimiento de una instancia de coordinación. (Comisión interministerial, intersectorial)
- 4- Coordinación de algunos elementos de los distintos modelos que, es lo más común. (Reforzamiento de las estructuras o creación de un organismo ad-hoc acompañado de la creación de una comisión interministerial.)

Estos modelos son, a su vez, predeterminados por el marco político administrativo de cada país. Por esto, entre otras consideraciones, se deben tomar en cuenta:

- \* La creación de organismos globales a nivel nacional y/o organismos ad-hoc.
- \* El refuerzo de programas dentro de ministerios que cumplan con algún tipo de gestión ambiental.
- \* Considerar, en los países con sistema federal, la adaptación a los tres niveles de organización política-administrativa existente.
- \* Respetar el diseño particular de las estructuras ya existentes en las Provincias. Por su parte los municipios tienen su propia competencia, se les delega materias por parte de las Provincias y tienen estructuras administrativas propias.

Resaltamos estos aspectos, que deben considerarse a priori, los que surgen de la realidad de nuestro país y pueden generalizarse. Se hace imprescindible su consideración, al abordar un estudio sobre gestión ambiental.

## **LA GESTION AMBIENTAL EN LOS PROBLEMAS URBANOS**

La gestión ambiental en los problemas urbanos aparece incluida en el panorama general, descrito por distintos autores, sobre la incorporación de la dimensión ambiental en los organismos estatales de los países latinoamericanos.

El enfoque se realiza, teniendo en cuenta la importancia que adquiere la gestión ambiental a nivel local y las posibilidades de incorporar la problemática en este nivel.

El balance de la situación en América Latina en cuanto a como han incluido la dimensión ambiental y la confrontación con los problemas que viven hoy los centros urbanos, no es bueno. Es por ello que se sugiere la exploración de nuevos caminos para una mayor incorporación en las políticas locales.

Se destaca que:

\* Es a este nivel donde puede observarse con mayor claridad las mutuas influencias entre la ciudad y su entorno y la enorme importancia de planificar la estructuración del espacio.

\* Debe tenerse especial cuidado en superar jurisdiccional e institucionalmente el problema de la falta de coincidencia entre las regiones políticas-administrativas y la de los problemas ambientales.

\* Otra cuestión de importancia es la participación de la comunidad.

En coincidencia con lo antes destacado "la importancia que para la gestión ambiental representa la descentralización (de acuerdo con el dictum de que en materia ambiental hay que pensar globalmente para actuar localmente) ha contribuido a colocar de nuevo en el tapete el reforzamiento de las instituciones municipales". (Brañes)

Concordando con lo planteado por Brañes, otros autores destacan la importancia del rol que las sociedades locales pueden cumplir en esta área de trabajo.

En los centros urbanos es donde se destaca la necesidad de incorporar la problemática ambiental y donde se puede gestar una mejor aproximación y solución de los problemas.

### **INCORPORACION DE LA DIMENSION AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO**

Se entiende al Municipio como parte del territorio sobre el cual ejerce cierta competencia una municipalidad. Siendo un ámbito donde parte de la estructura político-administrativa del estado desarrolla su gestión. De allí es que surge la necesidad de destacar cuál es su importancia y qué aspectos lo caracterizan.

Encontramos numerosas formas que definen al municipio como: gobierno local o gobierno de la ciudad, seleccionando la definición de Herzer, H. y Pirez, P. quienes consideran que el municipio es "un ámbito territorial, un segmento del territorio provincial, en el que ejerce cierta competencia una municipalidad, el más descentralizado, más ligado a la vida cotidiana y mas accesible para la relación directa entre los gobernantes y la población. Es por último, una sociedad local como un conjunto de actores sociales, económicos y políticos que interactúan dentro de ese ámbito territorial" .

Distinguen dentro del término municipio tres contenidos:

- 1- Como ámbito territorial, es un segmento del territorio provincial establecido legalmente por las provincias, en el que ejerce cierta competencia una municipalidad.

2- Un ámbito estatal, como aparato gubernamental que coincide con el territorio argumentado.

3- Como sociedad local, un conjunto de actores y sus relaciones sociales, económicas y políticas que se dan dentro de un ámbito territorial determinado.

Estos autores rescatan la figura del municipio dentro de la estructura del estado: como nivel de organización estatal dentro de la provincia y a su vez como parte del estado nacional.

Se menciona el fortalecimiento del municipio como autoridad local ya que su cercanía con los problemas de los vecinos permite conocerlos y resolverlos.

Quienes han trabajado con la figura del municipio, asignan al término, connotaciones distintas que, de acuerdo a los autores Herzer y Pirez, pueden percibirse como dos concepciones tanto a nivel doctrinario como a nivel político. Una de ellas, entiende al municipio como una institución natural (junto a la familia) orgánica, propia de un orden tradicional, que debe ser reconocido y no modificado artificialmente. La segunda, piensa el municipio como organización política local que posibilita una participación democrática real.

Nos interesa la segunda postura, ya que la cuestión municipal es esencialmente política y social, observa la ciudad como el resultado de un conjunto amplio y heterogeneo de procesos sociales, económicos y políticos, conducido por diferentes actores.

Esta institución dentro del sistema político del país se valoriza según Rofman, porque "la Argentina es un país netamente urbano, el desenvolvimiento económico y social tiene un marco espacial fuertemente concentrado, un proceso concurrente de orden jurídico institucional ligado a lo urbano. En la medida que el municipio supone el organismo de la sociedad que tiene que ver con lo local, la alta tasa de urbanización la valoriza de

un modo especial y le acuerda un perfil de acción específico" (Rofman, 1986).

Considerando lo expuesto hasta ahora aparece, claramente el déficit en la planificación y gestión urbana, ya que en los complejos urbanos del país los problemas ambientales no han sido objeto de atención sistemática.

Diferentes autores opinan que en este proceso hay factores que aparecen como decisivo: "un mejor conocimiento de las cuestiones claves para la gestión urbana en cuanto a prestación de servicios, calidad del medio, niveles de equipamiento y la distribución del ingreso..".

Los estudios sistemáticos de la gestión urbana y su enfoque sistémico, son importantes. Así, Leff, considera que "el análisis integrado de ciertas políticas del estado, el funcionamiento de ciertos mecanismos económicos, normas jurídicas y formas de poder, es necesario para caracterizar un conjunto de procesos institucionales que generan una problemática ambiental y para instrumentar acciones políticas para su resolución". (Leff, 1986)

En síntesis, existen una serie de aspectos a tener en cuenta que son imprescindibles en el abordaje de una problemática ambiental, por ello remarcamos los siguientes:

- La necesidad de observar desde distintos ángulos como se incorpora la dimensión ambiental en la gestión municipal. Estos aspectos dan un perfil al tipo de análisis que se debe realizar para observar su incorporación.
- La profundización en la incorporación de la dimensión ambiental en el municipio, implica una decisión política que pone en marcha un proceso donde definiendo "lo ambiental" se planifican acciones para su ordenación (política ambiental). A través de objetivos y metas, se lleva adelante su aplicación

con una adecuada estructura institucional (legislación y administración ambiental).

Todo ello conforma la Gestión Ambiental que no es otra cosa que un proceso de gestión de recursos.

Por lo tanto, considerar que un Municipio desarrolle algún tipo de gestión ambiental, implica el estudio de un proceso complejo, que lleva implícito una fuerte voluntad política, lo que delinearán su Gestión.

Es por ello que acciones aisladas sobre problemas ambientales determinados no significan la manifestación de una gestión ambiental, ni son elementos suficientes para considerar la existencia de una política ambiental.

#### BIBLIOGRAFIA

BRAÑES, R. "Seguridad ambiental en América del Sur los principales problemas y los nuevos desafíos a la soberanía". *Seminario* julio 1989, Santiago, Chile.

BRAÑES, R. "La política nacional del ambiente y su marco jurídico institucional en América Latina". *Rev. Ambiente y Recursos naturales*. Vol. V N 4 Jul-set. Ed La Ley, Bs As 1988.

BRAÑES, R. *Aspectos institucionales y jurídicos del medio ambiente, incluido la participación de organizaciones no gubernamentales en la gestión ambiental*. Ed. Banco interamericano de Desarrollo. Comité de medio ambiente. Washington, 1991.

BRAÑES, R. "La incorporación jurídica de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo". En *La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo*. Ed Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

CANIZIO, M. J. "Ecología e orden internacional una discusión sobre los paradigmas de análisis". *Rev. Contexto internacional*. Rio de Janeiro N 12, jul-dic 1990.

COLLANTES, C. "Incorporación de la dimensión ambiental en la planificación: análisis y crítica para la cooperación latinoamericana". En *La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo*. Ed. Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

— *Crisis ambiental y desarrollo ecológico Aportes a la discusión en Argentina*, Ed. Fundación F. Ebert, Bs As, 1991.

GIGLIO, N. "Medio ambiente en la planificación latinoamericana: vías para una mayor incorporación". En *La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo*. Ed. Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

GUTMAN, P. "Ambiente y planificación del desarrollo". En *Los problemas ambientales y la perspectiva ambiental del desarrollo*. Ed. Siglo XXI, México, 1986.

HARDOY, J.E. Satterthwaite, D. *Las ciudades del tercer mundo y el medio ambiente de la pobreza*. Ed. Grupo Editor Latinoamericano. Bs As. 1987.

HERZER, H y PIREZ, P.(compiladores) *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*. Ed. Grupo Editor Latinoamericano. Bs As. 1988.

*Informe sobre ambiente y desarrollo de 1992*. Ed Banco Mundial.

KOOLEN, R. "La organización institucional del estado en relación con la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo". en *La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo*. Ed Grupo Editor latinoamericano, 1986.

LEFF, E. "Ambiente y articulación de ciencias". en *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*. Ed Siglo XXI, México, 1986.

MONTES, J. M. y LEFF, E. "Perspectiva ambiental del desarrollo del conocimiento". en *Los problemas ambientales y la perspectiva ambiental del desarrollo*. Ed. Siglo XXI, México, 1986.

ROFMAN, A. "La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo del área de influencia del aprovechamiento múltiple de Salto Grande". en *La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo II*.Ed. Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

ZEBALLOS DE SISTO (compiladores) *Sociedades humanas y equilibrio ecológico* Ed. Letrabuena, Bs As, 1992.

## LOS MENORES DE AYER - LOS NIÑOS DE MAÑANA

*María Inés Laje (\*)*

**Sumario:** A la luz del espíritu de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, se enfatiza y analiza el contraste entre la denominada Doctrina de la Situación Irregular y la Doctrina de la Protección Integral, que cancela definitivamente el concepto de "menor" por el de niño-adolescente, sujeto pleno de derechos, que lleva a considerar la inminente modificación de la legislación sobre "menores" vigente.

### INTRODUCCION

La preocupación que promueve el presente artículo gira alrededor de la problemática de la infancia "excluida". Más precisamente nos interesa analizar las principales perspectivas conceptuales que se encuentran en el actual debate sobre esta materia.

En tal dirección presentamos un análisis de las denominadas Doctrinas de la Situación Irregular y de la Protección Integral.

En relación a la primera tratamos de mostrar su

---

(\*) Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. UNC

valor y alcance tanto conceptual como instrumental ante la crítica evolución que este fenómeno social ha registrado en los últimos decenios.

En cuanto a la Doctrina de la Protección Integral, señalamos sus principales aportes conceptuales, así como algunas recomendaciones en materia de legislación y de política para la infancia.

Estas notas se enmarcan en el proyecto de investigación "La Convención de los Derechos del niño y las Políticas para la Infancia: análisis y desarrollo de propuestas".

### **ORIENTACIONES DE POLITICA HACIA EL MENOR**

Existen básicamente dos modelos político-conceptuales, con contenidos normativos. El **proteccionista-salvacionista**, cuyo origen puede vincularse con la creación del primer tribunal de menores en 1899, que diera lugar a la **Doctrina de la Situación Irregular** y cuya vigencia se extiende al presente. El otro, **garantizador**, tiene como eje la consideración de los derechos humanos de la infancia y da origen a la **Doctrina de la Protección Integral**. Se sustenta asimismo, en el derecho internacional y en la política criminal más avanzada.

Entre ambos modelos existe una sustancial transformación del concepto de la minoridad. Desde el ente desválido o peligroso a proteger, hacia el del menor como sujeto de derechos intangibles.

### **LA DOCTRINA DE LA SITUACION IRREGULAR**

Digamos en primer lugar, que la categoría infancia no designa un campo social homogéneo. En su interior se producen fuertes diferencias entre aquellos que tie-

nen acceso a ciertas condiciones y los demás. Para los primeros, la familia y fundamentalmente la escuela, cumplen un papel central en su consolidación y reproducción. Los excluidos de estas condiciones (los demás) se transforman en "menores" y en el objeto principal de esta doctrina. Para ellos se construye todo un aparato o sistema institucional: legislación, instituciones de internación, juzgados de menores; instancias a las que se otorga el rol específico de socialización y control.

La falta de recursos o de decisiones políticas durante los primeros decenios del siglo actual, llevaron a la judicialización del problema de la minoridad. A mediados de los 40, **las políticas distribucionistas** se reflejaron positivamente en este campo, disminuyendo durante los siguientes decenios el número de menores y con ello la aplicación de esta doctrina.

Es importante observar al respecto, que la causalidad de tales modificaciones, no logró alterar la esencia de la cultura de las intervenciones. El carácter ambiguo e indeterminado de las normas producto de esta doctrina, permitió su consolidación como compartimento estanco y **variable independiente del desarrollo socio-económico y de las políticas sociales.**

Ello es especialmente advertible a partir de los 80. Este período, caracterizado como la "década perdida", mostró en el crecimiento de la pobreza, los más duros efectos de la crisis económica y el ajuste del estado.

La retracción relativa del gasto social estatal, especialmente el destinado a los sectores más vulnerables, determina un nuevo crecimiento del universo de la infancia excluida.

Dicho crecimiento, como señala García Méndez, se manifiesta de manera emblemática en la figura del niño de/en la calle. Quizá su mejor definición sea aquella que imagina a este grupo humano, como una "isla

rodeada de omisiones"<sup>(1)</sup>. En efecto, la identificación de la falta de acciones por parte de aquellos que de una u otra manera poseen alguna responsabilidad institucional, permite catalogar la crisis ética implícita en esta etapa del desarrollo social. Pero por otro lado, ayuda a entender mejor la doctrina de la situación irregular, especialmente en lo que refiere a los límites "conceptuales" de una doctrina que se encuentra impedida de entender de un modo más integral la problemática que nos ocupa.

El surgimiento durante esta década de movimientos sociales, de nuevas propuestas conceptuales y algunas aisladas acciones de política social, que ven a la infancia como potencial sujeto de derechos, no tiene efectos sobre el mundo jurídico tradicional, que se aísla de estos avances.

Una segunda línea de observación que nos interesa destacar es la que se vincula con la relación de la Doctrina de la Situación Irregular con la política social.

La orientación de la política social en la que esta doctrina juega un importante rol, es aquella que se propone como objetivo prioritario ejercer el control social de los menores. Ahora bien, este control se materializa en la facultad discrecional de la justicia de declarar el abandono material o moral del menor, facultad que constituye la columna vertebral de la perspectiva que analizamos y que sintetiza a su vez, la relación entre la política social y la Doctrina de la Situación Irregular.

Se afirma al respecto que "... el tema menores ha sido enfocado desde una óptica represiva y no protectorial, el menor ha sido víctima de la acción tutelar. Se han penalizado los problemas sociales y se han socializado los problemas penales, de modo tal que se han

---

(1) Véase GARCÍA MENDEZ, Emilio *Infancia y adolescencia en la Argentina Actual: Pautas político-jurídicas para la reforma legislativa.*

eliminado las garantías frente a la intervención del estado"<sup>(2)</sup>.

En efecto "... la carencia de políticas integrales ha sido reemplazada por la intervención a través de los órganos del sistema de justicia juvenil, ... (cuya actuación conlleva) ... la eliminación de los principios garantizadores de todo proceso penal y ... una discrecionalidad en las medidas a adoptar frente a cualquier situación penal o social..." (Op.cit.)

De este modo, "se abandona la distinción entre menores delincuentes, abandonados o maltratados, todos los cuales pueden ser objeto de las mismas medidas (y) ... se alteran sustancialmente las funciones del juez, de quien se pretende que se transforme en "padre" y "vigilante".

Puede señalarse así, que el papel de esta doctrina en el marco de la incapacidad del sistema estatal de universalizar los servicios básicos (salud-educación), remite al rol del juez como centro de irradiación de políticas concretas. "Munido de una competencia omnimoda penal-tutelar, el juez de menores resulta el encargado de resolver ... los aspectos individuales de las deficiencias del sistema de políticas sociales.

Más allá del rol de la justicia al interior de esta doctrina, "la perspectiva histórica del análisis de políticas y prácticas sociales, permite demostrar el carácter recurrente de los problemas y de las soluciones. "... las respuestas a los problemas resultan previamente definidos en su contenido y gestión". (Op.cit.)

Lo anterior implica que no existiría una preocupación explícita por las causas que originan la llamada irregularidad, por ello se enfatiza la atención protectora y rehabilitadora, considerando ajeno a su preocupación

---

(2) Véase en L. LARRANDART en *Ser Niño en América Latina*.

la acción preventiva, acción que requiere de una perspectiva conceptual más amplia y comprensiva que la que hemos analizado.

Finalmente y a la luz de lo señalado, es importante mostrar el virtual acuerdo que parece existir entre los expertos en esta temática acerca del fracaso y crisis de la Doctrina de la Situación Irregular, y ante esto, su paradójica preeminencia como sustrato conceptual de las actuales normas y prácticas institucionales.

Una primera causa de tal paradoja "... se relaciona con una cierta incapacidad de los movimientos sociales para percibir la importancia y especificidad del vínculo existente entre la condición material y jurídica de la infancia".

Tal "sobrevivencia remite de este modo al carácter hegemónico de una cultura que no ha querido, podido o sabido pensar la protección de sus componentes más vulnerables fuera de los marcos de la declaración previa de algún tipo de institucionalización estigmatizante".

"La Convención Internacional de los Derechos del Niño ... pone en evidencia la claridad e importancia del nexo existente entre su condición jurídica y su condición material, marcando un punto de no retorno donde las necesidades se manifiestan como derechos".

La persistencia de esta doctrina puede también ser explicada por "... su capacidad como instrumento de control y más aún como sucedáneo ideológico de la ya mencionada contracción relativa del gasto público, (lo que) la convierte en doblemente funcional a aquellos proyectos que objetivamente privilegian la concentración de la renta y, en definitiva, la instauración de un sálvese quien pueda, del darwinismo social".<sup>(3)</sup>

---

(3) Para ampliar esta caracterización véase GARCIA MENDEZ, Emilio y CARRANZA Elias, en la Introducción de *Del revés al Derecho*.

## LA DOCTRINA DE LA PROTECCION INTEGRAL

Los principios de la **Convención de los Derechos del Niño**, adoptada por Asamblea de las Naciones Unidas en 1989, conjuntamente con otros instrumentos internacionales<sup>(4)</sup>, representan una nueva visión para encarar la vida en sociedad de este sujeto.

Este "nuevo paradigma" puede ser caracterizado sintéticamente, a partir de las siguientes cuestiones:

- Prioridad absoluta a la problemática de la infancia/adolescencia, dentro de las políticas sociales.
- Sujetos de derecho: Ello implica "... que el niño y el adolescente ya no podrán ser tratados como objetos pasivos de intervención de la familia, la sociedad y el Estado. El niño tiene derecho al respeto, la dignidad y la libertad".
- Personas en condición particular de desarrollo: "además de todos los derechos que disfrutaban los adultos, tienen (como niños y adolescentes) otros especiales, originados en que :
  - \* no tienen acceso al conocimiento pleno de sus derechos;
  - \* tampoco están en condiciones de defender sus derechos frente a las omisiones y transgresiones capaces de violarlos.
  - \* No cuentan con medios propios para atender satisfactoriamente sus necesidades básicas., etc. (Véase García Méndez, E. 1991)

García Méndez señala como orientaciones generales de la acción en este campo, las de politizar, y al mismo tiempo despartidizar profundamente la cuestión de la infancia".

---

(4) Tales como: Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia Juvenil (Reglas Mínimas de Beijing).

Politizar significa para este autor, dar al tratamiento de la cuestión una perspectiva integral, "... en el sentido de que ninguna variable de importancia debe ser dejada de lado en el momento de trazar las estrategias de acción".

La protección de la infancia, solo puede ser concebida bajo las múltiples variables que generan la situación de exclusión.

"Despartidizar, porque es necesario encontrar los mecanismos institucionales adecuados que consagren la cuestión de la infancia como cuestión de toda la sociedad".<sup>(5)</sup>

Así, los actores que conforman el universo de las políticas de la infancia-adolescencia son el estado, a través de las políticas sociales; los grupos sociales preocupados en la temática; y el sistema jurídico, en un sentido más amplio que el segmento de los jueces.

Por su lado, "el Estado tiene el derecho y el deber intangible de trazar las políticas sociales básicas. Debe al mismo tiempo desarrollar la flexibilidad y capacidad necesarias para discutir con la sociedad civil, las políticas supletorias de protección de los sectores más vulnerables".

Respecto al mundo jurídico, se requiere crear condiciones para evitar la criminalización de las desventajas sociales y al mismo tiempo la socialización del tratamiento de las cuestiones penales. Ello implica necesariamente una separación clara de competencias entre aspectos penales y asistenciales.

---

las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad y las Directrices de las Naciones para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad).

(5) GARCIA MENDEZ, Emilio *Infancia y adolescencia en América Latina: Dimensión jurídica nacional e internacional*.

En relación a los grupos sociales (Ong's, Asociaciones, etc.) es necesario fortalecer y a la vez regular jurídica y estatalmente su acción de modo que puedan intervenir crecientemente en la tarea asistencial. La desburocratización de las políticas hacia la infancia requiere de modos de participación social responsables y eficaces.

Es así también necesario profundizar el análisis conceptual de la legislación, puesto que bajo la apariencia de desorganización, descuido o paternalismo, suele favorecer un proceso de destrucción o condicionamiento precoz de la personalidad del niño.

Algunas recomendaciones<sup>(6)</sup> que se desprenden de estos conceptos generales:

**a) En cuanto a la legislación**

- "Propender a una legislación unitaria en materia de menores de edad, con visión integradora, prescindiendo de criterios diferenciadores meramente jurídicos o formales.
- Renunciar a las clasificaciones de los menores del tipo "abandonados", "infractores" y otras, en favor de criterios psico-sociológicos, que provengan de una observación exhaustiva y respetuosa, a los fines de la mayor individualización de la intervención.
- "... reducir, desde este plano normativo, las posibilidades de institucionalización". Para lograrlo, cabe:
  - \* Jerarquizar la solución consistente en la entrega del menor a su núcleo familiar, sin perjuicio del régimen de libertad vigilada que se repute oportuno, y en su caso,
  - \* viabilizar la entrega de los menores a hogares

---

(6) Véase en ZAFFARONI, R. *Sistemas penales y Derechos Humanos*

sustitutos, con cuidadoso tratamiento legal de los requisitos que deba reunir el nuevo núcleo de inserción, evitando que las garantías de solvencia material preponderen frente a la capacidad afectiva. Para su análisis deberá contar el magistrado con asistencia técnica interdisciplinaria.

\* Un primer y fundamental paso para lograr lo anterior consiste en legislar a favor de la creación de "pequeños hogares", y establecer el desmantelamiento -a la brevedad posible- de los grandes institutos.

#### **b) En cuanto a la transformación institucional**

La solución institucional, es vista de acuerdo con lo anterior, a través de la sustitución de los grandes institutos por pequeños hogares, para los cuales se definen las siguientes condiciones de funcionamiento:

- Capacidad para no más de diez menores, dirigidos por una pareja terapéutica, idealmente graduados psicología y asistencia social".
- Necesidad de un tratamiento personalizado que permita robustecer la identidad del asistido, que busque asimilar los elementos de la convivencia (actividades, vinculaciones afectivas, etc.) a los que son propios del ámbito familiar.
- Los grupos deberán componerse por menores con residencia previa en el mismo municipio o localidad o zona urbana donde se establezca el respectivo hogar.
- Evitar el frecuente riesgo del etnocentrismo, a cuyo efecto es conveniente un amplio entrenamiento teórico y de campo.
- En el marco de estos hogares, procurar por todos los medios el mantenimiento de los vínculos más estrechos posibles con su familia natural.

**c) En cuanto a los miembros del sistema**

- Proveer a la real especialización de magistrados, funcionarios y personal de los juzgados de menores de modo obligatorio para su nombramiento y promoción.
- Igual tarea deberá desarrollarse para los administrativos y profesionales de las áreas de política estatal y de los organismos no gubernamentales.
- Controlar estrechamente el contenido de los cursos o métodos de entrenamiento del personal, cuidando especialmente su preparación en disciplinas sociales (antropología, sociología, etc.)

**A MODO DE SINTESIS**

La Convención Internacional de los Derechos del Niño ha colocado a la sociedad frente al desafío concreto de ocuparse de lo jurídico-institucional, al cancelar el concepto de "menor", como objeto de compasión-represión, por el de niño- adolescente sujeto pleno de derechos.

Sin embargo, ninguno de los actores relacionados con la problemática de la infancia pueden seriamente revertir por sí solos los problemas más graves que afectan las condiciones de este sujeto social. Es necesario dar un sentido colectivo a los esfuerzos dispersos realizados en torno de la condición de la infancia.

Por otro lado es destacable la creciente importancia que se otorga a una perspectiva que integre los aspectos jurídico, institucional y social del problema.

A partir de estos presupuestos básicos es preciso elaborar estrategias de acción que con los medios racionalmente disponibles, base la reformulación de las normativas y programas en una decidida acción del estado y en la concertación entre los actores involucrados.

Ello permitirá cambiar el eje de acción sobre la problemática juvenil, enfocándolo no desde el menor en conflicto con la ley, sino desde el conjunto de causas que originan su exclusión. Se enfatizará así la promoción del bienestar, el desarrollo y los intereses de estos jóvenes.

El concepto de prevención no se limitará más a la prevención del delito, sino que alcanzará a la formulación de programas y políticas integrales y participativas. Ello sin embargo requiere de satisfacer la señalada necesidad de una clara separación de roles y responsabilidades institucionales en la atención de las cuestiones penales y asistenciales.

#### BIBLIOGRAFIA

BISIG, Elinor y LAJE, María Inés. *Abandono de Menores: un enfoque jurídico-sociológico* Opúsculos de Derecho Penal y Criminología No. 39. Marcos Lerner Editora Córdoba, Córdoba 1989.

CORDOBA, Eduardo. *Códigos y Leyes de Menores, Leyes Provinciales de Patronato, Córdoba: ley 4.873*. Marcos Lerner Editora Córdoba, Córdoba 1987.

GARCIA MENDEZ, Emilio "Infancia y Adolescencia en América Latina: Dimensión Jurídica Nacional e Internacional" en *Ser Niño en América Latina*. Edit. Galerna, Buenos Aires 1991.

*"Infancia y Adolescencia en la Argentina actual: pautas político-jurídicas para la reforma legislativa"*. S/f mecano.

GARCIA MENDEZ, Emilio y CARRANZA, Elías. "El Derecho de Menores como Derecho Mayor", en *Del Revés al Derecho*. Edit. Galerna, Buenos Aires, 1992.

LARRANDART, Lucila "Prehistoria e historia del control socio-penal de la infancia" en *Ser Niño en América Latina*. Edit. Galerna, 1991.

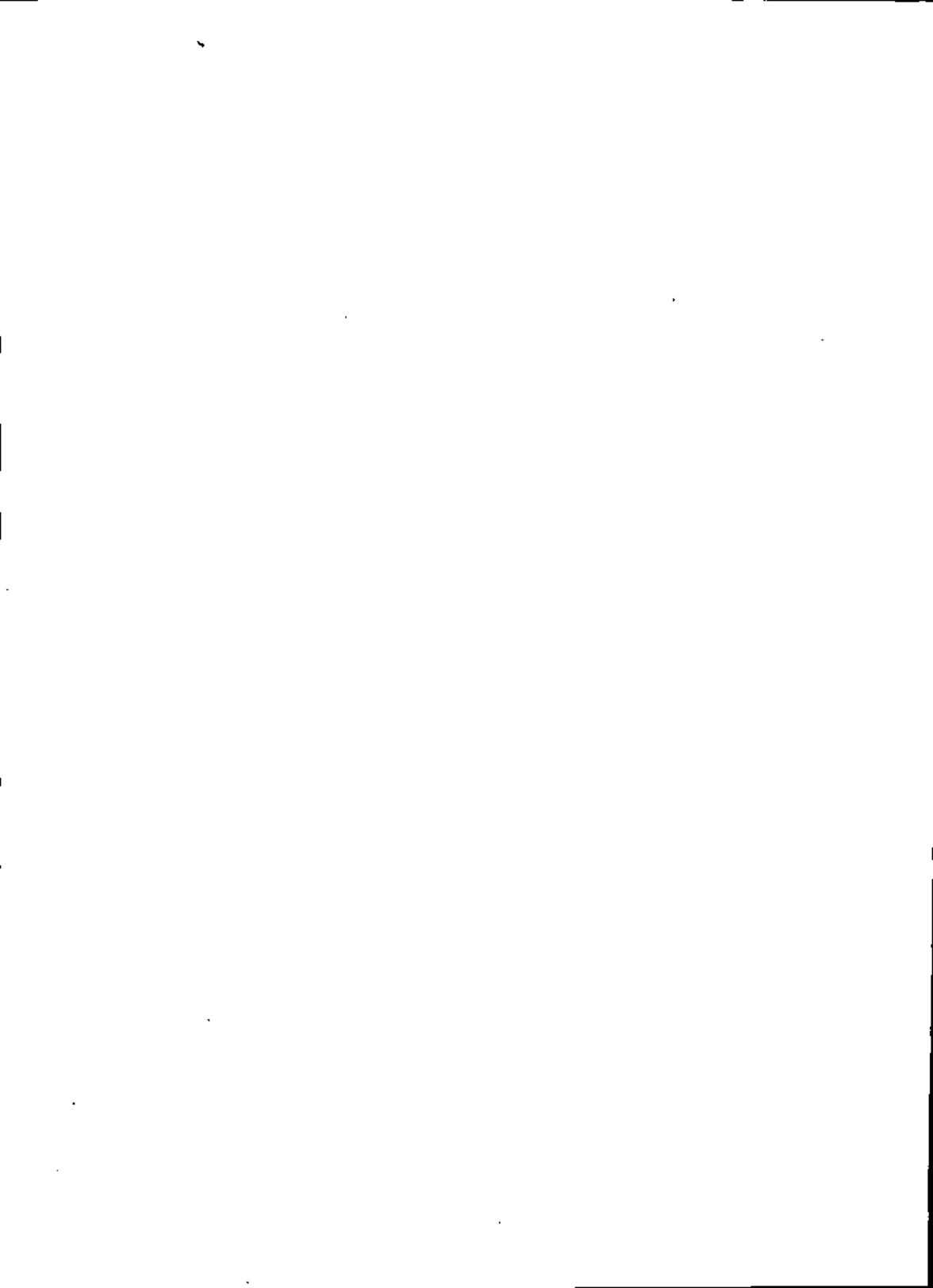
"Desarrollo de los Tribunales de Menores en Argentina: 1920/1983", En *Del Revés al Derecho*. Edit. Galerna 1992.

UNICEF Derechos. "Normativa Nacional: Ley 23.849: Convención sobre los Derechos del Niño". Buenos Aires; 1992.

UNICEF UNICRI ILANUD *Del Revés al Derecho La condición Jurídica de la Infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa*. Organizadores Emilio GARCIA MENDEZ y Elías CARRANZA. Editorial Galerna, Buenos Aires 1992.

UNICRI *Ser Niño en América Latina, de las necesidades a los derechos* Compiladores Emilio GARCIA MENDEZ y Ma. del Carmen BIANCHI. Edit. Galerna, Buenos Aires 1991.

ZAFFARONI Raul *Sistemas Penales y Derechos Humanos*. Edit. Depalma, Buenos Aires 1988.



## **ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN MENORES** **-Análisis de Causas Asistenciales-**

*María Inés Laje(\*)*

*Elinor Bisig (\*\*)*

**Sumario:** A partir del estudio de caso-expediente y de la construcción de la historia jurídico-institucional del menor, se describe y analiza la modalidad de intervención del área asistencial de un Juzgado de Menores, los motivos de intervención judicial y la población involucrada, la duración y etapas de los procedimientos y resolución judicial.

Este trabajo ofrece una caracterización de la Administración de Justicia en Menores en la que se manifiesta una severa incapacidad para la efectiva realización y garantía de la protección. Para arribar a la conclusión de que no se trata de una instancia apropiada para la prevención-protección de los menores, sino que por el contrario se constituye en generadora de nuevos riesgos.

### **I. MOTIVO Y CARACTERISTICAS DE LA INTERVENCION JUDICIAL**

El universo de causas, acerca de las cuales haremos referencia en este trabajo<sup>(1)</sup>, se origina en la detección

---

(\*) Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. UNC.

(\*\*) Becaria CONICET.

(1) Esta comunicación está basada en la investigación

de 104 menores<sup>(2)</sup>, pertenecientes a 92 grupos familiares que además comprende a 225 menores<sup>(3)</sup>, hermanos o medio hermanos de los de la causa. Se trata de familias numerosas, con compleja composición y/o ausencia de algunas de las figuras parentales, vinculadas en uniones de hecho.

La totalidad de la población presenta escasa escolarización y es oriunda del interior del país o de algún país limítrofe, recientemente radicada en áreas urbano-marginales del Gran Buenos Aires.

Para el análisis de la intervención jurídico-asistencial estas causas fueron agrupadas según su caratulación y de acuerdo al tipo de motivo que les diera origen, en las siguientes categorías:

---

\*Análisis de las Causas Jurídico-asistenciales del Partido de San Martín, Provincia de Buenos Aires, República Argentina.

(2) El universo de análisis comprendió un total de 93 expedientes de causas asistenciales cerradas y reservadas, pertenecientes a un Juzgado de Menores. Corresponden al período comprendido entre los años 1984 y 1989 e involucran a menores de edad residentes en cuatro áreas periféricas del Partido de San Martín. Sobre ellos se realizó análisis cualitativo y cuantitativo teniendo como objetivo la descripción de los mismos, tanto en términos procesales como respecto de la problemática que diera origen a la intervención judicial, la caracterización de la población de menores, sus familias, su historia institucional, etc.

(3) Se utiliza la denominación "menores" por ser ésta la que emplea nuestra legislación para referirse al grupo de edad que presenta menos de 21 años y que como tal se encuentra bajo la protección legal del Patronato del Menor. Las autoras convienen en utilizar este vocablo, por considerar que señala con precisión al grupo etáreo que compone el universo a investigar. Pese a coincidir, en que connota por un lado una valoración negativa de los niños y adolescentes como potencialmente peligrosos para la sociedad, y por el otro, un sentido peyorativo en desmedro de la dignidad de la persona humana y del ejercicio de su libertad. Hacen la misma salvedad cuando se refieren a la "protección estatal", manera en que el sistema se define a sí mismo.

- a. Causas originadas porque los menores han sido víctimas de lesiones de distinta naturaleza.
- b. Causas originadas a consecuencia de la muerte de menores.
- c. Causas iniciadas por denuncia de niños que se han fugado de su hogar.
- d. Causas caratuladas con el número de art. y ley que señalan la competencia del juez por abandono -riesgo moral y material- en menores.

El análisis de estas categorías permite apreciar las dimensiones del problema subyacente, revelar el modo de abordaje institucional y ofrecer un panorama de las diferentes intervenciones jurídico-asistenciales que pueden incluir o no la participación del equipo técnico interdisciplinario. Esta intervención diferenciada está relacionada con el tipo de problemática de que se trate, el motivo, la vía de iniciación y el tiempo de duración de las causas.

Aquellas en las que menores han sido víctimas de lesiones, en accidentes de tránsito o agredidos por desconocidos en la vía pública, etc., se inician mediante una comunicación policial por denuncia de estos hechos. En estos casos la policía misma es quien realiza informes ambientales o de solvencia de la familia del menor lesionado. La indagación policíaca está centrada en evaluaciones de las condiciones del grupo familiar de pertenencia del menor víctima de la agresión, las cuales integrarán las actuaciones sumariales. Verificada la solvencia y opinión vecinal acerca de las características del menor y su familia, el juez se abstiene de intervenir.

Aquellos casos que se originan a partir de la toma de conocimiento de la muerte de un menor, ya sean muertes por accidentes u homicidio, ofrecen diferencias de actuaciones, respecto del conjunto de causas, puesto que en las mismas los Tribunales efectúan la constatación

del lugar de inhumación de los restos y de la certificación de la defunción del menor.

Las causas en las que tiene intervención el Juzgado con su equipo técnico interdisciplinario podrían agruparse en bloques problemáticos o de conflictos diferenciados. Aquellos que están asociados a las fugas, madres menores de edad, malos tratos y guardas por ausencia de progenitores, y que dan lugar a un tipo diferente de expectativa del desempeño del rol asistencial, el que a su vez adquiere distinta significación y nivel de intervención, de acuerdo a la situación de que se trate.

El juez ante las fugas resuelve no intervenir -deestima estas causas- en aquellos casos en los que el menor regresa espontáneamente a su hogar o es ubicado y restituido, y los padres manifiestan que los motivos que dieron origen a la evasión se han subsanado. Aquí el sistema interviene para dirimir un conflicto familiar entre padres y/o madres e hijos. No se indaga acerca de las causas que llevan al menor a fugarse. Es así como se observan causas en donde las fugas se reiteran o se hacen extensivas a algún otro menor dentro del mismo núcleo familiar, dando origen a nuevas situaciones conflictivas como la aparición de embarazos precoces.

En otras situaciones, los motivos de las fugas aparecen asociados a abandonos maternos o paternos, a manifestaciones de trastornos de conductas, a nuevas uniones de los padres, al nacimiento de otros hermanos, y en el caso de las adolescentes a las relaciones vinculadas a la formación de parejas, a la iniciación de su vida sexual, etc. Ante el conocimiento de los motivos, la forma de abordar estas situaciones refiere generalmente al ejercicio de autoridad o de represión por parte de los padres, y a la búsqueda de apoyo en la persona del Juez.

Esto se observa con claridad en las causas de estupro, en las cuales, el demandar la intervención de la

justicia conduce a que el menor se distancie de la joven y evite todo acercamiento con la misma.

Ello también ocurre ante la reiteración de conductas de evasión del menor, situación por la cual los padres acuden al Juzgado apelando a su autoridad, como elemento disuasorio. Como alternativa posible para eludir o neutralizar la situación conflictiva, aparece la amenaza de institucionalización del menor, o su efectiva materialización.

El Juzgado en todas estas causas requiere la intervención del Equipo Técnico Interdisciplinario para lograr un acabado conocimiento del problema, y eventualmente la realización de tratamientos. Los cuales no siempre se concretan, siendo sustituidos por la transmisión a nivel verbal de un conjunto de recomendaciones. Finalmente se evaluará el cambio de conductas esperado, sustentado por las manifestaciones realizadas por los mismos implicados -padres y menores-, lo cual conduce a que el personal interviniente le sugiera al Juez que cese en su disposición sobre el menor de la causa. Basta como ejemplo el caso que se origina por maltrato de una niña de tres años, a quien se interna y egresa luego de un breve período, reabriéndose con posterioridad la misma causa por las fugas de uno de sus hermanos.

Ante la reiteración de estos comportamientos de los menores, se reinician las actuaciones sumariales, sin que se efectúen tratamientos o se realicen evaluaciones y acciones exhaustivas tendientes a evitar estas conductas.

Las causas que se han originado a raíz de solicitudes de egreso de hospitales, de menores que han sido madres, se resuelven, en general con la autorización de su egreso a cargo o en guarda de alguna persona mayor de edad. Posteriormente se realizan los informes ambientales y audiencias de rutina, para finalmente, cesar

en la disposición. Dentro de esta modalidad se incluyen causas de menores que ya tienen su pareja o, en caso de no tenerla, están por alcanzar su mayoría de edad, o bien cuentan con el acuerdo de sus padres para convivir con su pareja menor de edad.

Una particular situación se presenta ante las fugas de adolescentes embarazadas, quienes no cuentan con la aprobación y aceptación de sus padres para concretar su matrimonio, ni con apoyo familiar para la crianza de su hijo. En general, se procede a la internación de la menor, en un Hogar Maternal en donde pueda tener al niño, ubicándoselos luego en institutos convencionales. El seguimiento y control de evolución es realizado de manera periódica por la institución, quien eleva informes trimestrales al Juzgado. En la misma se procura que continúe sus estudios y promover su egreso con el núcleo familiar de origen, en el supuesto de que la situación del mismo haya sido modificada, de modo tal que pueda contener a la menor y su hijo.

Las causas cuya conflictiva incluye el maltrato son complejas y como tales, con modalidades de abordaje diferentes. La problemática es vasta y está asociada con situaciones paternas de desarraigos de sus lugares de origen; incertidumbre e inestabilidad laboral; inseguridad con los menores; falta de continencia del núcleo familiar muchas veces numeroso; hijos de diferentes uniones; la presencia de alcohólicos en el núcleo conviviente, etc. La evasión de los menores surge generalmente por la carencia de espacios de juego y recreación en sus hogares y en la comunidad, es la calle el lugar de encuentros y de socialización elegido. Puesto que se trata de un medio que no reúne las condiciones mínimas para un desarrollo sano del niño, los padres en el intento de evitar la permanencia de sus hijos en esos ámbitos les infringen castigos de distinta magnitud, los

que exceden la faz educativo-correctiva, tornándose en verdaderas situaciones de maltrato.

Merece destacarse que la intervención del servicio asistencial, a través del rol del asistente social, abocado a impartir consejos, conlleva a atenuar las formas manifiestas de castigo físico, cuyas evidencias originaran las denuncias e intervención judicial. El tratamiento de las causas, en estos casos, se limita al control de la evolución de la situación, siempre realizado por asistentes sociales. No se provee ninguna prestación específica de tipo psicológico, que proporcione un conjunto de instrumentos que habiliten a los padres para un control sano y adecuado de sus hijos, de tal manera que se garantice la superación del conflicto.

## II. MODALIDAD PROCESAL

El sistema de protección de menores opera mediante una modalidad procesal que podría caracterizarse a partir de la descripción de tres etapas, que permiten el contacto, conocimiento y evaluación de la situación de los menores involucrados.

a) La primera contiene las actuaciones iniciales que son ajenas a la intervención del Juez y sustanciadas por personal policial.

Esta se relaciona con la vía de iniciación de la causa. Esta etapa de actuaciones prevista en la legislación, es en su totalidad realizada por personal policial, cuando sobre ellos recae el primer contacto con el problema o cuando las causas se inician mediante una denuncia.

Esta etapa contiene como actuaciones esenciales: la instrucción sumarial (declaraciones indagatorias), certificaciones de identidad, actas de constatación y/o informes ambientales o de solvencia, como también informes médicos, psicológicos, orden de captura u otro

tipo de actuaciones específicas asociadas al motivo de intervención. Paralelamente se eleva comunicación informando al Juez de la situación detectada. Finalizadas las actuaciones señaladas, se eleva la causa al juzgado.

Esto marca el fin de esta primera etapa y el cese de la intervención de personal policial en las causas analizadas. Cese definitivo, a excepción de aquellos casos en que vuelve a suscitarse un conflicto similar con el menor detectado, por ejemplo la reiteración de su conducta que genere una nueva denuncia. Esta trae aparejada la consiguiente iniciación de una nueva causa, con la sustanciación de similares actuaciones.

b) La segunda etapa del procedimiento puede definirse como procesal y de diagnóstico, durante la misma el juez establece contacto con el menor y su entorno, a través de audiencias con el niño y sus padres, y mediante la solicitud de realización de informes médicos, psicológicos y socio-ambientales. Estos, en la mayoría de las causas son realizados por personal técnico de Tribunales. Este período procesal permite avanzar en el conocimiento de la situación y efectuar evaluaciones que culminan en una resolución mediante auto interlocutorio que establece la situación legal del menor, su destino y la modalidad de la prestación posterior de la institución.

Esto significa que, respecto del menor, la resolución adoptada puede implicar desde la decisión de dar por finalizadas las actuaciones, por tratarse de situaciones que están fuera de la competencia del Tribunal, o no disponer porque se evalúa que se encuentra moral y materialmente amparado. Los menores que generan la mayor parte de estas demandas desestimadas por el Juzgado, pertenecen al rango de edad que oscila entre los 15 y 19 años, sin que se observen diferencias significativas entre ambos sexos, los que por lo general se encuentran conviviendo con sus padres.

El Juez puede asimismo, disponer provisoriamente y dejarlo bajo el cuidado y responsabilidad paternas o bien delegarlo bajo la guarda de terceros o internarlo en instituciones. Estas últimas situaciones suponen el alejamiento del menor del hogar paterno y su alojamiento de manera transitoria y por tiempo indefinido, en otro hogar o en institutos. Estos menores puestos a disposición, pertenecen con preferencia al sexo femenino, por causas originadas en fugas del hogar y en maternidad precoz. La protección se orienta hacia la atención de mujeres adolescentes con edades que oscilan entre 15 y 20 años y de varones con edades inferiores a los 15 años, con mayor frecuencia tienen núcleos familiares desintegrados, con ausencia de una o ambas figuras -paterna o materna-

c) Desde el punto de vista procesal estas resoluciones inauguran una tercera etapa que consiste en el control de la evolución del caso y de las prestaciones asistenciales, mediante la solicitud de informes ambientales sobre el núcleo familiar, informes médicos, psicológicos del menor, y/o informes trimestrales de la situación de los menores institucionalizados, controles de gastos en caso de haberseles otorgado subsidios de ayuda económica transitoria, etc.

Este período ofrece como conclusión la resolución definitiva de la causa mediante sentencia, en la cual el Juez cesa definitivamente en la disposición del menor y en las restricciones legales, porque: se hubiesen superado las causas que originaron su intervención; los menores hubieran alcanzado la mayoría de edad; se hubiesen emancipado por matrimonio, o como ocurre en algunas causas, porque se ha perdido la posibilidad de ubicar el paradero de los mismos.

La primera etapa de las actuaciones que se ubica desde la iniciación de la causa hasta su elevación al juez, insume en el 50% de las causas una duración

inferior a los 5 días. En el resto de las causas, esta etapa se completa en un tiempo no superior a los 3 meses.

Mientras la etapa procesal y de diagnóstico, que se inicia con posterioridad, insume para la misma proporción de causas (50%) un tiempo mayor, hasta 30 días. Para el 50% restante este tiempo se extiende hasta los doce meses, a excepción de una de ellas cuya duración fue de un año y seis meses.

Durante esta etapa, en la que interviene el Juez y su Equipo Técnico Profesional, en las causas que nos ocupan, se realizaron un total de 161 actuaciones en cifras absolutas, ello implicó el contacto con el menor y su entorno, y que permitió la evaluación de la situación, culminando en un auto interlocutorio.

En promedio significan 5 actuaciones por causa, el 56% de las mismas se orientaron a establecer contactos personales en audiencias, entre el juez y el menor y su grupo familiar para evaluar las relaciones internas. Se indagó asimismo, por la misma vía, sobre la opinión de terceras personas o allegados al núcleo familiar acerca de la situación por la que éstos atraviesan.

El 44% -71 en cifras absolutas- de las actuaciones restantes se conformó con la realización de evaluaciones y diagnósticos sobre el estado de salud psico-físico del menor, representando éstos el 59% del total de diagnósticos efectuados. El 41% de las actuaciones estuvo abocado a la realización de informes socio-ambientales y de concepto del menor, en su lugar de residencia.

Finalmente, la tercer etapa, de control y evolución de la causa es obviamente más prolongada. En este período el tratamiento del 50% de las causas insume hasta 1 año. La duración de las restantes se distribuye de la siguiente manera: un 35% hasta 3 años y el 15% entre 6 y 12 años.

En estas causas -31 en cifras absolutas- que se

originan en la detección de 41 menores pertenecientes a 29 grupos familiares, que en su conjunto agrupan a 121 menores. Durante este periodo, las actuaciones consistieron en la realización y elevación al Juzgado de un total de 158 informes, en promedio 5 por causa. Distribuidos, según su naturaleza, de la siguiente manera: el 77% de los mismos son informes ambientales y de control de evolución de los menores, realizados por asistentes sociales, en el hogar de los mismos o en institutos donde se encontraban alojados; el 32% restante son informes que dan cuenta del estado de salud psicofísica de los niños.

### III. CONCLUSIONES

La mayor parte de la demanda de intervención del sistema jurídico-asistencial, se canaliza a través de instituciones policiales.

La intervención diferencial del sistema jurídico de asistencia se asocia al motivo de la intervención, a la constatación de la existencia de responsables a cargo del menor y a la evaluación de las necesidades de apoyo material y/o terapéutico.

Las causas sobre las que el Juez dispone no intervenir -desestimadas por el sistema jurídico asistencial- son, en mayor proporción denuncias por fugas y por lesiones infringidas a menores; y con menor frecuencia se ubican las que se inician como consecuencia de la muerte de menores. Las actuaciones se reducen en la mayoría de estos casos a constatar, según el tipo de causa, el retorno al hogar, la presencia de adultos responsables del menor, o el lugar de inhumación. Aquí no se actúa cumpliendo funciones que permitan incorporar, a estas causas, como forma de detección de situaciones de riesgo, ni tampoco como generadoras de acciones de prevención.

En aquellas causas en que el Juez resuelve disponer la internación de los menores, se observa que ellos, luego de un período prolongado de internación comienzan a manifestar problemas de conducta. Al institucionalizarlos se afectan la libertad de los menores, sus afectos, la vinculación con sus familias, etc. Puesto que ... "Se necesita espacio para desenvolver las potencialidades humanas y para que el hombre decida qué quiere ser, es imposible adaptar a la libertad desde el encierro, él mismo provoca como cualquier limitación coercitiva a la libertad ... una resistencia impulsiva".<sup>(4)</sup>

Estas conductas generan que las instituciones mismas se constituyan en expulsoras de los menores, delegándolos o solicitando que sean trasladados a otros institutos. Ello se convierte en otro eslabón de la configuración histórico-personal del abandono: -desprotección -no contención -deterioro de la identidad -expulsión -abandono -. Intensificándose de esta manera su potencial autodestructivo.

Sin embargo el sistema se desentiende de todos estos problemas y desdeña una solución composicional integral.

Esto "... siempre ha llevado a preguntarse si se está pensando en el menor en peligro o en el peligro del menor. La institución es una asilación que presenta características similares al manicomio, cuya real vivencia es de carácter punitivo, se impone una analogía con la prisión que implica un deterioro de carácter regresivo que en el menor es más grave e irreversible".<sup>(5)</sup>

---

(4) Véase KRAUSE, Eduardo F. "Hacia una política de protección integral del menor", en *Problemática respecto al menor en situación de riesgo*. Presidencia de la Comisión de Familia y Minoridad del Honorable Senado de la Nación conjuntamente con UNICEF, Buenos Aires, 1987, p.132.

(5) Véase ZAFFARONI, Raúl: "Ideología y legislación sobre minoridad", en *Problemática respecto al menor en situación de*

La intervención judicial, entonces, resulta eficiente cuando tiene como único objetivo la realización de constataciones que no trasciendan el nivel de verificación de ciertas actuaciones tales como, la inhumación de los restos de los menores víctimas de accidentes, o el cumplimiento de diagnósticos sobre aspectos puntuales del núcleo familiar.

Cuando las dimensiones del problema engloban la necesidad de implementar acciones de asistencia y protección específicas, el sistema se manifiesta carente de sensibilidad para la detección y evaluación de situaciones de riesgo. Opera en forma dilatoria y con descoordinación de funciones, sin que desde las diferentes instancias que tienen acceso al conocimiento del problema se efectúen acciones que resulten de carácter preventivo.

La justicia, en la práctica no se materializa como el ámbito adecuado para la resolución de la conflictiva del abandono de menores, ni para la detección y abordaje de las situaciones de riesgo potencial, menos aún como agente de prevención. Sirve para resolver un problema contractual legal de otro tipo. Por ello creemos que más bien debería resolver problemas de naturaleza estrictamente legal, por ejemplo aquellos derivados de la discriminación de la tutela, guardas, etc.

El sistema al no discriminar acerca del espectro de problemáticas asociadas al riesgo potencial y a las características específicas de cada situación en particular, sólo se mostrará eficaz como fiscalizador del cumplimiento y desarrollo de los aspectos procesales. El mismo intervendría con una modalidad básicamente

---

*riesgo.* Presidencia de la Comisión de Familia y Minoridad del Honorable Senado de la Nación conjuntamente con UNICEF, Buenos Aires, 1987.

disuasoria o coercitiva orientada al logro de modificaciones de conductas, y con un estilo de intervención evasivo ante el conflicto.

Como consecuencia de ello, se observa una incapacidad severa para la efectiva realización y garantía de la protección, y un perfil descomprometido que incrementa la victimización del menor y su familia, toda vez que:

- Se presume que la agresión externa de la cual son objeto y víctimas los menores, puede explicarse por las características socioeconómicas y conceptuales de la familia de origen.
- Se condiciona la identidad del niño en forma tal que se refuerzan las dificultades propias de integración.
- Se apuntala el presupuesto de que nada debe hacerse para proteger al núcleo familiar en su conjunto.
- No se garantiza el acceso y la protección de los derechos fundamentales al conjunto de los sectores sociales.

#### IV. COMENTARIOS

Las diferentes situaciones de riesgo a las que se encuentran expuestos los menores y sus grupos familiares conducen a un conjunto de reflexiones que es menester tomar en consideración.

En primer lugar, que la intervención de los juzgados de menores, con fines asistenciales, debería cumplir la función de proteger y tutelar a los menores, que por su situación social y edad son vulnerables ante situaciones de riesgo, y que atravesasen situaciones particularmente difíciles. El no emprender acciones profundas, que trasciendan lo estrictamente procesal, coloca al

menor en una situación paradójal de desprotección, generadora de nuevos riesgos.

Al respecto diversos autores<sup>(6)</sup> han descripto "... la forma en que opera el labeling o etiquetamiento, cómo opera la profecía que se autorrealiza, cómo se amplía la violencia mediante el reforzamiento de la autoidentidad desviada, por medio de la segregación, cómo se discrimina laboralmente el liberado, y se ha sugerido que del estudio biográfico de los prisonizados resulta que su proceso de marginación se inicia mucho antes -en la infancia- y se proyecta hacia el futuro, lo que genera la fundada sospecha de que en la práctica el sistema penal<sup>(7)</sup> "filtra" personas y no conductas. En definitiva, si le trasmite al criminalizado que la selección es por su persona y no por su conducta, logrará condicionar su identidad en forma de asumir definitivamente el rol criminal".

Por otra parte, el hecho de que no se arbitren acciones en término de eficacia, de prevención, es decir que promuevan un cambio real de las situaciones con la consiguiente eliminación de las causas que las originaron, arroja por la borda todas aquellas observaciones e indicaciones que desde las diferentes disciplinas enuncian los efectos contraproducentes para el desarrollo armónico del menor, producto de vivencias deteriorantes, tal es el caso de historias de vida combinadas con maltratos, agresiones, violencia, etc.

---

(6) Véase ZAFFARONI, Raúl: *Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina* (Primer Informe). Documentos y cuestionarios elaborados para el Seminario de San José (Costa Rica). Editorial Depalma, Buenos Aires, 1984. P. 18.

(7) Recordemos que el autor abarca con este vocablo: las reducciones del espacio social que cumplen una función punitiva o que pueden cumplirla, aunque el discurso justificativo sea terapéutico, educativo, asistencial, etc.. Véase Zaffaroni, R., op. cit., P. 8.

La única manera de comenzar a prevenir situaciones de riesgo está asociada a la ruptura de la cadena del abandono inducido, que trasciende lo estrechamente familiar alcanzando al conjunto de la sociedad. Ello se encuentra sustentado en tanto que los canales de integración social están negados, o profundamente obstaculizados, para determinados sectores de la sociedad.

Es por esto que conviene precisar que se está ante historias sin salida, de lo que se trata no es tan sólo de mejorar sus situaciones, sino de modificarlas sustancialmente, habilitándolos para vivir dignamente. No se trata solamente de satisfacer sus necesidades de subsistencia, en este sentido se inserta como proyecto el elevar la calidad de vida identificado con la idea de cambio. Lo que englobará y condicionará la línea de trabajo será la necesidad de instrumentar y habilitar las condiciones para el logro de un estilo de vida fundado en la autonomía.

Es por allí por donde creemos debe pensarse y materializarse el respeto, la dignidad y la libertad como componentes imprescindibles para la implementación de toda política de protección.

# **TENDENCIAS ACTUALES EN EL LIDERAZGO LOCAL: EXPLORANDO LA EMERGENCIA DE LA CULTURA DEL NUEVO POPULISMO FISCAL EN LOS MUNICIPIOS DE CÓRDOBA<sup>(1)</sup>**

*Martha Díaz de Landa (\*)*

**Sumario:** Se explora el desarrollo de una nueva cultura política alternativa a la que sustentan los modelos de estado prevalentes (de Bienestar y Neoconservador). Estudios previos sobre los Municipios de Córdoba sugieren ciertos rasgos culturales representativos de una nueva modalidad cultural. Basado en aportes de la sociología política aplicada al estudio de lo local, este trabajo caracteriza alternativas culturales políticas que sustentan diferentes modelos de Estado y las contrasta con las preferencias de los Intendentes respecto a la política fiscal local. Las tendencias de cambio se observan usando datos de encuestas aplicadas en 1988 y 1993.

## **INTRODUCCION**

El análisis de las nuevas tendencias en el liderazgo local de los municipios de Córdoba se inserta en el

(\*) Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. UNC.

(1) Este trabajo es un informe parcial de los Proyectos "Austeridad Fiscal e Innovación Municipal" Conicet: Subsidio 44/88 y "Tendencias del Liderazgo Local" SECYT-UNC Subsidio 1991-1992. Se agradece a Patricia Scarponetti, Juan Marco Vaggione, por su participación en un informe más completo del que aquí se adelanta. También a Carolina Díaz y Ramiro Berardo, estudiantes de Ciencias Políticas, Universidad Católica de Córdoba por su colaboración en la recolección de datos.

contexto de crisis fiscal y reforma del Estado que caracteriza el desarrollo político argentino desde mediados de la década del ochenta.

No obstante el aparente amplio consenso sobre la necesidad de la reforma del Estado, cierta preocupación se delinea por los posibles altos costos sociales debido al desempleo y el recorte de apoyo a sectores marginados y de escasos recursos.

Debe tenerse en cuenta además, la significación de las variaciones acontecidas en los contextos políticos -nacional y provincial- durante el transcurso de la década comprendida entre 1983 y 1993. Aspecto que no se analiza aquí pero que, conjuntamente con las macrotendencias antes señaladas, contribuye a construir en los actores sus definiciones sobre lo que "puede" y "debe" hacer el Estado.

En Córdoba, los Municipios no solo ampliaron formalmente su autonomía, consecuencia de la nueva constitución provincial y la descentralización, sino que también apuntan a un mayor protagonismo local. Al mismo tiempo, comienzan a visualizarse como espacios de construcción de liderazgos políticos con posibilidades de trascender el límite departamental de representación, tanto a nivel de la estructura partidaria como gubernamental.

¿Cómo -en el ámbito municipal- se manifiestan esas macrotendencias que implican una redefinición del rol del Estado, en una sociedad que ha enmarcado en los supuestos del Estado Benefactor la mayor parte de su proceso de modernización en este siglo? ¿Qué modelo de Estado subyace en las definiciones y valoraciones de los líderes locales?

La cultura del Estado benefactor, sumamente extendida en la población y en sus dirigentes, comenzó a ceder frente a un nuevo y alternativo discurso basado en

la reducción del gasto público, la reformulación de las funciones del Estado y la liberalización del mercado.

La hipótesis central que nos guía es la emergencia de una nueva cultura política que se manifestaría en una serie de aspectos de naturaleza político-fiscal y también de carácter económico-social que reformula las funciones del Estado y las formas de interrelación entre éste y la sociedad. Esta se plantearía como alternativa frente a la polarización entre la concepción estatista ("bienestarista") y la concepción que coloca al mercado en el centro del progreso ("neoconservadora" o "liberalismo de mercado").<sup>(2)</sup>

Varios desarrollos teóricos y evidencias empíricas en diversos contextos <sup>(3)</sup> confluyen para presentar lo que se entiende como la cultura política del "Nuevo Populismo Fiscal" (Baldersheim y otros, 1989), tomando esta denominación de los trabajos de Terry Clark (1983, 1984, 1991, 1993) <sup>(4)</sup>

Las diferencias entre las definiciones del rol del

---

(2) Una discusión crítica sobre estos modelos en Atilio Borón (1991). En particular véase Cap. V: "Democracia y reforma social en América Latina: reflexiones a propósito de la experiencia europea." y Cap. VI. "La razón extraviada: la crítica neoliberal y el Estado en los Capitalismos contemporáneos". Michel Crozier (1989). Claus Offe (1986). M. Mora y Araujo (1991).

(3) E.E.U.U., Italia, Francia, Australia, Alemania, Gran Bretaña, Austria, Noruega, Polonia.

(4) En recientes trabajos, T. Clark prefiere la denominación de "Nueva Cultura Política", rótulo bajo el que reconoce tanto el "Nuevo Populismo Fiscal" como el concepto de "Postmaterialismo" de Inglehart. Mientras el "Nuevo Populismo Fiscal" describe los cambios en la cultura política reflejada por los líderes políticos, la formulación del "Postmaterialismo" surge de las preferencias de los ciudadanos. El nuevo populismo fiscal si bien enfatiza el nuevo perfil cultural emergente en la dirigencia política, se reafirma a partir de los estudios comparativos de Inglehart sobre 24 países de Europa Occidental. Lo que Inglehardt denomina los nuevos valores post-materialistas, en paralelo están sosteniendo la tendencia del nuevo populismo fiscal de los líderes gubernamentales (Inglehart, 1990).

Estado, según la cultura se informe en el modelo bienestarista, neoconservador o del nuevo populismo fiscal, se nuclean alrededor de tres dimensiones centrales: a) el papel del Estado en el proceso de acumulación capitalista y redistribución social, b) el alcance de su intervención en la sociedad y el límite tolerado por ésta, y a) la modalidad de la articulación entre los sectores de la sociedad, entre sí y con el Estado.

Las tendencias a analizar en el liderazgo local, se estiman a partir de las definiciones del Intendente y de la estabilidad o cambio que se observan en dichas definiciones, según encuestas realizadas en 1988 y en el primer semestre de 1993.<sup>(5)</sup>

El supuesto que informa este objetivo, afirma que la orientación que tome la dimensión local frente a los macroprocesos antes señalados, estará condicionada por las preferencias que sus dirigentes asuman. Las situaciones de transición y cambio como el actual, tiempo político de continua redefinición de las funciones del Estado, favorecen la emergencia de liderazgos basados en el protagonismo de individuos cuyas ideas, en la medida en que se consolidan, se legitiman paradigmáticamente. (Max Weber, 1969)

Este trabajo es un informe parcial sobre la emergencia de una nueva cultura política a nivel local. Se limita a desarrollar el rol del Estado en el proceso de acumulación y redistribución social, limitando el análisis a la política fiscal y al ámbito local.

Expone el marco teórico a partir del cual se contrastan las preferencias de los líderes locales sobre la política fiscal local con las expectables según los tipos de cultura: neoconservadora, bienestarista y del nuevo

---

(5) Proyectos "Austeridad Fiscal e Innovación Municipal" y "Tendencias en el Liderazgo Local", respectivamente.

populismo fiscal. Se informa los criterios metodológicos adoptados y los datos analizados.

El análisis y resultados refieren a: ¿qué gastos se priorizan y ¿qué tipo de políticas se perfilan? ¿qué tipo de desarrollo se privilegia? y ¿cómo se define la relación técnico-política para la decisión fiscal?

La noción de cultura que se adopta es la de reglas de juego definidas por los individuos, en condiciones dadas de sus contextos sociales, y que orienta sus decisiones, interrelaciones y objetivos. Una cultura creada y extendida es una fuerza social operante y efectiva en la sociedad, aunque no unilateralmente determinante.

En este sentido, es válido advertir que la cultura se torna visible en la "capacidad de los diferentes sujetos sociales para elaborar, impulsar y sostener proyectos de sociedad". (Zemelman, 1991:17)

## 1. ANTECEDENTES Y MARCO TEÓRICO

En un estudio previo sobre los mismos municipios aquí analizados (Díaz de Landa, 1990) se observó que sus Intendentes enfatizaban la reducción del gasto nacional, en menor medida el provincial, mientras se manifestaban incrementalistas a nivel municipal.

Se encontró una estrecha relación entre aquellos Intendentes que habían reducido el gasto en personal durante el periodo 83-87 y su reelección para un nuevo periodo de gobierno. En la mayoría de los casos en que dichas erogaciones mostró aumento, el resultado fue el recambio de partido político. (Díaz de Landa, 1991a).

Respecto a la autonomía y a la descentralización, los Intendentes que estaban satisfechos con el nivel de autonomía de su municipio, expresaron su apoyo a la estrategia descentralizadora; entre los que no la apoya-

ron evaluaron insuficiente la autonomía de sus municipios. Una de las razones que estos últimos aludieron fue la falta de recursos fiscales propios. (Díaz de Landa, 1991b).

T. Clark y Ferguson (1983) encontraron que algunos líderes locales de los Estados Unidos presentaban definiciones y preferencias políticas fiscales similares a políticos conservadores, mientras que en lo social sostenían valoraciones y preferencias progresistas propios de los "liberales sociales". Tomando la dimensión fiscal, el "nuevo populismo fiscal" como expresión cultural podía identificarse con posiciones conservadoras, mientras que respecto a definiciones en lo social, este tipo cultural parecía asemejarse a posiciones de izquierda. (Clark, Burg, Díaz de Landa, 1984).

El caso descrito por Clark y otros (1984) sobre un Intendente que fuera entrevistado puede ayudar a aclarar la aparente contradicción entre conservadurismo fiscal y progresismo social.

*"Flaherty luchó contra los sindicatos de empleados municipales, los grupos económicos locales e incluso tuvo conflictos con algunos de los grupos cívicos de su ciudad pero él privilegiaba fuertemente sus relaciones directas con los individuos particulares. Apelaba a los valores de autorrealización y estrategias de ayuda social basada en la caridad privada y no en la asistencia del Estado para la solución de los problemas sociales. Pero observen sus preferencias sobre las políticas en particular para entender cuanto el nuevo populista fiscal difiere de la derecha conservadora. El nuevo populista fiscal no apoya solo gastar menos, sino además la productividad del gobierno (...). Sólo así puede reconciliar la ostensible contradicción entre bajas contribuciones y mejores servicios para los*

*carenciados a quienes se siente obligado a ayudar."*

El conjunto de observaciones sobre los Municipios de Córdoba a que hemos aludido, nos sugirió observar a nivel de los gobiernos locales manifestaciones de algunos rasgos del nuevo populismo fiscal.

Se tipifican los modelos de Estado en términos de "alternativas"<sup>(6)</sup> y se ordenan sus especificidades teniendo en cuenta el ámbito local y las políticas fiscales sustentadas en cada una de ellas.

### **1.2 Orientaciones y preferencias sobre los gastos y recursos públicos: definiciones respecto a la política fiscal.**

La *alternativa Neo-conservadora*, propicia la reducción de las contribuciones, tasas y gastos con énfasis sobre todo en la disminución de los gastos sociales; privilegia el crecimiento urbano financiado con aportes reintegrables por los beneficiarios y sujeta la inversión pública a las reglas del mercado. La reducción del empleo público y el apoyo a los servicios básicos que se suponen generalizables a toda la población (embellecimiento de la ciudad, salud y educación) son también otras de sus propuestas.

En el proceso de toma de decisión de la política fiscal se apoya en la asistencia técnico-profesional más que en el debate político de las decisiones. Detrás de esta regla de juego, está su énfasis en el valor de la eficacia del gasto y la eficiencia de la administración por

---

(6) Se prefiere el término "alternativa" en lugar de "modelo" en la medida en que el uso de éste último requiere la evidencia de configuraciones de elementos interrelacionados, que los componen. El estado de nuestras observaciones sólo nos permiten sugerir ciertos indicios respecto a la presencia de algunos rasgos de los modelos discutidos.

sobre el consenso político respecto al contenido de las mismas. Valores que según sus supuestos legitiman socialmente las decisiones gubernamentales.

En la *alternativa del Estado de Bienestar* predominan los gastos en Asistencia Social y la inversión estatal en el Desarrollo Urbano (pavimentación, electrificación, parques y paseos) y en la prestación estatal directa de los servicios bajo el supuesto de la equidad en la accesibilidad al mismo.

Es más propensa a satisfacer los diversos intereses de los grupos y sectores de la población, por lo que desarrolla además gastos en renovación de la zona comercial, clubes, cuidado y construcción de parques, vivienda social.

En el proceso de toma de decisión de la política fiscal resulta más sobresaliente la participación de los políticos electos que la de los técnicos profesionales debido a que se debe responder a una variedad de intereses y necesidades que suponen esfuerzos de compensación y de consenso, situación a veces muy difícil de conseguir, resultando en consecuencia una centralización de la decisión en el Ejecutivo. Por otra parte se torna tanto expansionista en el gasto público como incrementalista en la presión fiscal.

La *alternativa del Nuevo Populismo Fiscal* se asemeja al modelo Neo-conservador en el control del gasto administrativo, en la reducción de las contribuciones y tasas y del empleo público. Pero no opone el gasto social al gasto productivo (inversión pública para la producción). En este sentido se asemeja al modelo bienestarista.

En cierta manera toma aspectos de cada modelo y los combina de una forma nueva. Tiende a superar las limitaciones tanto de uno como del otro y se confronta con ambos. Respecto del neoconservadorismo, el nuevo populismo fiscal rechaza sus consecuencias de desprotección social de los sectores desfavorecidos de la

población debido al recorte de los gastos sociales. Respecto a los bienestaristas les crítica su énfasis en la presión fiscal y la ineficiencia del gasto público y de la administración. La austeridad administrativa, la reducción del empleo público, el desarrollo urbano y las inversiones en obras públicas financiado por los beneficiarios, tienen por objeto no restarle recursos al Estado para responder a las exigencias del gasto social y a obras públicas que potencien la producción.

En la medida en que debe producir un gasto eficiente y maximizar el recurso, el proceso de toma de decisiones de la política fiscal hace más sobresaliente el rol de lo técnico-profesional y en consecuencia una mayor participación de los Secretarios de Hacienda.

## 2. MATERIAL Y MÉTODO.

Se aplicó un cuestionario semiestructurado en 1988 a Intendentes de 41 Municipios de 5000 habitantes -sobre un total de 54, según el Censo 1980-, y en 1993 sobre 42 del mismo total.<sup>(7)</sup>

Según el Censo 1991, se clasificaron los municipios encuestados (tanto en 1988 como en 1993) en municipios pequeños (entre 5000 y menos de 9.500 hab.), medianos (entre 9.500 y menos de 19.000 hab.) y grandes (entre 19.000 y más habitantes). Cuadro 1 muestra la distribución de los mismos por año de aplicación de la encuesta.

La comparación entre las respuestas obtenidas en

---

(7) En ambas oportunidades, se excluyó el Municipio de la Ciudad de Córdoba por la desproporcionalidad de sus dimensiones (1.200.000 habitantes, Censo 1991), comparado con el segundo en orden poblacional - Río Cuarto- y con el resto de los municipios.

1988 y 1993 se realizó a nivel agregado, tomando cada año por separado. El 85% de los municipios contenidos en la muestra de 1993 coinciden con la de 1988. Las tendencias detectadas deben ser entendidas en función del conjunto de cada muestra. El parámetro de homogeneización de las muestras es la distribución de los municipios por tamaño. (Cuadro 1).

Cuadro 1: Distribución de las ciudades por tamaño de la población según Censo 1991

Población	Encuesta 1988	Encuesta 1993
5.000 < 9.500 ha.	20	20
9.500 < 19.000 ha	13	14
- > 19.000 ha.	8	8
TOTAL	41	42

Para la comparación se utilizó una estrategia cuantitativa (Correlación "r" Pearson) contrastando las variaciones entre las muestras.

Para la estimación del Índice de la Correlación "r" de Pearson, dada la intervención de variables discretas, se operativizaron a un nivel de medición ordinal, mediante la aplicación de escalas Lickert.

Los datos sobre la opinión y definiciones de los Intendentes, refieren a:

- Las preferencias respecto a los gastos que debe privilegiar en sus municipios. Se presentó un listado de servicios y erogaciones. En relación a cada ítem los Intendentes debían responder si preferían "gastar mucho más", "gastar más", "lo mismo", "menos", o "mucho menos".

- Preferencia de los Intendentes en relación a incrementar o disminuir en sus municipios las tasas y contribuciones, también operativizada en escala ordinal.
- Importancia de la participación que tiene el Secretario de Hacienda en la toma de decisión de la política fiscal local, comparativamente a la importancia de los funcionarios electos, según informan los Intendentes, operativizada en escala ordinal de más a menos importante. Se presentaron tres instancias de decisión en que dicha participación se puede manifestar: sea en el momento de determinar el gasto total anual; en el de la distribución del gasto entre las diferentes dependencias de la municipalidad; y en caso de la introducción de innovaciones para mejorar el nivel de recursos fiscales del municipio.

### **3. LAS DEFINICIONES Y ORIENTACIONES DE LOS INTENDENTES RESPECTO DE LOS GASTOS MUNICIPALES**

#### **3.1 Categorización de los gastos municipales.**

Se categorizan según su función social, es decir de acuerdo al objeto social sobre el cual se desea actuar. De acuerdo a este criterio tenemos:

a) Servicios Sociales: Salud y Asistencia Social. En Asistencia Social se clasifican los siguientes gastos: Asistencia a sectores de escasos recursos, Guarderías y Hogares para niños, Asistencia a los ancianos y Vivienda para sectores marginados o con viviendas precarias.

Se diferencian Salud y Asistencia Social. El gasto en Salud es considerado no específico de un sector determinado. Si bien la mayor parte de este gasto se dirige principalmente a los sectores pobres, la Salud Pública

es una preocupación generalizada por los efectos que su desprotección puede provocar en el conjunto de la población. En cambio, la Asistencia Social es focal, sus efectos, en principio, afectan a un sector delimitado.

b) Desarrollo Urbano: Se diferencia el tipo "tradicional" del "moderno". El primero comprende funciones que por el tiempo transcurrido se consideran propias y de rutina del municipio: extensión del alumbrado público, pavimentación, espacios verdes y parques, vivienda, mejoramiento de la zona comercial.

Estas inversiones, afectan directamente las finanzas municipales, toda vez que el capital invertido es retornable a largo plazo, mediante tasas o cuotas de bajo costo relativo para el beneficiario.

El desarrollo de tipo moderno, implica una innovación en las funciones de los Municipios, no solo por ser relativamente recientes sino por la escasa extensión en la población de servicios como red cloacal, gas natural y agua potable. Si bien la inversión es costosa, el financiamiento del mismo corre por cuenta del frentista beneficiado y es capital retornable para la Municipalidad.

c) Recreación y actividades culturales: Este servicio consiste en la ayuda a clubes, deporte, actividades culturales (talleres, artesanías, artísticas, etc, festivales, espectáculos o eventos festivos). Se apoyan bajo el supuesto de su función de integración social, o convenientes para la visibilidad de las figuras o funcionarios políticos.

d) Gastos de funcionamiento: Gastos de equipamiento e infraestructura de los servicios municipales y los gastos de administración, en particular los sueldos de los empleados públicos.

e) Servicios Urbanos: Incluye la limpieza de calles y recolección de basura y la ayuda a Bomberos Voluntarios, agua, luz, si correspondieran.

### **3.2. Los cambios entre 1988 y 1993 en las preferencias de gastos y prioridades políticas de los Intendentes.**

El Cuadro 2 (pág. 226) presenta los cambios en las prioridades de los Intendentes, según prefieran gastar más, igual o menos en los diferentes rubros que componen el gasto municipal (escala de '1 a 5', donde '1' representa gastar mucho menos y '5' mucho más). Las preferencias para el término medio de los intendentes se expresa en la media que corresponde a cada año de la encuesta.

Los Gastos Sociales, salvo Salud, han descendido en la preferencia de los Intendentes. Estos junto con Vivienda (para sectores medios y bajos altos) eran los rubros más altamente valorados en las preferencias de los Intendentes en 1988. En 1993, sólo Salud alcanza la puntuación que significa gastar más. Sustitución de viviendas precarias, aún cuando ha incrementado comparativamente de manera significativa no fue y no está ahora entre las principales prioridades de los Intendentes.

Cuadro 2: Preferencias y prioridades de los Intendentes

Gastos	Año 1988	Año 1993	Dif. 93-88
Vivienda	3.95	4.05	+10
Ayuda social Pobreza	3.78	3.67	-11
Guardería y Hogares p/ Niños	3.71	3.36	-35
Ancianos	3.73	3.52	-21
Salud	3.73	3.91	+18
Equipamiento Municipal	3.73	3.55	-18
Extensión de Alumbrado Público	3.70	3.71	+01
Actividades culturales	3.68	3.67	-01
Pavimentación	3.54	3.71	+17
Parque y espacios verdes	3.49	3.39	-10
Limpieza y recolección de basura	3.37	3.21	-16
Sustitución viviendas precarias	3.37	3.62	+25
Deportes y clubes	3.34	3.31	-03
Mantenim. Edificios Públicos	3.20	3.17	-03
Gas Natural	2.95	3.17	+22
Agua Corriente	2.93	3.14	+21
Sueldos de empleados	2.88	3.17	+29
Protección contra incendios	2.83	3.14	+31
Renovación zona comercial	2.49	3.45	+96
Red cloacal	1.81	2.76	+95
Gastos totales	3.36	3.43	+07

Entre los gastos en Desarrollo Urbano, priman los gastos tradicionales en Vivienda, Alumbrado Público y Pavimentación y se incrementa fuertemente en la preferencia de los Intendentes el gasto en la Renovación de la Zona Comercial. En tanto, Parques y Espacios Verdes disminuye comparativamente.

En promedio, la preferencia que más ha crecido es la correspondiente a Desarrollo Urbano moderno: Gas Natural, Agua Corriente y Red Cloacal, pero se mantiene entre las medias de preferencias más bajas.

Respecto a los gastos de funcionamiento, las erogaciones en equipamiento municipal disminuyen en la

preferencia media de los Intendentes, mientras el rubro Sueldos de los Empleados Públicos, una de las medias más bajas en 1988, en término medio incrementa en 1993.

Lo característico que surge de la comparación es la disminución de algunos gastos sociales ( pobreza, niños, ancianos) y la importancia que adquiere en su conjunto los temas de desarrollo urbano, con mayor énfasis en el tradicional pero con un mayor incremento en todos los rubros del desarrollo urbano moderno.

A pesar de estas variaciones, las preferencias de los Intendentes, en promedio para todos los gastos, se mantiene entre gastar lo mismo y gastar un poco más. Aunque comparativamente la orientación a incrementar el gasto es más marcada entre nuestros Intendentes que las expresadas por los Alcaldes de países como Canadá, Francia, Japón, Estados Unidos, Finlandia, Bélgica y más bajas relativamente que Israel en algunos gastos como Asistencia Social, Parquización y Vivienda. Respecto a Gasto Total, nuestros datos reflejan una orientación incrementalista. (Apéndice: Gráfico1).

Sin embargo, tomando Córdoba aisladamente se visualiza un desplazamiento desde los gastos sociales, significativos en 1988, a otros ítems que pueden estar indicando una configuración en 1993 diferente a la alternativa bienestarista. Las correlaciones entre las preferencias expresadas por los Intendentes en 1988 - Cuadro 3- y las correspondientes a 1993 -Cuadro 4- reflejan mejor estas diferencias.

Cuadro 3: Correlación entre las preferencias del Intendente en relación a los gastos del Municipio. Año 1988. Correlación "r" Pearson.

	Desarrollo Urbano Tradicional	Comodidades Urbanas Modernas	Administ. y Salarios Empleados
Asistencia Social	.2886 39 p=.075	.1820 39 p=.913	.1186 39 p=.472
Desarrollo Urbano Tradicional		.3538 39 p=.027	.4202 39 p=.008
Comodidades urbanas modernas			.2008 39 p=.214
Deportes Clubes y Act. Cultura			.4290 39 p=.006

Significación:  $p \leq .1$

Las preferencias en 1988 muestran una configuración aproximada a la alternativa bienestarista. Se asocian significativamente Asistencia Social y Desarrollo Urbano Tradicional, éste y Recreación (clubes y actividades culturales) y Administración y Sueldo de los Empleados. El Desarrollo Urbano Moderno y el Tradicional muestran también una interesante asociación.

Cuadro 4: Correlación entre las preferencias del Intendente en relación a los gastos municipales. Año 1993. Correlación "r" Pearson.

	Asistencia social	Desarrollo Urbano Tradicional	Comodidades Urbanas Modernas	Deportes Clubes y Act. Cultura
Desarrollo Urbano Tradicional	-.1259 40 p=.439			
Comodidades Urbanas Modernas	.2112 40 p=.191	.1838 40 p=.256		
Deportes Clubes y Act. Cultura	.4333 40 p=.005	.0807 40 p=.620	.3409 40 p=.031	
Administ. y Salarios Empleados	.2033 40 p=.208	.5685 40 p=.000	.0651 40 p=<.690	.0477 40 p=.770

Significación:  $p \leq .1$

En cambio las correlaciones obtenidas a partir de los datos de 1993, sugieren dos configuraciones alternativas. En primer lugar se destaca Asistencia Social, Recreación y Desarrollo Urbano Moderno lo que nos aproxima a la emergencia del nuevo populismo fiscal. En segundo lugar, se manifiesta una fuertísima correlación entre Desarrollo Urbano Tradicional y Gastos de Administración y Sueldos, que revela la persistencia del modelo bienestarista, si bien no tan marcado como en el periodo anterior.

### 3.3. Las bases estructurales de las preferencias.

El único dato actualizado disponible como indicador

de las condiciones estructurales de los Municipios es el tamaño de sus poblaciones según el Censo 1991. El Cuadro 1 muestra su distribución.

La correlación 'r' Pearson entre Asistencia Social y gastos en Recreación con el tamaño de la población y su evolución (Apéndice: Tabla 1), nos permite sugerir que en 1988 en los municipios de menor población, sus Intendentes tienden a preferir gastar más en estos rubros. Por otro lado, a menor crecimiento poblacional más se inclinan los Intendentes a gastar en los sectores sociales menos favorecidos.

Un indicador de desarrollo, en nuestras realidades, es el crecimiento poblacional de las ciudades. Este se produce fundamentalmente por migraciones desde regiones deprimidas, las que a su vez decrecen o crecen menos.

Esta combinación de intereses Asistencia Social, Recreación y pequeños municipios de escaso desarrollo, permite suponer una relación entre escasez de recursos y orientación bienestarista. Las pautas culturales se asientan y responden a realidades y condiciones sociales concretas.

En 1993, la asociación entre condiciones sociales similares y la preferencia de los Intendentes de las comunidades pequeñas a gastar más en desarrollo urbano en general, reflejan un cambio en las orientaciones de los Intendentes. Estos privilegian alguna forma de desarrollo por sobre los gastos sociales.

La correlación insignificante entre los tipos de Desarrollo Urbano -tradicional y moderno- con el tamaño de la población y su evolución intercensal en los años considerados, y el uso de un indicador global que surge de la agregación de ambos tipos-desarrollo urbano en general- no nos permite elucidar si la variable demográfica favorece una orientación de desarrollo bienestarista

o neoconservadora. Aunque sí favorece una opción de desarrollo, según los datos de 1993.

### **3.4 Preferencia en relación a las tasas y contribuciones.**

A los Intendentes encuestados se les preguntó si en sus municipalidades las tasas y contribuciones deberían ser reducidas sustancialmente, en poco monto, mantenerse igual, aumentar un poco monto, aumentar sustancialmente.

La asociación entre preferencia del gasto y orientación a incrementar o reducir las contribuciones fiscales se muestran en Cuadro 5.

Se observan correlaciones significativas entre la tendencia a aumentar las tasas y contribuciones con las preferencias propias de la alternativa bienestarista y a la inversa, cuando los Intendentes se orientan a disminuir la presión fiscal menos prefieren gastar en rubros privilegiados en el esquema bienestarista.

La correlación entre Desarrollo Urbano Tradicional, Recreación y Actividades Culturales y Gastos de Administración y Sueldos de Empleados Municipales significa que a mayor preferencia por el desarrollo tradicional y por los gastos en recreación, mayor expansión del gasto administrativo municipal o bien la relación positiva inversa.

**Cuadro 5: Correlación entre las preferencias del Intendente respecto a incrementar gastos y contribuciones y tasas (1988 - 1993). Correlación "r" Pearson.**

Preferencia en gastos (- a +)	Preferencia respecto al incremento contribuciones y tasas (- a +)	
	1988	1993
Asistencia Social (Pobres, Niñez, Ancianos)	.0574 (39) P=.729	.01542 (40) P=.342
Desarrollo Urbano Tradicional	.2561 (39) p=.116	.2803 (40) p=.060
Comodidades Urbanas Modernas	.0921 (39) p=.577	.1368 (40) p=.400
Deportes Clubes y Act. Culturales	.3176 (39) p=.049	.1345 (40) p=.408
Administración y Salarios de Empleados	.3176 (39) p=.056	.3317 (40) p=.537
Total de gastos	2.339 (39) p=.152	.02032 (40) p=.203

Significación:  $p \leq .1$

#### 4.5 La importancia del Secretario de Hacienda en la toma de decisión de las políticas fiscales.

Cuadro 6: Correlación entre las preferencias en gastos y la importancia del Secretario de Hacienda, según opinión del intendente. Correlación "r" Pearson.

Preferencias del Intendente. (- a +)	Particip. Sec. Hac. distribuc. entre Dptos. (- a +)		Particip. Sec. Hac. distribuc. entre Dptos. (- a +)		Particip. Sec. Hac. innovación de recursos (- a +)	
	1988	1993	1988	1993	1988	1993
Asistencia Social	*	*	*	*	.2503 39	-.2522 40
Desarrollo Urbano Tradicional	*	*	.2774 38 p=.092	-.2894 40 p=.070	p=.141 *	p=.134 .2412 40
Comodidades Urbanas Modernas	*	*	*	.2278 40 p=.157	*	p=.134 *
Deportes, Clubes y Actividades Culturales	*	.1573 40 p=.332	*	*	*	.1630 40 p=.315
Administración y Salarios de Empleados	.1883 37 p=.264	*	*	.1551 40 p=.339	*	.1316 40 p=.315
Gasto Total	*	*	*	*	.2136 36 p=.211	.1316 40 p=.418
Incremento de contribuciones y tasas	.2610 37 p=.119	-.1804 40 p=.016	*	-.3897 40 p=.016	*	-.3053 40 p=.055

Significación:  $p \leq .1$

\*No asociación (Índice de correlación  $\leq .90$ )

El Cuadro 6 representa las asociaciones entre las preferencias de los Intendentes en relación a los gastos Municipales y, según lo informado por estos, la importancia de la participación del Secretario de Hacienda en la decisión fiscal.

Los únicos ítems cuyas correlaciones interesa analizar dada su significación y presencia en los dos años comparados son las relaciones entre: Desarrollo Urbano Tradicional e importancia del Secretario de Hacienda en la distribución del Gasto por Departamentos (las más significativas); Asistencia Social y participación del Secretario de Hacienda en las innovaciones para obtener más recursos (relativamente significativa); y Preferencia por incremento de la presión fiscal y participación del Secretario de Hacienda en la determinación del Gasto Anual (la menos significativa comparativamente).

En todas esas relaciones se observan cambios entre 1988 y 1993; mientras en 1988 la importancia del Secretario de Hacienda es mayor cuanto más incrementalista es la preferencia del Intendente y a la inversa, en 1993 la relación se muestra opuesta, cuanto menos incrementalista es la posición del político, más importancia tiene el técnico y a la inversa.

La interpretación que proponemos es que la mayor participación del Secretario de Hacienda en el reparto de gastos tiene que ver con la relación incremento de las erogaciones-limitados recursos disponibles, por ello también es importante su participación en la determinación del gasto total cuando la posición del Intendente es el aumento de la presión fiscal. A más gastos se necesitan más recursos y esto supone mayor presión fiscal, en particular cuando se trata de Desarrollo Tradicional y Asistencia Social. Por su parte su participación es menos importante cuando menos se prefiere gastar en estos rubros.

En 1993 la importancia del Secretario de Hacienda

aumenta cuando la orientación del Intendente es disminuir los gastos y disminuye cuando la preferencia es aumentarlos. La participación del Técnico se torna importante cuando la decisión es disminuir los gastos teniendo en cuenta la necesidad de adaptar los gastos a los recursos en una situación en que entran en juego diversos intereses conflictivos (vivienda, renovación de la zona comercial, pavimentación, alumbrado público, espacios verdes y parques) y que competen a distintos Departamentos del Ejecutivo. Mientras en 1988 se adaptarían los recursos a los gastos, en 1993 se racionalizaría el gasto en relación a los recursos

En cuanto a la participación del Secretario de Hacienda en la introducción de innovaciones para mejorar los recursos fiscales, resulta interesante observar el contraste entre 1988 y 1993. Mientras en 1988 el Secretario de Hacienda adquiere mayor importancia cuando más fuerte es la orientación del Intendente hacia el gasto en Asistencia Social, en 1993 su papel en esta situación es reemplazado por la decisión política de los funcionarios electos, en tanto mantiene su importancia respecto al Desarrollo Urbano Tradicional.

La interpretación que proponemos es que se verificaría en 1993, respecto a los gastos en Asistencia Social, un nivel menor de consenso en cuanto a comprometer esfuerzos de innovación para obtener recursos que se destinen a esos gastos. Mientras que en relación al gasto en Desarrollo Tradicional, pasada la discusión sobre su reparto, el acuerdo ya supuesto, permea el papel técnico del Secretario de Hacienda.

También en 1993 es menor la importancia del Secretario de Hacienda en las tres instancias de las decisiones fiscales, cuando el Intendente se orienta hacia el incrementalismo en relación a las tasas y contribuciones.

Se manifiesta nuevamente una relación acepta-

blemente significativa entre el tamaño del municipio y las variables política-fiscales: a) preferencia respecto a los gastos en general y b) participación del Secretario de Hacienda en las decisiones presupuestarias del gasto y de la distribución de éste entre distintos Departamentos (Apéndice: Tabla 2), sin embargo dicha asociación se produce sólo para el año 1988. En el año 1993, las variables fiscales parecieran independizarse del tamaño de la población y depender más de comportamientos políticos.

## CONCLUSIONES

Los cambios en las preferencias de los Intendentes observados en 1988 y 1993 son sintéticamente los siguientes:

- \* Disminuyeron los gastos sociales salvo salud, y crecen en la preferencia de los Intendentes los gastos de desarrollo urbano tanto el de tipo tradicional como el moderno.
- \* Vivienda (para sectores medios y bajo alto) es sin duda la principal prioridad en el ámbito local, en opinión de los Intendentes.
- \* Según los funcionarios locales, debe reducirse el costo de funcionamiento de las municipalidades, pero la media general, en 1993, para las erogaciones en personal ha aumentado comparativamente a la correspondiente a 1988.
- \* Dentro del desarrollo urbano tradicional, renovación de la zona comercial es el ítem de mayor crecimiento en la preferencia de los Intendentes.
- \* Sin embargo la evaluación de que se debería gastar más en pavimentación y alumbrado público, se mantiene relativamente alta en ambos momentos observados (1988 y 1993).

- \* La principal prioridad en la orientación del gasto municipal, de acuerdo a la opinión de los jefes comunales es Salud. La más alta comparativamente con las prioridades señaladas por sus pares de países como Israel, Finlandia, Francia, Japón, Bélgica, Canadá y Estados Unidos.
- \* En perspectiva internacional los alcaldes cordobeses tienen una propensión mayor a gastar más en general.

La significativa correlación positiva encontrada en 1988 entre las preferencias "gastos en asistencia social" y en "desarrollo urbano tradicional"; entre éstos y "gastos administrativos y en personal"; como así también la fuerte asociación que presenta "deportes y clubes" con los dos anteriores, nos permiten confirmar la coexistencia de una cultura bienestarista y una cultura fiscalmente conservadora. Esta última orientación cultural parece ser más fuerte en municipios de mayor tamaño y desarrollo. Mientras que en los municipios pequeños y de menor crecimiento demográfico, los Intendentes prefieren más gastar en asistencia social, clubes y deportes.

En cambio las correlaciones obtenidas a partir de los datos de 1993, sugieren dos configuraciones alternativas. En primer lugar se destaca Asistencia Social, Recreación y Desarrollo Urbano Moderno lo que nos aproxima a la emergencia del nuevo populismo fiscal. En segundo lugar, se manifiesta una fuertísima correlación entre Desarrollo Urbano Tradicional y Gastos de Administración y Sueldos, que revela la persistencia del modelo bienestarista, si bien no tan marcado como en el periodo anterior.

Se destacan también correlaciones significativas entre la tendencia a aumentar las tasas y contribuciones con las preferencias que hemos tipificado como rasgos de la alternativa bienestarista. Ello significa también la relación inversa, cuando los Intendentes se orientan a

disminuir la presión fiscal menos prefieren gastar en rubros privilegiados en el esquema bienestarista, asemejándose a la opción neoconservadora.

Respecto a la participación del Secretario de Hacienda -la racionalidad técnica- en la toma de decisión de la política fiscal, se destaca la relación inversa entre la importancia de aquella y la orientación del Intendente a una mayor presión fiscal municipal.

La asociación entre la mayor importancia del Secretario de Hacienda en la búsqueda de fuentes de recursos sin acudir a la presión fiscal y la preferencia del Intendente a gastar más en Desarrollo Tradicional, podría estar indicando la presencia de rasgos del nuevo Populismo Fiscal. Esta interpretación asume que la tendencia en los líderes locales sería hacer más con menos, entendiendo "menos" como "menor presión fiscal".

A su vez la menor importancia del Secretario de Hacienda en la innovación de recursos cuando de la Asistencia Social se trata podría estar indicando un esquema más próximo a la orientación neoconservadora, aspecto que se vería reforzado por la relación entre disminuir la presión fiscal y explorar otras formas de obtención de recursos (Correlación negativa entre incremento de contribuciones y tasas e innovación de recursos)

De acuerdo a nuestro modelo de cultura política puede considerarse que se insinúan ciertos rasgos que deberán ser relacionados más específicamente con otros que pudieran resultar en futuros análisis, para poder recién afirmar o descartar configuraciones significativas -en las definiciones de los Intendentes- que las vinculen con más especificidad a alguna de ellas.

No obstante, los contrastes entre 1988 y 1993 están evidenciando cambios que debilitarían la perspectiva bienestarista. Es decir que van apareciendo liderazgos con nuevas orientaciones, aunque ella aún permanezca.

**BIBLIOGRAFÍA**

BALDERSHEIM, BALME y OTROS (1989). (Editors) *New Leaders Parties and Groups: Comparative Tendancies in Local Leadership*. Bour-daux (Francia): Centre d'études et de recherche sur la vie locale. Institute d'études politiques.

BORON, A. 1991. *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.

CLARK, T. LIPSET, S., REMPEL, M. 1993. "The declining political significance of the social class". *International Sociology*, Vol. 8 N. 3: 293-316.

CLARK, T., LIPSET, S. 1991. "Are social classes Dying". *International Sociology*, Vol. 6 N. 4: 397-410

CLARK, T. 1989 "What Causes Political Cultures?" in Baldersheim, Balme y otros (1989). (Editors) *New Leaders Parties and Groups: Comparative Tendancies in Local Leadership*. Bourdaux (Francia): Centre d'études et de recherche sur la vie locale. Institute d'études politiques.

CLARK, T., BURG, M., DIAZ DE LANDA, M. 1984. "Political Cultures and Austerity Strategies" Washington D.C.: American Political Science Association Meeting.

CLARK, T., FERGUSON, L. 1983. *City Money*. Columbia University Press. Nueva York.

CROZIER, Michel. 1989. *Estado Modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, México: FCE.

DIAZ DE LANDA, Martha. 1991a. "El empleo público como recurso electoral y la cultura política fiscal a nivel municipal. Recambio político y evolución del gasto en personal" *Revista de la Universidad Blas Pascal*. Vol. 1, No.1:51-67

————— 1991b "Descentralización Nacional y Provincial en el marco de la Reforma del Estado en la Argentina". en *Descentralización Política y Consolidación De-*

*mocrática*. Dieter Nohlen.(editor). Coedición de Edit. Nueva Sociedad y Edit. Síntesis. Caracas.

—————1990. "El Dilema de los Municipios de Córdoba frente a la crisis fiscal y la consolidación democrática". XII Congreso Mundial de Sociología. Madrid. Julio 9-14.

DIAZ DE LANDA, M. SCARPONETTI, P. 1989. "Crisis Fiscal e Innovación Municipal". CONICET: Informe. Mimeo.  
FIEL 1987. *El Fracaso del Estatismo. Una propuesta para la reforma del sector público argentino*. Buenos Aires. Sudamericana-Planeta.

INGLEHART Ronald. 1990. *Cultural Shift in Advanced Industrial Society*.Princeton: Princeton University Press.

—————1989."Cultural Change and the Rise of the Fiscal Populist", en. Baldersheim, Balme y otros. (Editors) *New Leaders Parties and Groups: Comparative Tendancies in Local Leadership*. Bourdaux (Francia): Centre d'etudes et de recherche sur la vie locale. Institute d'etudes politiques.

OFFE, Claus. 1986. *Las contradicciones del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.

MORA Y ARAUJO, M. 1991. *Ensayo y Error. La nueva clase política que exige el ciudadano argentino*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta.

WEBER, Max. (1969). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica

ZEMELMAN, Ronald (1991). *Cultura y Política en América Latina*. México. Edic Siglo XXI / Naciones Unidas.

### APENDICE

Tabla 1: Correlación "r" Pearson. Preferencia del Intendente y Tamaño de la Población. Cambios 1988 - 1993

Preferencia del Intendente	Pobl. 1991	Dif. 90-80	Pobl. 1991	Dif. 90-80
Asistencia Social	-.2609 (39) p=.109	-.4414 (39) p=.006		
Desarrollo Urbano en General			-.3042 (40) p=.055	-.3015 (45) p=.023
Recreación (Deportes, Clubes, etc.)	-.3023 (39) p=.132			
Gastos en general	-.2455 (39) p=.132			

Significación:  $p < .1$

Tabla 2: Correlación entre la importancia del Secretario de Hacienda y tamaño del Municipio

Preferencia del Intendente y participación	Tamaño de la ciudad Total población Censo 1991	
	1988	1993
Preferencia del Intendente en los Gastos Generales (- a +)	-.2609 (39) p=.109	-.4414 (39) p=.006
Participación del Secretario de Hacienda en decisiones presupuestarias (- a +) p=.023	-.3042 (40)	-.3015 (45) p=.055

Significación:  $p < .1$



## LA DESPENALIZACION DEL ABORTO: ACTITUDES Y OPINIONES DE LOS ESTUDIANTES DE DERECHO <sup>1</sup>

*Dr. Carlos A. Lista \**

**Sumario:** Este artículo analiza las actitudes y opiniones hacia la despenalización del aborto utilizando datos de una muestra de estudiantes de Abogacía de la Universidad Nacional de Córdoba. Son sus objetivos detectar el grado de aceptación o rechazo, por parte de los futuros abogados, de las causas "graves" y "leves" que suelen ser utilizadas como fundamentos de la decisión de abortar. Se examina, asimismo, el poder predictivo que tienen el "sexo", la "moralidad sexual" y la "valoración de la vida" sobre las variaciones actitudinales y de opinión con respecto a la despenalización de las distintas causales de aborto.

<sup>(\*)</sup> Profesor Titular de la Cátedra "B" de Sociología de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

(1) El presente artículo contiene los resultados parciales de una investigación realizada por integrantes de la Cátedra "B" de Sociología, en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, durante el período 1992-1993. Agradezco a los Abogados María Eugenia Gómez del Río, Juan Marco Vaggione y Claudia Dorado por su participación en la elaboración del instrumento de recolección y en la creación del banco de datos, así como por sus valiosos comentarios; a la Abogada María Teresa Vocos por su aporte en la discusión de aspectos jurídicos y a Inés Haefeli por el apoyo técnico recibido. Agradezco, asimismo, a los docentes de la Cátedra "B", en su conjunto, por su colaboración en la tarea de recolección de la información necesaria y a los alumnos que accedieron a participar en esta investigación.

## INTRODUCCION

La investigación sobre las actitudes y opiniones hacia el aborto inducido tiene ya varias décadas de desarrollo en otros países, como consecuencia, entre otras causas, del significado social y político que esta práctica posee para la sociedad en general y para determinados segmentos poblacionales en particular, sobre todo el femenino. En estos ámbitos sociales la capacidad reproductiva constituye un tema estratégico de discusión política sobre el que giran argumentos de diverso tipo, bien sea reconociendo a la mujer la libertad de controlarla y decidir sobre ella, bien sea promoviendo su control por el Estado, la ley y diversas profesiones, en particular las médicas y jurídicas. El aborto, por constituir un método extensamente usado por las mujeres para regular la reproducción y por las consecuencias que tiene para la salud de la población, ocupa un lugar central en dichas discusiones. En Argentina el conocimiento sobre el aborto como práctica y de las actitudes que los individuos tienen hacia la misma es extremadamente parcializado y los datos sobre los que se basa aparecen como pocos confiables.

Los resultados que se exponen a continuación son producto de una investigación encuadrada dentro de un proyecto más general, cuyo objetivo consiste en detectar las actitudes hacia la penalización y moralidad del aborto en distintos grupos poblacionales de Argentina. El presente trabajo se centra en las opiniones de un segmento específico de la población, el de los futuros abogados, sobre la despenalización de diferentes motivos sobre los que se funda la decisión de abortar <sup>(2)</sup>.

---

(2) Se trabajó sobre el total de los alumnos asistentes a cinco cursos de sociología de la Carrera de Abogacía de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de

El fundamento de indagar sobre las actitudes de los futuros abogados hacia el aborto se debe a que las profesiones jurídicas constituyen un agente estratégico en el proceso de control social de esta práctica. En tal sentido las carreras de abogacía contribuyen a socializar a futuros profesionales que se desempeñarán como abogados litigantes, operadores judiciales, legisladores, funcionarios públicos y miembros del poder ejecutivo. Dada la importancia de su influencia política actual y futura y especialmente por su participación en la toma de decisiones en la elaboración y aplicación de las leyes sobre aborto, es que las actitudes de los futuros profesionales del Derecho constituyen un factor significativo en el debate sobre el aborto en el mediano y corto plazo. Detectar las tendencias actuales de tales actitudes permitirá, en alguna medida, no solo prever las políticas futuras sobre el aborto en la Argentina, sino además observar la complejidad y contradicciones internas de tales actitudes.

En lo que sigue, analizamos sumariamente las tendencias generales observadas respecto a la actitud general hacia el aborto, su moralidad y legalidad, lo que sirve de introducción al objeto central de este trabajo: las opiniones sobre la despenalización del aborto por causas "leves" y "graves" y el poder explicativo que de las mismas tienen el sexo de los respondientes, la ideología sexual y la valoración de la vida.

---

Córdoba (N=169). La población analizada presenta un alto grado de homogeneidad en cuanto a edad, educación y religión. El 67% oscila entre los 21 y 25 años, la religión dominante es la católica (85%) y obviamente, el nivel de educación alcanzado es universitario incompleto. El 44% de la muestra es de sexo masculino y el 54% femenino. Para la recolección de datos se utilizó un cuestionario semiestructurado, autoadministrado y anónimo, el que fue respondido en clase durante el mes de septiembre de 1992.

## **1. MORALIDAD Y LEGALIDAD: TENDENCIAS GENERALES**

Las investigaciones sobre actitudes hacia el aborto han priorizado los aspectos referidos a la legalidad/ilegalidad de este fenómeno, relegando a un segundo plano los atinentes a como la gente lo percibe moralmente. Si bien nuestro interés principal consiste en observar las tendencias de las actitudes hacia la penalización/despenalización del aborto, el análisis de las actitudes hacia la moralidad/inmoralidad de esta práctica agrega un elemento valorativo adicional de importancia. Partiendo del supuesto que las actitudes morales hacia un fenómeno preceden las opiniones, mucho más específicas, sobre la solución jurídica que se le da al mismo, nos interesa investigar en primer lugar no sólo sobre la intensidad de ambas clases de actitud sino, además, el tipo de relación que se da entre ambos aspectos, el de la moralidad y el de la legalidad.

El análisis de las opiniones y actitudes generales de los estudiantes permite realizar dos observaciones:

1) en relación a la valoración moral del aborto la tendencia dominante, tanto por parte de mujeres como de hombres (alrededor del 70%), es a considerar reprobable a esta práctica siempre o en la mayoría de los casos, mientras que interrogados sobre la conveniencia de la despenalización, las opiniones varían tanto cuantitativa como cualitativamente. La mayoría (52%) expresa que el aborto no debería ser penalizado en ningún caso o solo vía excepción, siendo las mujeres quienes más apoyan esta posición (58% de ellas), contra la posición masculina que mayoritariamente se expresa en contra de la despenalización (55%).

2) Una segunda observación corresponde a la relación moralidad-legalidad, específicamente a la pregunta sobre si los miembros de la sociedad tienden a favorecer

la existencia de leyes que consagran su propia moralidad. Los estudiantes muestran una clara tendencia a consagrar como legalmente apropiado lo que consideran es lo moralmente correcto, aunque en tal sentido se polarizan. La mayoría (49%) se manifiesta consistentemente en contra del aborto, tanto en su valoración moral como respecto a su despenalización, frente a quienes se expresan consistentemente a favor (31%). Una tercera alternativa es expresada por una franja minoritaria (20%), la que revela una actitud "tolerante", ya que si bien a pesar de considerar al aborto como una práctica inmoral siempre o en la mayoría de los casos, se manifiesta a favor de su despenalización. A partir de lo expresado se puede concluir que los futuros abogados pueden ser mayoritariamente clasificados entre quienes consideran al aborto una práctica inmoral y delictiva y quienes tienden a "normalizarla" valorativa y jurídicamente.

Las observaciones anteriores son generales y están referidas al contexto actitudinal amplio dentro del cual se enmarcan las opiniones particulares respecto al aborto. Esta práctica es el resultado de múltiples motivos o razones, las que son tomadas en cuenta al momento de decidir sobre ella. Es aconsejable entonces el análisis de las opiniones y actitudes referidas a situaciones particulares por las que se despenalizaría el aborto.

Dada la influencia, en cierto modo ambigua, que tiene el sexo del respondente para explicar variaciones actitudinales y de opinión hacia el aborto, es legítimo interrogarse entonces cuál es la posición de ambos sexos con respecto a la despenalización de los diversos fundamentos particulares por los que una persona puede decidir abortar. Finalmente, se utilizan dos variables de control, *la valoración de la vida y la moralidad sexual*, para determinar, asimismo, en qué medida las variaciones actitudinales y de opinión hacia y sobre la

despenalización del aborto son consecuencia de distintas posturas o cosmovisiones valorativas e ideológicas.

Para el cumplimiento de nuestros objetivos de investigación se realizaron análisis de frecuencia con propósitos descriptivos, a fin de ilustrar sobre las tendencias generales de ambos sexos al momento de expresar su aprobación o rechazo respecto a la despenalización de diversas causas de aborto. Asimismo, se efectuaron análisis de correlaciones para detectar el grado y la significación de la asociación entre las variables dependientes *causas leves* y *causas graves* y las independientes *sexo*, *valoración de la vida* y *moralidad sexual*. Para concluir se intenta una explicación de las distintas opiniones sobre el aborto, a través de un análisis de regresión en el que intervienen las cuatro variables enunciadas. En lo que sigue se ofrecen los resultados de los análisis propuestos.

## 2. CAUSAS LEGALES

Uno de los aspectos fundamentales del debate sobre la legalización/penalización del aborto, se centra en la discusión sobre las circunstancias bajo las cuales la interrupción voluntaria del embarazo puede ser despenalizada. En el mundo contemporáneo el tratamiento legislativo dado a esta práctica varía sustancialmente. En un extremo se encuentran las legislaciones que prohíben el aborto de manera absoluta, sin excepciones explícitas. El extremo opuesto es ocupado por los sistemas legislativos más permisivos que reconocen al aborto como un derecho de la mujer embarazada que puede ser practicado a simple requerimiento de esta.

El peligro de muerte para la mujer es la única causa que se contempla como excepción en aquellas legislaciones que restringen severamente el aborto, aún cuando la misma puede no estar explicitada sino solo

contemplada implícitamente. A ellos se suman aquellas legislaciones que si bien despenalizan otros motivos para interrumpir el embarazo (salud de la mujer, violación o incesto), mantienen una regulación jurídica restrictiva del aborto (Henshaw y Morrow, 1990). Un tercer tipo de tratamiento jurídico, menos restrictivo que los dos anteriores, es el que incorpora otras causas de despenalización. En particular, agregan excepciones referidas a condiciones sociales y económicas adversas que justifican la interrupción del embarazo. En muchos de estos países el aborto puede obtenerse prácticamente por simple requerimiento (Henshaw y Morrow, 1990). Finalmente, las legislaciones con mayor tolerancia de la práctica del aborto lo permiten a simple solicitud de la mujer.

En el mapa global de la legislación sobre el aborto se observa que la mayoría de los países con más de un millón de habitantes está bajo un régimen legal fuertemente restrictivo del aborto, con aproximadamente el 37% de la población mundial, entre los que se encuentra prácticamente la totalidad de Latinoamérica (con excepción de Cuba), gran parte de los países africanos y la mayoría de los países predominantemente católicos. A este grupo corresponde globalmente, asimismo, un menor desarrollo económico. Alrededor del 60% de la población mundial se encuentra bajo sistemas jurídicos permisivos, que ofrecen amplias alternativas legales a la mujer que desea interrumpir su embarazo voluntariamente. Entre ellos figuran algunos de los más extensos y con mayor número de habitantes (China, los E.E.U.U., India y la ex Unión Soviética), así como gran parte de los países que conformaban el bloque socialista (las ex Checoslovaquia y ex Yugoslavia, Cuba, Rumanía, Bulgaria, Hungría y Polonia) y la mayoría de los países más desarrollados económicamente (entre otros, Alemania, Japón, Italia, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Suecia, Noruega, Canadá, etc.).

La ley penal argentina contempla pocas causales por las que esta práctica no es punible. El aborto practicado por un profesional médico con el consentimiento de la mujer no es punible cuando se realiza a) para evitar un peligro para la **vida** y la **salud** de la madre (Código Penal, art. 86, inc. 1) o b) para interrumpir un embarazo resultado "de una **violación** o de un atentado al pudor cometido sobre una **mujer idiota o demente**" (Código Penal, art. 86, inc. 2). Con excepción de estas causales la interrupción de un embarazo es jurídicamente castigado. De esta manera, Argentina puede ser ubicada dentro de los países cuyo sistema legislativo castiga la práctica del aborto restringiendo su despenalización a un muy limitado número de causas.

Es importante destacar que las actitudes hacia la legalización del aborto se muestran particularmente sensibles según sea el tipo de causa que lo fundamente. Durante la década del ochenta, si bien por un lado el grado de aceptación de las denominadas causas graves tendió a ir en aumento, no ocurrió lo mismo con las denominadas causas leves, tal como sucedió en los E.E.U.U., siendo las variaciones en este tipo de causa un indicador sensible de los cambios actitudinales hacia el aborto (Granberg y Granberg, 1980).

A partir de opiniones de los analistas y de las evidencias empíricas aportadas por diversos investigadores sobre el tema (Jelen, 1984; Tedrow and Mahoney, 1979; Blake, 1971), es posible entonces concluir que las actitudes de los individuos hacia el aborto varían según sea el tipo de causa o fundamento del mismo. Es así que en los estudios sobre esta materia se distinguen, por un lado, las razones "duras" (*hard*) (Fuchs Ebaugh et.al. 1980; McIntosh et.al., 1979), "graves" o "traumáticas" (Jelen 1984), categoría que comprende al aborto que pone en riesgo la salud y/o vida de la mujer embarazada, su demencia o debilidad mental, la existencia de

deformaciones del feto o embarazos resultados de violación o incesto. Por otro lado, aparecen las razones "leves", "blandas" (*soft*) (Fuchs Ebaugh et.al. 1980; McIntosh et.al., 1979) o "electivas" (Jelen, 1984) que incluyen la falta de recursos económicos, el estado civil o la edad de la mujer (si es soltera o menor) o simplemente la preferencia o deseo personal de la mujer de no procrear, como es el caso de la mujer que no desea tener más hijos, o cuando sin tenerlos no desea ninguno.

En el caso de los fundamentos "graves", tanto el embarazo como el aborto parecen depender menos de la voluntad de la mujer y de su libre decisión o elección o hacen referencia a la existencia de peligros graves que justifican la decisión de evitar el nacimiento. El riesgo para la vida o salud de la mujer, defectos del feto, la demencia de la futura madre, la violación y el incesto son hechos que dependen en escasa medida de la decisión responsable de la mujer, por ser consecuencia de la acción de otros o aún de causas ajenas a la voluntad humana y por ser suficientemente serias como para excusar a la mujer de la decisión de quedar embarazada y/o de parir.

Distinta es la situación de los fundamentos "leves", en los cuales aparecen elementos electivos y causas de menor gravedad. La decisión de no procrear por falta de recursos económicos o por simple voluntad caen dentro de este tipo de fundamentos. Ser menor o soltera, a pesar de las implicaciones sociales, económicas y vitales para la mujer, pueden ser ubicados asimismo dentro de este grupo de fundamentos.

## **EL SEXO, LA MORALIDAD SEXUAL Y LA VALORACION DE LA VIDA**

Las evidencias empíricas muestran que el sexo es una variable de efecto complejo y ambiguo sobre las ac-

titudes hacia el aborto y que a través del tiempo, tanto el sexo como la edad muestran una influencia cambiante y tienden a disminuir su importancia como predictores (Mileti y Barnett, 1972; Agresti Finlay, 1981). Así por ejemplo, mientras en la década del sesenta, en los E.E. U.U., los hombres aparecían como más favorables al aborto que las mujeres, en la década del setenta, las diferencias actitudinales de ambos sexos fueron fluctuantes y contradictorias (Blake, 1971; Fuchs Ebaugh y Haney, 1980). Ello hace que el sexo no sea considerado un buen predictor, ya que aparece estadísticamente significativo en muy pocos años durante más de dos décadas.

A pesar de ello, dada su significación social, el sexo siempre se mantiene como una variable independiente o de control en cualquier análisis sobre el tema. A partir de las conclusiones contradictorias relativas a la influencia del sexo sobre las actitudes hacia el aborto, nos cuestionamos sobre su efecto en un contexto social como el argentino, dentro de la población que investigamos. Hipotetizamos que *el sexo de los futuros abogados estaría afectando la concepción del aborto que tienen los individuos, mostrando las mujeres actitudes más favorables respecto a la despenalización de un mayor número de causales de aborto*. En particular, *las mujeres se mostrarían más favorables que los hombres despenalizando no solo las llamadas causas "graves", sino también las causas "leves", que son aquellas referidas a hechos sobre los que las mujeres ejercen más control*.

De la revisión de los hallazgos de los análisis empíricos realizados sobre las actitudes hacia el aborto resulta que el poder predictivo de otras variables explicativas es también importante. Entre ellas se destacan la influencia de variables **estructurales**, como la *educación* (Singh y Leahy, 1978; Mileti y Barnett, 1972; Balkrishnan et al. 1972; Granberg y Granberg, 1980) y la *religión* (Mileti y Barnett, 1972; Richardson y Wightman Fox,

1972; Balakrishnan et al. 1972; Bowers y Weaver, 1979; Granberg y Granberg, 1980). Entre las llamadas variables **ideológicas** resultan particularmente importantes la *moralidad sexual* (Singh y Leahy, 1978; Granberg, 1978; Granberg y Granberg, 1980; Jelen, 1984; Luker, 1984) y la *valoración de la vida* (Baker, et al., 1981; Jelen, 1984; Granberg y Granberg, 1980).

Dado que la muestra analizada es altamente homogénea en educación y religión nuestro análisis se centra en el efecto del *sexo* y de las variables ideológicas *moralidad sexual*<sup>3</sup> y *valoración de la vida*<sup>4</sup>, las que son

(3) Para medir la *moralidad sexual* se construyó un índice a partir de seis preguntas sobre el grado de aprobación/desaprobación de a) la inclusión de la educación sexual en las escuelas públicas (EDUCACION SEXUAL), b) la disponibilidad de información sobre control de la natalidad para los adolescentes que lo desean (CONTROL NATALIDAD), c) la incorporación del divorcio vincular en la legislación argentina (DIVORCIO), d) las relaciones pre matrimoniales (RELAC. PREMATRIM.), e) la prohibición de la pornografía (PORNOGRAFIA) y f) la decisión de una pareja casada de evitar embarazos de manera permanente mediante esterilización de uno de ellos después de que ambos deciden que ya tienen el número deseado de hijos (ESTERILIZACIÓN). A las respuestas más favorables a la aprobación (permisividad sexual) se les asignó el más bajo puntaje (1) y a las menos favorables (restricción sexual) el puntaje más alto (4). Combinando los seis ítems se obtuvieron los puntajes individuales indicativos del grado de permisividad/restricción de la sexualidad indicativo del tipo de moralidad sexual de cada respondente, correspondiendo los valores más bajos a una moralidad permisiva y los más altos a una moralidad restrictiva.

- educación sexual (media=1.31)
- relaciones prematrimoniales (media=1.66)
- información sobre control de la natalidad (media=1.26)
- pornografía (media=2.28)
- divorcio (media=1.41)
- esterilización (media=1.70)

Si bien algunos investigadores han utilizado en la construcción de escalas de moralidad sexual opiniones acerca de la homosexualidad y la prostitución, ambas no fueron incluidas

utilizadas como variables de control. El particular significado que tiene el aborto, por un lado, en relación a valores tales como la vida y la muerte y por el otro, en relación a la sexualidad, nos permite predecir que el tipo de concepción que el individuo detenta sobre la vida/muerte y respecto a la moralidad sexual, estaría afectando significativamente las actitudes hacia el abor-

---

por considerar que el significado de la homosexualidad es diferente al que poseen las prácticas heterosexuales, aún las no convencionales. Lo mismo ocurriría con la prostitución, por constituir un modo de desviación institucionalizada. Consideramos, sin embargo, que sería importante construir una escala que incorpore ambos tipos de actitudes, para lo cual se hace necesario profundizar el análisis teórico y metodológico sobre ambos fenómenos.

(4) Para medir la *valoración de la vida* se construyó un índice tomando como indicadores las respuestas dadas a las preguntas sobre el derecho que un individuo tiene para disponer de su vida o de la vida de otro en el caso de enfermedad terminal con sufrimiento (eutanasia) y el derecho que un individuo tiene para disponer de su propia vida (suicidio). Se utilizaron dos preguntas tipo Likert con escalas de cuatro puntos. A las preguntas más favorables a la libre disposición de la vida propia o ajena les correspondió el puntaje más bajo (1), mientras que a las respuestas contrarias a la libre disposición de la vida les correspondió el puntaje más alto (4).

- derecho a disponer de la vida en caso de enfermedad terminal y con sufrimiento (eutanasia) (media=2.51)
- derecho a disponer de la vida propia (suicidio) (media=2.95)

Granberg y Granberg (1980), en su análisis de la valoración de la vida, encuentran que entre varios indicadores solo dos aparecen significativamente relacionados a la actitud hacia el aborto: desaprobación del suicidio y desaprobación de la eutanasia. Inicialmente en nuestro índice se introdujo también la opinión sobre la pena de muerte, pero a pesar de su correlación con los otros indicadores, fue posteriormente eliminada, dado que el uso público de la muerte en manos del Estado, con fines de castigo a delincuentes, puede tener un significado muy diferente que el uso privado de la muerte, como es el caso del suicidio, la eutanasia y el aborto. La construcción de un índice sobre valoración de la vida que incluya actitudes hacia la pena de muerte requiere un análisis estadístico pormenorizado y una mayor profundización teórica.

to, por lo cual se hipotetiza que la oposición a esta práctica se vería aumentada por una moralidad sexual restrictiva y una alta valoración de la vida expresada a través de la negativa a permitir la disposición de la vida con fines personales. El efecto del sexo sobre las actitudes hacia el aborto se vería entonces mediatizado por ambos tipos de posturas ideológicas, de manera tal que el *conservadorismo sexual y la negación absolutizada a disponer de la vida aumentarían la oposición al aborto tanto de hombres como de mujeres, en particular de las llamadas "causas leves"*.

Tabla 1: Causas por las cuales el aborto podría ser despenalizado. Porcentajes

FUNDAMENTOS	DESPENALIZACION		
	Sí (%)	No (%)	Media
Pelagra la vida de la mujer	93	7	1.07
Mujer débil mental	82	18	1.18
Violación	81	19	1.19
Incesto	64	36	1.36
Deformidad del feto	61	39	1.39
Imposibilidad económica	40	60	1.60
Mujer es menor	38	62	1.62
Mujer soltera	26	74	1.74
Mujer no desea hijos	24	76	1.76
Mujer no quiere más hijos	22	78	1.78

Un rápido análisis de la Tabla N° 1 nos permite observar que las causas más frecuentemente citadas como fundamentos por los cuales podría ser legalizado el aborto son "peligro de la vida de la mujer" (93%) y "debilidad mental de la mujer" (82%). De esta manera los futuros abogados demuestran una alta coincidencia con el sistema legal argentino en lo que hace a las dos primeras causas. Además se manifiestan mayoritariamente a favor de la despenalización de otras tres causas actualmente no contempladas por la ley, como es el caso de un embarazo que resulte de una violación (81%), de una relación incestuosa (64%) o cuando existen evidencias médicas de deformidad del feto (61%). De ahí en más se expresan mayoritariamente en contra de la legalización del aborto por otras causales. En resumen, los futuros abogados coinciden en aprobar las llamadas causas "fuertes", "duras" o "traumáticas" y en condenar mayoritariamente las llamadas causas "leves", "blandas" o "electivas" <sup>5</sup>.

---

(5) Para medir la aprobación/rechazo de la legalización de las distintas causales de aborto, se generaron dos índices referidos a los distintos tipos de fundamento ("graves" y "leves"), los que fueron seleccionados de acuerdo a los criterios teóricos enunciados y al promedio de aceptación o rechazo de su legalización por parte de los respondentes. El índice aditivo "fundamentos graves" incluye las siguientes causales: peligro para la vida de la mujer, mujer débil mental, violación, incesto y deformidad del feto (media= +.45). El índice aditivo "fundamentos leves" incluye las siguientes causales: imposibilidad económica, mujer es menor, mujer soltera, mujer no desea hijos, mujer no quiere más hijos (media= -.36). La aceptación de la legalización de los fundamentos del aborto fue codificada con (+1) el rechazo con (-1) y la duda con (0), por lo que los valores de las categorías varían entre +1 y -1, correspondiendo el valor 0 a quienes expresaron duda respecto a la legalización de todas las causales de cada tipo ("duda en todos"). La categoría "aprobación" incluye todos los valores positivos (+.20 a +1), mientras que la categoría "rechazo" comprende todos los valores negativos (-.20 a -1).

Tabla 2: Grado de aprobación/rechazo de los fundamentos "graves" y "leves" del aborto. Porcentajes.

	TIPO DE FUNDAMENTO					
	Graves			Leves		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Aprobación	75	73	75	28	28	28
Rechazo	20	26	22	66	71	68
Duda en todos	5	1	3	6	1	4
Total	100 (86)	100 (62)	100 (149)	100 (82)	100 (65)	100 (148)
			Media= .45			Media= -.36

Se observa una tendencia hacia el rechazo del conjunto de las causas "leves" (68%), con una media de -.36, mientras que respecto a las causas "graves" la tendencia es hacia su aprobación (75%), con una media del .45. Ambas tendencias confirman los hallazgos de otras investigaciones que señalan una diferencia sustancial en las actitudes que los individuos tienen hacia la legalización de las distintas causales de aborto <sup>6</sup>.

Nuestros hallazgos son coincidentes con los de otras investigaciones (Fuchs Ebaugh y Haney, 1980; Granberg y Granberg, 1980) en el sentido que existe una

(6) Es importante destacar que observando los extremos de ambas escalas (+1 y -1), respecto a las causas graves se detecta una concentración de opiniones que poseen puntajes reveladores de una alta aceptación de estas causales, ya que el 57% tiene un puntaje entre +.6 y +1. Con respecto a las causas leves, el 43% tiene un alto rechazo de la legalización de este tipo de fundamento (entre -.8 y -1), mientras que el 11% se muestra totalmente a favor de su legalización (+1).

fuerte variación actitudinal hacia uno u otro tipo de causales, siendo más negativas las actitudes hacia la legalización de causales sobre las que la mujer tiene mayor posibilidad de control (causas leves), que las actitudes hacia la legalización de causales sobre las que la mujer tiene menos posibilidad de control (causas graves).

A los fines de observar la importancia predictiva del sexo de los respondientes, de la moralidad sexual y de la valoración de la vida se calcularon correlaciones y regresiones.

Tabla 3: Correlaciones entre fundamentos leves del aborto, sexo, valoración de la vida y moralidad sexual.

	Fundam. leves	Sexo	Valoración de la vida	Moralidad sexual
Fundam. leves	—	-.123	-.523**	-.426**
Sexo		—	.062	.011
Valoración de la vida			—	.445**

N= 111

\*\* -.001

Tabla 4: Correlaciones entre fundamentos, graves del aborto, sexo, valoración de la vida y moralidad sexual.

	Fundam. graves	Sexo	Valoración de la vida	Moralidad sexual
Fundam. graves	—	.205	-.446**	-.305**
Sexo		—	.078	.028
Valoración de la vida			—	.441**

N= 113

\*\* -.001

Los resultados reafirman lo ya observado anteriormente: no se encuentra una asociación significativa entre el sexo y las actitudes que los respondientes tienen hacia la despenalización del aborto, bien sea por causas leves o graves. El signo negativo que presentan las correlaciones entre sexo y la despenalización de los fundamentos muestra la tendencia a que el sexo masculino se correlacione con el rechazo de la despenalización de ambos tipos de causales y a la inversa que el sexo femenino se correlacione con la aprobación de la despenalización de ambos tipos de causales (Tablas N° 3 y 4). Esta asociación es más fuerte en el caso de las causales graves que en las leves. Sin embargo las correlaciones no son significativas en ningún caso. Por otra parte, las correlaciones simples entre sexo y ambos tipos de causales también resultaron débiles, negativas y no significativas.

La observación más importante surge respecto a la asociación entre la aprobación/rechazo de la despenalización de ambos tipos de causales y la valoración de la vida. Esta aparece como relativamente fuerte, negativa y significativa, tanto respecto a los fundamentos leves ( $r = -.523$ ) como respecto a los fundamentos graves ( $r = -.446$ ), lo que evidencia que un alto grado de aprobación del derecho a disponer privadamente de la vida propia (suicidio) o de la ajena por piedad (eutanasia) se correlaciona con la aprobación de la despenalización del aborto, cualquiera sea el tipo de causal. Es de destacar, sin embargo, que la asociación es más fuerte cuando los fundamentos son leves.

Por último, respecto al vínculo entre moralidad sexual y actitud hacia la despenalización de los distintos tipos de fundamentos del aborto se observa asimismo una correlación fuerte, negativa y significativa ( $r = -.426$  y  $r = -.305$ ), lo que puede interpretarse como una asociación entre una moralidad permisiva y una actitud

favorable hacia la despenalización de ambos tipos de causales. Como en el caso anterior esta asociación es más fuerte cuando los fundamentos son leves.

Tabla 5: Regresiones de fundamentos leves de aborto sobre sexo, valoración de la vida y moralidad sexual

VARIABLES INDEPENDIENTES	BETA	P	R2
Sexo	-.095	.233	.002
Moralidad sexual	-.242	.007	.253
Valoración de la vida	-.408	.000	.272
R2= .329		p< .001	

Tabla 6: Regresiones de fundamentos graves de aborto sobre sexo, valoración de la vida y moralidad sexual

VARIABLES INDEPENDIENTES	BETA	P	R2
Sexo	-.172	.041	.015
Moralidad sexual	-.136	.145	.085
Valoración de la vida	-.372	.000	.202
R2= .243		p< .001	

Los resultados muestran, como era de esperar, de acuerdo a los resultados ya descritos, que el sexo no constituye un predictor útil al momento de explicar las actitudes hacia la despenalización de los diferentes tipos de variables de los futuros abogados. En ningún caso la condición masculina o femenina aparece como un factor significativo y fuerte para determinar las variaciones de actitud (los coeficientes y  $R^2$  son bajos).

El signo negativo de los coeficientes evidenciaría que el sexo masculino tiende a rechazar la despenalización de cualquier tipo de causal más que el sexo femenino y a la inversa que las mujeres tienden a aprobarlos más, aunque la no significación de los mismos estaría mostrando que esa tendencia no es estable ni generalizable. Es de destacar que al calcular regresiones particulares de sexo con las otras variables analizadas, en ningún caso los coeficientes resultaron significativos, ni altos, manteniéndose siempre negativos.

La valoración de la vida sigue constituyendo el mejor predictor de las actitudes hacia el aborto, ya que muestra coeficientes relativamente altos y significativos en la predicción tanto de actitudes hacia la despenalización de causales leves ( $\beta = -.408$ ) como de causales graves ( $\beta = -.372$ ). El valor negativo de los coeficientes estaría indicando que el reconocimiento del derecho a disponer de la vida propia o ajena con fines privados determina una actitud de aprobación hacia la despenalización de los distintos tipos de causales de aborto, siendo este poder predictivo mayor en el caso de las causales leves.

La moralidad sexual de los individuos revela cierta debilidad predictiva de las actitudes hacia la despenalización del aborto, sobre todo en el caso de las causales graves, donde su impacto es débil ( $\beta = -.136$ ) y no significativo ( $p = .145$ ). Si bien su influencia explicativa es mayor en el caso de las causales leves ( $\beta = -.242$ ),

continúa siendo baja y pierde significación ( $p=.007$ ).

Es importante destacar que las tres variables en conjunto explican .329 de la variación de la actitud hacia la despenalización del aborto por causas leves y .243 por causas graves.

Nuestros resultados son en alguna medida coincidentes con los de Jelen (1984) ya que tanto la valoración de la vida como la moralidad sexual pierden significación para explicar las actitudes hacia las causas graves (denominadas traumáticas por dicho autor), a pesar de que en la muestra analizada por nosotros el valor predictivo de la valoración de la vida continúa siendo importante. La diferencia se manifiesta respecto al impacto de la moralidad sexual sobre las causas leves (electivas según Jelen), ya que en la muestra por él analizada esta variable tiene mayor poder explicativo que en nuestro caso, lo que podría deberse, entre otras cosas, al distinto tipo de población estudiado.

## **DISCUSION Y CONCLUSIONES**

El conjunto de hipótesis de este trabajo se orienta a detectar si en la población analizada existen marcadas diferencias actitudinales hacia el aborto, entre ambos sexos y, más precisamente, si la condición femenina tiene, entre los futuros abogados, algún impacto en la generación de opiniones favorables hacia la despenalización del aborto y en particular de la mujer que lo practica. Nuestra conclusión general al respecto es negativa, ya que las mujeres como grupo no se diferencian significativamente de los hombres en sus opiniones sobre el aborto. Más aún, si bien la mayoría de ellas se expresa en favor de la despenalización de la mujer que voluntariamente interrumpe su embarazo, al momento de manifestarse en favor o en contra de la despenalización de

las causales de aborto, evidencian las mismas tendencias que los hombres, expresándose mayoritariamente en contra de la despenalización por causas leves y mayoritariamente a favor de su despenalización por causas graves. En otras palabras, entre las mujeres se observa una contradicción entre la opinión general y las opiniones particulares hacia el aborto. Finalmente, si bien con menor intensidad que los hombres, la actitud general entre las mujeres es consistentemente desfavorable hacia el aborto (tanto moral como legal).

Si bien tanto las mujeres como los hombres concuerdan con la normativa vigente al despenalizar el aborto realizado ante peligro de muerte de la mujer y el aborto de la mujer débil mental, a estas se agregan otras causas "graves", como son la violación, el incesto y la deformidad comprobada del feto, las que no están actualmente contempladas por la ley argentina. Tanto mujeres como hombres vuelven a coincidir con la ley penal vigente cuando mayoritariamente condenan el aborto realizado por causas "leves"

Coincidiendo con los hallazgos de otros analistas, podemos afirmar que la influencia del sexo sobre las actitudes hacia el aborto es débil, ambigua y aún contradictoria, permitiéndonos concluir que las futuras abogadas como grupo no son necesariamente más permisivas que los hombres en cuanto a la despenalización de esta práctica. Si, en cambio, se observan interesantes diferencias internas en ambos sexos, en cuanto a orientaciones de valor y creencias sobre el aborto. Dicho de otro modo, algunas mujeres estarían más próximas a algunos hombres que a otras mujeres. Estos hallazgos resultan sugerentes y plantean nuevos problemas a investigar dentro de esta línea. Sería por ejemplo interesante indagar sobre los distintos perfiles femeninos y masculinos en favor o en contra del aborto.

Dentro de esta problemática, nos interrogamos so-

bre otros factores que estarían contribuyendo a generar actitudes negativas hacia el aborto, en particular, la moralidad sexual y la valoración de la vida, las que fueron utilizadas como variables de control. Nuestros hallazgos confirmaron las hipótesis que predicen mayor oposición al aborto cuanto más restrictiva es la moral sexual y más alta la valoración de la vida, expresada como la oposición sistemática al derecho de disponer de la vida propia o ajena con fines privados (suicidio y eutanasia).

¿Significa esto último que quienes se muestran favorables al aborto valoran poco la vida y que quienes se oponen a esta práctica tienen una alta valoración de ella? Estimamos que esta sería una conclusión simplista. Lo que los datos parecen sugerir es que la aprobación de la despenalización del aborto se asocia con un tipo de moralidad que admite el derecho individual a disponer de la vida con fines privados, en situaciones especiales. Por eso este grupo despenalizaría el aborto, por considerarlo un derecho del individuo. La oposición a despenalizar el aborto, en cambio, estaría asociada a un tipo de orientación que no admite el derecho individual a disponer de la vida bajo ningún motivo, dando a esta el carácter de valor absoluto. De ahí que admitan la potestad del Estado para regular jurídicamente la moralidad privada, lo que se ve fortalecido por una orientación contraria a la autonomía de la voluntad individual.

La socialización profesional que reciben los abogados podría estar fortaleciendo este tipo de orientación a través de una formación limitada al análisis de los contenidos normativos vigentes que se desinteresa por la crítica a los mismos a partir de sus efectos actuales o potenciales sobre el sistema social que regula, en particular sobre las consecuencias que la práctica ilegal del aborto tiene sobre la salud de un vasto número de mujeres.

Esto plantea un cuestionamiento al posible efecto que el factor educación estaría ejerciendo sobre las actitudes hacia el aborto que hipotetiza que estas son más favorables cuanto mayor es el nivel educativo de los individuos. La población analizada, próxima a concluir los estudios universitarios, no se muestra mayoritariamente favorable, lo cual podría deberse entre otras cosas al tipo de socialización profesional recibida que refuerza la función del derecho como instrumento de control social. Asimismo, la orientación religiosa predominantemente católica de la población estudiada podría estar neutralizando el efecto positivo del nivel educativo sobre las actitudes hacia la despenalización del aborto. Para detectar el efecto de ambos tipos de variables sería interesante ampliar la muestra y utilizar grupos de control con fines comparativos.

A modo de conclusión general podemos afirmar que las actuales tendencias de opinión entre los estudiantes de abogacía no evidencia potencialidad para influir positivamente en la generación de un cambio significativo de la legislación argentina sobre el aborto que favorezca la despenalización de esta práctica y la protección del derecho de la mujer a decidir sobre su propio cuerpo y la procreación. La actitud dominante de los futuros profesionales del derecho sería más la de agentes de control que la de promotores de un cambio.

Este trabajo intenta contribuir a la evaluación de las tendencias actuales sobre el estado de opinión referido al aborto. Coincidimos con Nadeau et al. (1993, p. 211) cuando afirman que "la medición de un fenómeno es solo un primer paso hacia la comprensión del mismo". Queda mucho por conocer sobre el perfil social de quienes favorecen y se oponen a la despenalización del aborto dentro del contexto social argentino. Las investigaciones con ese objetivo deben ser complejizadas y profundizadas, así como extendidas a los diversos gru-

pos humanos con fines comparativos. Esperamos que las conclusiones de este trabajo, referidas a un sector muy específico de la población en general, pueda ser útil en esa tarea.

## BIBLIOGRAFIA

- AGRESTI FINLAY, B., "Sex Differences in Correlates of Abortion Attitudes Among College Students", *Journal of Marriage and the Family*, August, 1981, pp. 571-582.
- ARGENTINA, *Código Penal de la Nación*, Córdoba, Argentina, Advocatus, Tercera Edición, 1993.
- BALAKRISHNAN, T., S. ROSS, J. ALLINGHAM and J. KANTER. "Attitudes Toward Abortion of Married Women in Metropolitan Toronto", *Social Biology*, Vol. 19, N° 1, 1972, pp. 35-42.
- BLAKE, J. "Abortion and Public Opinion: the 1960-1970 Decade", *Science*, Vol. 171, 1971, pp. 540-549.
- BOWERS, J. and H. WEAVER. "Development of a Dual-Form Abortion Scale", *The Journal of Sex Research*, Vol. 15, 1979, pp. 158-165.
- FUCHS EBAUGH, H. and C.A. HANEY, "Shifts in Abortion Attitudes: 1972-1978", *Journal of Marriage and the Family*, August, 1980, pp. 491-499.
- GRANBERG, D. and B. WELLMAN GRANBERG. "Abortion Attitudes, 1965-1980: Trends and Determinants", *Family Planning Perspectives*, Vol. 12, pp. 250-261.
- GRANBERG, D., "Pro-life or reflection of conservative ideology? An analysis of opposition to legalized abortion", *Sociology and Social Research* 62 (3), 1978, pp. 414-429.
- HENSHAW, S. and E. MORROW. *Induced Abortion: A World Review 1990 Supplement*, New York, The Alan Guttmacher Institute, 1990, 120 p.

JELLEN, T. G., "Respect for Life, Sexual Morality, and Opposition to Abortion", *Review of Religious Research*, Vol. 25, Nº 3, March, 1984.

LUKER, K., *Abortion and the Politics of Motherhood*, Berkeley, University of California Press, 1984, 324 p.

McINTOSH, W., L. ALSTON and J. ALSTON, "The Differential Impact of Religious Preference and Church Attendance on Attitudes Toward Abortion", *Review of Religious Research*, Vol. 20, Nº 2, Spring 1979, pp. 195-213.

MILETI D. and L. BARNETT., "Nine Demographic Factors and Their Relationship to Attitudes Toward Abortion Legalization", *Social Biology*, Vol. 19, 1972, pp. 43-50.

NADEAU, R., E. CLOUTIER and J.H. GUAY, "New Evidence about the Existence of a Bandwagon Effect in the Opinion Formation Process", *International Political Science Review*, Vol. 14, Nº 2, April 1993, pp. 203-213.

RICHARDSON, J.T. and S. WIGHTMAN FOX, "Religious Affiliation as a Predictor of Voting Behavior in Abortion Reform Legislation", *Journal of Scientific Study of Religion*, Vol. II, 1972, pp. 347-359.

SINGH, B. and P. LEAHY, "Contextual and Ideological Dimensions of Attitudes Toward Discretionary Abortion", *Demography*, Vol. 15, 1978, pp. 381-388.

TEDROW, L. and E. MAHONEY, "Trends in Attitudes Toward Abortion: 1972-1976", *Public Opinion Quarterly*, 43, Summer 1979, pp. 81-189.

WESTOFF, C., E. MOORE and N. RYDER, "The Structure of Attitudes Toward Abortion", *The Milbank Memorial Fund Quarterly*, 47, pp. 11-37.



## EL DOCUMENTO ELECTRONICO

*María Raquel Martínez (\*)*

**Sumario:** La nuevos desarrollos en tecnología han puesto en crisis los criterios tradicionales adoptados como garantía de originalidad y autenticidad de un documento.

Frente a la rigidez de nuestra legislación civil y comercial, se hace necesario comprender que los procedimientos informáticos no solo no introducen un factor de riesgo en el tratamiento de información, sino que proveen a la actividad jurídica y negocial de elementos y técnicas auxiliares para su funcionamiento.

La tecnología informática nos permite garantizar la autenticidad y la inalterabilidad de los documentos contenidos en soportes informáticos, y por lo tanto es posible que un documento electrónico sirva como comprobante de un negocio jurídico cualquiera.

La aplicación de los nuevos desarrollos informáticos en materia de soportes -tales como el papel digital de tecnología láser- resuelve el problema planteado en cuanto a la seguridad y confiabilidad de los soportes informáticos como un escollo para la aceptación del uso del documento electrónico.

Entendemos que el documento electrónico -en tanto se considera un documento escrito- es plenamente idóneo para contener la exteriorización de la voluntad de una persona.

El aggiornamiento del Derecho depende de la actitud que adoptemos los hombres de Derecho, informándonos y capacitándonos para facilitar que las ventajas propias de la informática se pongan al servicio de la celeridad y seguridad del manejo de la información en el campo jurídico.

---

(\*) Investigadora Asistente, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. U.N.C.

## I. INTRODUCCION

El desarrollo de la tecnología informática, en constante y permanente separación, genera situaciones que desafían la imaginación, transformando diversos aspectos de la actividad del hombre.

En la actualidad, el mundo asiste a una creciente demanda de información elaborada para satisfacer los requerimientos de la dinámica social. Hoy, los países desarrollados utilizan tecnología que permite que el flujo de los negocios tenga un tratamiento rápido y seguro, con costos mínimos de tiempo y máxima seguridad.

Frente a la rigidez de nuestra legislación civil y comercial, es necesario demostrar que esta tecnología cumple con las exigencias de inalterabilidad y seguridad que todo proceso de documentación necesita.

Los sistemas de tratamiento electrónico de información poseen el desarrollo necesario para garantizar que la información contenida en medios magnéticos u ópticos sea inalterable y auténtica.

El objetivo de este trabajo es sostener la plena idoneidad de un documento emitido a través de medios electrónicos -ópticos o magnéticos- para contener la voluntad válida de una persona, y así servir de comprobante de un negocio jurídico cualquiera, cumpliendo con garantías de seguridad, autenticidad e inalterabilidad.

## II. NOCION DE DOCUMENTO

Respecto a la noción de documento, la doctrina sostiene que documento es un objeto material, producto de la actividad humana, destinado a representar

por medio de signos externos, significados que el Derecho considera jurídicamente relevantes.

Guastavino,<sup>(1)</sup> siguiendo a Devis Echandia, entiende por documento "toda cosa susceptible de percepción sensorial y aprehensión mental que sirve de demostración histórica indirecta y representativa de un hecho cualquiera, pudiendo estar expresado en cualquier elemento material que sirva para fines representativos".

En esta definición, Guastavino hace expresa referencia al soporte del documento, es decir al sustrato material sobre el cual se asienta la información, como por ejemplo una hoja de papel, un diskette, una cinta magnética u óptica.

Sostenemos que en la confusión del documento con su soporte reside la resistencia de la doctrina a aceptar la validez probatoria del documento electrónico. Se debe distinguir el soporte material sobre el que se plasma un mensaje, del mensaje mismo; el papel, del documento; el soporte magnético del documento electrónico.

Partiendo de esta confusión, algunos autores rechazan la posibilidad de otorgar valor probatorio a un documento electrónico, cuando en realidad sólo están poniendo en tela de juicio la idoneidad del soporte informático para contener o plasmar un documento electrónico.

La Comisión de Expertos de la Secretaría de Justicia de la Nación<sup>(2)</sup> ha criticado la confusión que se desprende del art. 973 del Código Civil explicando

---

(1) GUASTAVINO, Elías P.; "La prueba Informática"; L.L. 1987-A, pág. 1149.-

(2) SERVIDIO DE MASTRONARDI, Ana María; Acotaciones al Proyecto de Reformas al Código Civil referido al otorgamiento de valor probatorio al documento electrónico; presentadas en el "II Coloquio Nacional de Docencia e Investigación en Informática y Derecho", Córdoba, Abril de 1988.-

que se define el género (forma) por una de sus especies, que es la forma legal escrita. Sin embargo, en su Proyecto de Reformas al Código Civil mantiene la estructura original del art. 973, agregando sólo un párrafo que permite la inclusión del documento electrónico dentro de los documentos escritos, lo cual posibilita posteriormente equiparar su valor al de un documento público o privado.

Es decir, debemos tener en cuenta que documento electrónico y soporte informático -así como el papel y la escritura en él plasmada- son conceptualmente diferenciables aunque materialmente inseparables.

### III. DOCUMENTO ELECTRONICO

De acuerdo a la definición de Giannantonio <sup>(3)</sup>, se entiende por documento electrónico aquel documento proveniente de un sistema de elaboración electrónica.

Tomando la clasificación de documento electrónico que hace el mismo autor, es documento electrónico tanto el formado por el elaborador como el documento formado por medio del elaborador.

El documento formado por el computador es aquel en el cual el ordenador decide, en cada situación concreta, el contenido del negocio jurídico a realizar -por ejemplo, la hipótesis de contratación entre dos computadores-.

Como acotación, cabe destacar que existen en la actualidad sistemas que permiten la conclusión de negociaciones entre computadoras pertenecientes a distintas empresas, como por ejemplo, el sistema E.D.I.<sup>(4)</sup> que utilizan algunas empresas de nuestro país.

(3) GIANNANTONIO, Ettore; "El valor jurídico del documento electrónico"; en *Informática y Derecho*; Ed. Depalma, 1987.-

(4) E.D.I.: Electrónica Data Interchange.-

El documento formado por medio del computador, es aquel en el cual "la actividad del elaborador no se dirige a constituir sino sólo a comprobar la relación o el hecho jurídico ya existente"<sup>(5)</sup>.

Dentro de esta segunda clase -documento formado por medio del computador- podemos distinguir los documentos electrónicos en sentido estricto y los documentos electrónicos en sentido amplio. Los primeros son aquellos que pueden estar contenidos ya en la memoria central de la computadora, ya en las memorias auxiliares (cinta, diskette), y no pueden ser comprendidas por el hombre sin la ayuda de un computador que traduzca las señales digitales al lenguaje natural.

Los documentos electrónicos en sentido amplio, en cambio, son aquellos que el computador forma a través de sus periféricos de salida y que consisten en textos, diseños o gráficos asentados sobre papel, fácilmente percibibles y comprensibles por el hombre.

#### IV. DOCUMENTO ESCRITO Y DOCUMENTO PRIVADO

Se entiende por escritura la fijación sobre un soporte material de un mensaje en un lenguaje destinado a la comunicación.

Así, es indudable considerar al documento electrónico como documento escrito, dado que:

- Contiene un mensaje (texto alfanumérico, diseño gráfico);
- Está expresado en un lenguaje convencional (el de los bits);
- Se encuentra plasmado en un soporte (cinta o disco);

---

(5) GIANNANTONIO, Ettore; Ob. Cit.-

- Está destinado a durar en el tiempo <sup>(6)</sup>.

¿Podríamos entonces equiparar el documento electrónico a la noción tradicional de documento privado que contiene el Código Civil?

Si bien el Código Civil admite el principio de la libertad de forma respecto a los documentos privados, el art. 1012 especifica como requisito esencial la firma de las partes.

Según señala Vélez Sársfield, la firma "no es la simple escritura que una persona hace de su nombre o apellido; es el nombre escrito de una manera particular, según el modo habitual seguido por la persona en diversos actos sometidos a esta formalidad"<sup>(7)</sup>.

La importancia jurídica de la firma reside no sólo en que determina la identidad del otorgante, sino que implica la voluntariedad del acto suscripto <sup>(8)</sup>. Así, la firma no sólo supone la autenticidad del documento, sino también la manifestación de voluntad de una persona, que no reside en la escritura en sí del documento, sino en su rúbrica, en la grafía de la firma, como elemento que exterioriza la voluntad.

El método ortodoxo de suscribir de puño y letra una manifestación de voluntad, ha sido modernamente superado por técnicas de autenticación que ofrecen mayor grado de confiabilidad que la firma misma, combinando ciertas y determinadas técnicas electrónicas de reconocimiento.

---

(6) GIANNANTONIO, Ettore; Ob. Cit.-

(7) Nota al art. 3639, C.C.-

(8) ORGAZ, Alfredo y MOISSET DE ESPANES, Luis; cit. por BITTAR DE DURALDE, Amara; "La firma en los documentos privados y en los documentos notariales. El concepto de la firma: su expresión gráfica y su valor jurídico"; en *Revista Notarial* N. 30, 2/1975.-

No se pretende afirmar que estas técnicas son absoluta y completamente seguras, porque estaríamos excluyendo de nuestro análisis la posibilidad de error, falsificación o fraude propias de cualquier actividad humana, incluso del procedimiento de la firma ológrafa.

Sostenemos en cambio que la tecnología ha puesto al servicio del hombre ciertos elementos que cuentan con mayor grado de certeza que los métodos tradicionales, brindando además la posibilidad de realizar pericias técnicas que permiten evaluar la autenticidad de un documento, y determinar si cuál fue el procedimiento utilizado en su construcción o modificación.

Concluyendo, afirmamos que un documento electrónico puede considerarse como documento escrito, y por lo tanto puede adquirir el carácter de documento privado en tanto y en cuanto pueda contener la exteriorización de la voluntad de una persona, no ya con la firma, sino mediante técnicas que aseguran igualmente la autenticidad del documento.

## V. LA FIRMA OLOGRAFA

A partir del ritmo propio del tráfico jurídico moderno, se ha dado en nuestro país la necesidad de adaptar la legislación existente para permitir la celeridad en los procedimientos negociales.

Así, y a pesar de la rigidez del requisito de la firma en los documentos privados especificada por el art. 1012 del Código Civil, se ha legislado en forma esporádica con respecto a algunas instituciones de Derecho, existiendo actualmente disposiciones aisladas que autorizan a prescindir de la firma ológrafa.

Es el caso de las acciones de las sociedades

contempladas en el art. 212 de la ley 19.550<sup>(9)</sup>; también en el caso de la ley 22.903, que reforma el art. 81 de la ley 19.550, admitiendo la contabilidad electrónica; entre otras disposiciones.

De esta manera, la tradicional noción de instrumento privado sufre un cambio fundamental, ya que ahora es posible que un documento sea auténtico sin necesidad de contener firma ológrafa. El Proyecto de Reformas al Código Civil<sup>(10)</sup> referido al otorgamiento de valor probatorio al documento electrónico, así lo ha entendido al proponer la siguiente reforma al citado art. 1012 del Código Civil:

*"Es condición esencial para la existencia de todo acto bajo forma privada, la firma de las partes, o su **identificación por cualquier otro medio**, creado de conformidad a las normas reglamentarias ordenadas a garantizar su autenticidad en base al procedimiento empleado y a la inalterabilidad del instrumento emitido".*

Esta postura nos parece la adecuada a fin de otorgar al documento electrónico el mismo valor probatorio que un instrumento privado, ya que permite la autenticación del documento por cualquier medio idóneo, y no sólo mediante la firma ológrafa.

En cambio la Cámara de Diputados de la Nación<sup>(11)</sup>,

---

(9) Art. 212, segundo párr., ley 19550 de Sociedades Comerciales, modificado por Dec. 841/84: "...serán suscriptas con firma autógrafa de no menos de un director y un síndico. La autoridad de contralor podrá autorizar en cada caso, su reemplazo por impresión que garantice la autenticidad de los títulos y la sociedad emisora inscribir en su legajo un facsímil de éstos".-

(10) SERVIDIO DE MASTRONARDI, Ana María; Ob. Cit.-

(11) Despacho de Comisión sobre el proyecto de Unificación de la Legislación Civil y Comercial (2.004-D.-1993.), Cámara de Diputados de la Nación, Sesiones Ordinarias 1993, Orden del Día N° 1322, pág. 7694.-

en su tratamiento del Proyecto de Unificación Civil y Comercial, propone una modificación a los requisitos de las formas que deben tener los actos jurídicos, introduciendo una nueva categoría de documento, el instrumento particular, a fin de dar cobertura jurídica a los registros de información o pensamiento que no llevan firma ológrafa:

Art. 978: "La expresión escrita puede tener lugar por instrumento público o por instrumentos particulares firmados o no, salvo en los casos en que determinada forma de instrumento fuese exclusivamente dispuesta. Son instrumentos particulares los instrumentos escritos no firmados. Son también instrumentos particulares los impresos, los registros visuales o audiovisuales de cosas o hechos y, cualquiera fuese el medio empleado, los registros de pensamientos e información. Son instrumentos privados los instrumentos particulares escritos y firmados."

Se admite, además, la posibilidad de llevar la contabilidad en forma electrónica, modificando el art. 1020 en el capítulo referido a la contabilidad del Libro Segundo del Código Civil <sup>(12)</sup>.

Art. 1020: "Podrá utilizarse sistema de registración mecánicos o computarizados, previa autorización del Registro de Actividades Especiales. La petición deberá incluir una adecuada descripción del sistema, con dictamen técnico o antecedentes de su utilización, la que una vez autorizada deber transcribirse en el libro de inventarios y balances. (...) El sistema de contabilización debe permitir la individualización de las operaciones, las correspondientes cuentas deudoras y acreedoras y la verificación de los asientos contables con la documentación respaldatoria pertinente. (...)".

---

(12) Despacho de Comisión cit., pág. 7695.-

Las tentativas de aggiornar nuestra legislación evidenciadas en el Despacho de Comisión de la Cámara de Diputados que hemos citado, receptan la opinión de que no existen obstáculos técnicos para adjudicarle validez probatoria a un documento electrónico, siempre que se respeten los requisitos de inalterabilidad y autenticidad.

Sin embargo, al introducir la nueva categoría de "instrumentos particulares", pone de manifiesto que no se equipara un registro electrónico a un instrumento privado, manteniéndose el requisito de la firma ológrafa para la validez de un instrumento privado.

El requisito taxativo del Código Civil con respecto a la firma ológrafa alude a que la voluntad psicológica o interna de una persona no es la voluntad jurídica, es decir, la que produce efectos de derecho. Para que ésta exista es necesaria la presencia de un signo exterior que la evidencie, y la haga comprensible para el mundo exterior.

Pero la informática provee de técnicas de autenticación de la voluntad que también constituyen signos exteriores que evidencian la voluntad para el mundo exterior, con mayor seguridad que la firma.

## **VI. EL DOCUMENTO ELECTRONICO COMO INSTRUMENTO PUBLICO**

Para considerar un documento electrónico como instrumento público, es necesario tener en cuenta algunas consideraciones.

En doctrina existen dos acepciones de instrumentos públicos. En un sentido amplio, es el documento proveniente de un funcionario público en ejercicio de su cargo, o de un agente autorizado por éste. En un sentido estricto, se exige además una ley que conceda la potestad específica para otorgar este tipo de documento.

De acuerdo a este esquema, se podrá encuadrar al documento

electrónico dentro de la clasificación de documento público, con el requisito de que existiera una disposición legal específica que confiera al agente público facultad de otorgar fe pública respecto de los documentos electrónicos.

Creemos, al igual que lo expresado en su oportunidad por la Comisión de Expertos designada por la Secretaría de Justicia de la Nación, <sup>(13)</sup> que se hace necesario reconocer a los documentos electrónicos emanados de computadores pertenecientes a la administración pública o del Poder Judicial el carácter de instrumentos públicos en la medida que cumplan las normas reglamentarias que aseguren su autenticidad e inalterabilidad. Tal fundamento se manifiesta en los agregados de los inc. 11 y 12 del art. 979 propuestos por la mencionada Comisión <sup>(14)</sup>.

Al analizar García Coni el agregado del inc. 11 a este artículo, señala que si el documento emana de un organismo público, bastará con que los funcionarios intervinientes ejerzan la fe pública y asuman la responsabilidad específica que les es conferida en cuanto

---

(13) Estudio realizado por la Comisión de Expertos de la Secretaría de Justicia de la Nación respecto del Proyecto de Reformas al Código Civil referido al otorgamiento de valor probatorio al documento electrónico.-

(14) Modificación al Art. 979 propuesto por la Secretaría de Justicia de la Nación cit.: "Son instrumentos públicos respecto de los actos jurídicos:... inc. 11) los instrumentos emanados de un sistema automatizado de tratamiento de datos pertenecientes a un organismo público, expresados en lenguaje electrónico o natural, emitidos de conformidad a las normas reglamentarias que aseguren su autenticidad atendiendo a la seguridad del sistema y la inalterabilidad del instrumento. inc. 12) los instrumentos emanados de un sistema automatizado de datos perteneciente al Poder Judicial Nacional o Provincial, en las condiciones expresadas en el inciso anterior".-

a que son legitimadores, siendo irrelevante que el documento provenga de soporte papel, de la memoria del ordenador o de un microfilm <sup>(15)</sup>.

Pensamos que la solución a la que llega García Coni es oportuna en razón de que, con este sistema, las ventajas que presenta el uso de la Informática se verán avaladas por un sistema de control simple, en el cual cada funcionario público sea responsable de los documentos emanados del ordenador a su cargo. Esto permitirá, además, una mayor celeridad en el tráfico jurídico.

Sin embargo, el dictamen de Comisión de la Cámara de Diputados mencionado <sup>(16)</sup>, tampoco recepta la validez del documento electrónico emanado de ordenadores a cargo de funcionarios públicos, con lo que se evita la posibilidad de equiparación del documento electrónico al instrumento público.

## VII. SEGURIDAD DEL DOCUMENTO ELECTRONICO

La seguridad técnica y jurídica de la implementación de un sistema de documentación electrónica, se basa en dos aspectos fundamentales.

En primer lugar, de la autenticidad del documento en sí; en segundo lugar, el aspecto referido a la seguridad del soporte informático.

En cuanto a la autenticidad del documento deci-

---

(15) GARCIA CONI, Raúl; *Acotaciones al Proyecto de Reformas* cit. presentadas en el II Coloquio Nacional de Docencia e Investigación en Informática y Derecho, Córdoba, 7 al 9 de Abril de 1988.-

(16) Despacho de Comisión sobre el proyecto de Unificación de la Legislación Civil y Comercial (2.004-D.-1993.), Cámara de Diputados de la Nación, Sesiones Ordinarias 1993, Orden del Día N° 1322, p. 7694.-

mos con Carnelutti que es la correspondencia entre el autor aparente y el autor real de un documento <sup>(17)</sup>.

Giannantonio enumera tres grandes métodos de autenticación de los documentos electrónicos, a saber:

a) El código de ingreso, que consiste en un número o una clave numérica que se otorga a una persona para su uso exclusivo y personal;

b) La criptografía, que consiste en el arte o la ciencia de escribir un texto de tal forma, que sea entendido solamente por quienes conocen los medios de descifrado. Por lo general, consisten en una clave confidencial unida a un proceso lógico de transformación o algoritmo, que tornan los datos y programas incomprensibles para quienes no conozcan dichas claves.

c) El reconocimiento de características físicas, utilizando las llamadas "técnicas biométricas", que consisten en que el ordenador identifique la voz, características del iris, impresión digital del operador, etc.<sup>(18)</sup>.

Estas técnicas pueden utilizarse en forma individual o combinada, para dar mayor seguridad a la autenticación de un procedimiento electrónico.

En tal sentido, tomemos un ejemplo cotidiano: las tarjetas magnéticas utilizadas para ingresar en los cajeros automáticos de cualquier Banco del país y realizar operaciones de extracción o depósito de dinero. Estas tarjetas poseen una banda magnéticamente grabada que permite la identificación de la misma. Pero además de ello, se exige también la identificación del operador de la tarjeta mediante un código o número de identificación personal (N.I.P.). Como factor extra de

---

(17) CARNELUTTI, Francesco, La prueba civil, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1979.

(18) GIANNANTONIO, Ettore; Ob. Cit.

seguridad, si se producen tres intentos incorrectos de ingreso del N.I.P., el sistema retiene automáticamente la tarjeta, ante la posibilidad de que ésta esté siendo utilizada no por el titular, sino por un tercero, o bien de que haya sido robada o perdida.

Un aspecto a considerar en cuanto a la autenticidad del documento electrónico es el adecuado control interno que deberá existir en una institución automatizada, en el sentido de que el personal que maneje los ordenadores deberá regirse mediante una ajustada diferenciación de competencias y especificación de la actividad de cada uno de ellos.

En cuanto a la seguridad del soporte, los medios informáticos requieren de técnicas de control totalmente distintas a las conocidas y utilizadas hasta ahora en los documentos escritos. En un rápido esbozo, podrían resumirse en:

a) Un adecuado control técnico de los equipos y programas a utilizar;

b) La estandarización de los sistemas informáticos emisores, entendida como la instrumentación de un sistema uniforme de emisión de los documentos. Esto implicará la adopción de un único software convencional para los ordenadores que puedan emitir documentos electrónicos;

c) El empleo de mecanismos de protección de los archivos y programas que impidan su reinscripción, otorgándole al documento la característica de inalterable;

d) El empleo de programas y dispositivos de control en las fases de elaboración, memorización y emisión de los documentos que aseguren la completitud del documento elaborado electrónicamente, y la fidelidad del mismo con el documento original;

e) Condiciones adecuadas de limpieza, temperatura humedad ambiental, control del sistema de ali-

mentación eléctrica del computador, es decir, las condiciones que protejan el funcionamiento del ordenador.

### VIII. LAS NUEVAS TECNOLOGIAS

El método comúnmente utilizado para almacenar información en un soporte informático ha sido la codificación magnética de los datos sobre un soporte rígido o flexible.

Este método no realiza ninguna transformación de índole química en el medio magnético. Sólo modifica las propiedades magnéticas del sustrato. Esto implica que esta forma de almacenamiento de datos tiene como característica principal permitir el borrado y la reutilización del medio. Ahora bien, la equiparación del documento electrónico a un instrumento público o privado requiere, además de la autenticidad del documento y la seguridad del soporte, la inalterabilidad de los datos almacenados electrónicamente. Esto es, que la información, una vez almacenada, permanezca inalterada, eliminándose el riesgo de modificación y borrado -accidental o intencional- del material inscripto en el soporte. Los últimos desarrollos de Informática en materia de almacenamiento de datos, son los medios ópticos, basados en métodos de lectura-escritura a través del rayo láser.

A diferencia de la codificación magnética, esta tecnología permite realizar una transformación química del medio inscriptible mediante procedimientos ablativos del soporte, asegurando una única inscripción por parte del usuario, que puede ser leída cuantas veces sea necesario.

Dentro de los medios ópticos inscriptibles por el usuario denominados WORM <sup>(19)</sup>, existe una tecno-

---

(19) WORM: Write Once, Read Many Times (escrito una vez, leídos varias veces).-

logía de desarrollo muy reciente denominada "papel digital"<sup>(20)</sup>, desarrollado en 1989 por la compañía británica Imagedata <sup>(21)</sup>.

El papel digital es un medio informático que puede ser manufacturado como papel común, y manipulado como tal, permitiendo la confección de hojas de distinto formato, cintas, discos, etc.

Este medio admite, incluso, la posibilidad de estampar la firma ológrafa sobre el papel digital, en forma similar a cuando firmamos una tarjeta de crédito, permitiendo así la autenticación indubitable del documento electrónico contenido en él.

Por lo tanto, contamos hoy con un soporte informático que posee una alta capacidad de almacenamiento de información, que garantiza la inalterabilidad de la escritura de los documentos al utilizar procesos de escritura ablativos, que permite la autenticación certera de los mismos ya sea estampando la firma ológrafa sobre ellos o a través de la utilización de otras técnicas de reconocimiento, y que se comercializa a un costo inferior a cualquier medio informático.

Como ventaja adicional, este medio permite una mayor precisión, tanto en la escritura como en la lectura de los datos, minimizando la posibilidad de errores de grabado y de datos en el soporte.

---

(20) El papel digital consiste en una fina capa de polímero plástico, de un espesor similar a las bolsas plásticas con las que se envuelven los alimentos en cualquier supermercado. Esta tecnología utiliza una combinación de métodos ópticos y magnéticos con el fin de almacenar datos.-

(21) POUNTAIN, Dick; "Digital Paper", en *BYTE Magazine*, February, 1989, págs. 274 a 280.-

## IX. CONCLUSIONES

Entendemos que el documento electrónico -en tanto se considera un documento escrito- es plenamente idóneo para contener la exteriorización de la voluntad de una persona.

La tecnología informática nos permite garantizar la autenticidad y la inalterabilidad de los documentos contenidos en soportes informáticos, y por lo tanto es posible que un documento electrónico sirva como comprobante de un negocio jurídico cualquiera.

La tecnología ha puesto en crisis -la llamada "crisis de la suscripción"<sup>(22)</sup>- los criterios tradicionales adoptados como garantía de originalidad y autenticidad de un documento.

Creemos que el requisito formal de la firma como elemento autenticante de los instrumentos privados puede ser sustituida por modernas técnicas de autenticación de documentos electrónicos que constituyen -en igual medida que la firma- signos exteriores de manifestación de la voluntad, y que son igualmente valiosos.

En el caso de los documentos electrónicos que podrán ser considerados como instrumentos públicos, sostenemos que no existen obstáculos para que los documentos emitidos por ordenadores a cargo de funcionarios públicos puedan ser considerados como tales. El requisito indispensable es la sanción de una disposición legal específica que confiera al agente

público facultad de otorgar fe pública respecto de los documentos electrónicos.

En la medida en que los funcionarios públicos ejerzan la potestad de dar fe pública respecto a los documentos emitidos por los ordenadores a su cargo, y el sistema que se implemente asegure la autenticidad e inalterabilidad de los datos, las ventajas propias de la informática se pondrán al servicio de la celeridad y seguridad del manejo de la información en este campo.

La autenticidad del documento puede verificarse ya sea mediante códigos de ingreso o números de identificación personales (N.I.P.), técnicas criptográficas, o mediante la utilización de técnicas biométricas, las que pueden incluso utilizarse en forma combinada para otorgar un mayor nivel de seguridad.

Asimismo, un buen sistema de tratamiento de información exige un adecuado control interno del personal autorizado para emitir documentos electrónicos, mediante una ajustada diferenciación de competencias y niveles de acceso a la información.

La seguridad de los soportes informáticos puede controlarse mediante una adecuada supervisión técnica de hardware y software, el empleo de mecanismos de protección de los archivos y programas, y el cuidado de las fases de elaboración y emisión de documentos. La estandarización del software a utilizarse en las reparticiones públicas aparece como una buena opción para eliminar la burocratización de los sistemas, y normalizar procedimientos de registración.

Los nuevos desarrollos informáticos en materia de soportes -tales como el papel digital de tecnología láser- permiten garantizar la inalterabilidad de los datos

almacenados, eliminando riesgos de borrado o alteración en un documento.

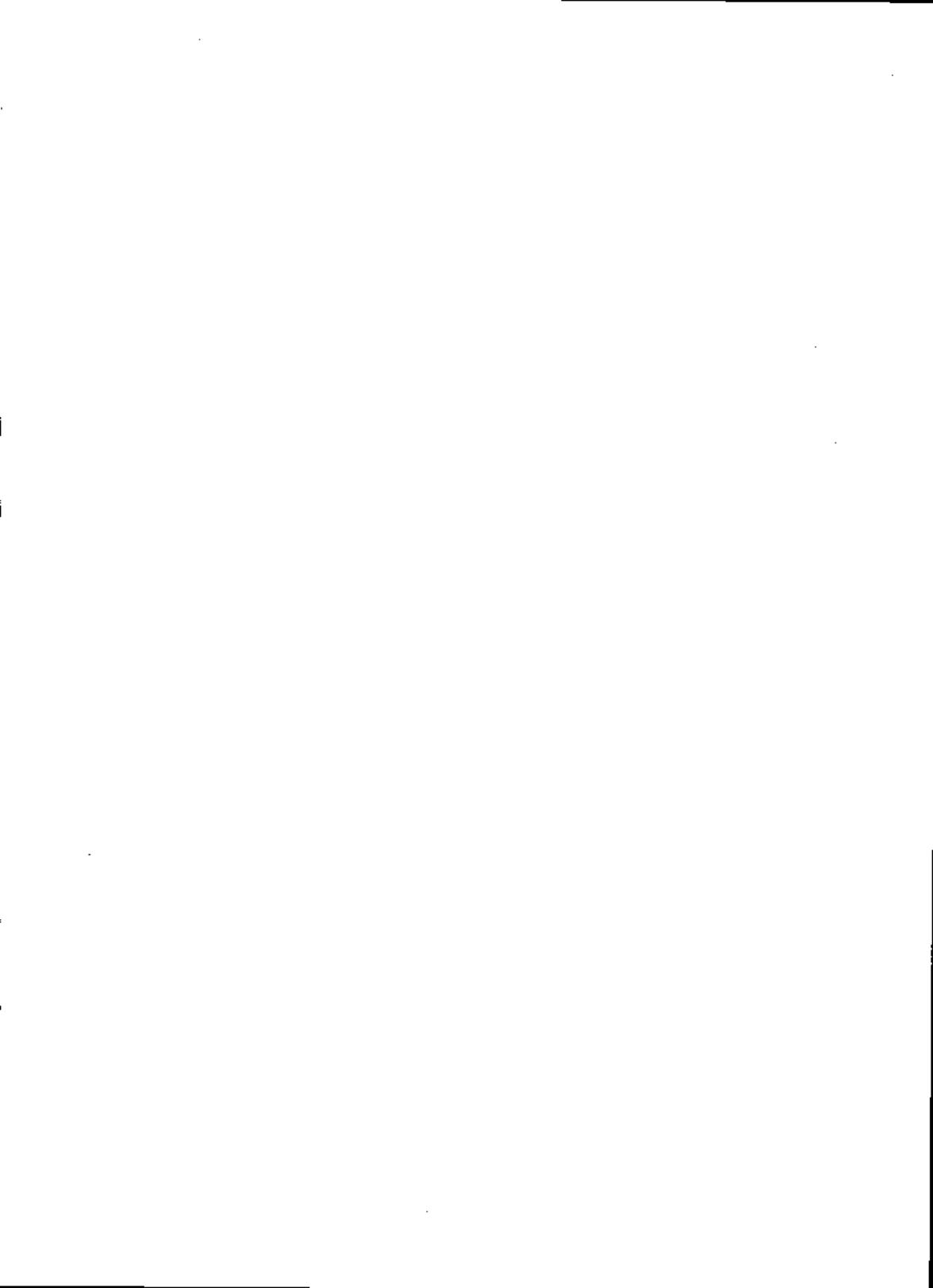
La aplicación de este tipo de tecnología a la actividad jurídica, resuelve el problema planteado en cuanto a la seguridad y confiabilidad de los soportes informáticos como un escollo para la aceptación del uso del documento electrónico.

En suma, podemos afirmar que los procedimientos informáticos no sólo no introducen un factor de riesgo en el tratamiento de información, sino que proveen a la actividad jurídica y comercial de nuevos elementos y técnicas que permiten asegurar la autenticidad, seguridad e inalterabilidad de un documento electrónico.

La aplicación de las nuevas tecnologías y procedimientos informáticos puede revolucionar la actividad de los hombres de Derecho. Sin embargo, el campo de lo jurídico continúa ajeno a toda innovación, manteniendo una actitud conservadora que rechaza todo cambio.

El aggiornamiento del Derecho depende de la actitud que adoptemos los hombres de Derecho, informándonos y capacitándonos para facilitar la aplicación de las múltiples ventajas que brinda la Informática.

Si el objeto de la ciencia del Derecho es la regulación de las relaciones entre los hombres, y el documento electrónico aparece como una herramienta que la tecnología pone a nuestro alcance, susceptible de tener una fundamental incidencia en la seguridad jurídica de dichas relaciones, el interés que los hombres de Derecho tienen en el desarrollo de esta temática aparece como conclusión evidente. La seguridad del ordenamiento jurídico en su integridad debe ser nuestro objetivo permanente.



## **APROXIMACIONES A UNA LECTURA ALTERNATIVA DEL DERECHO**

*María Teresa Piñero (\*)*

**Sumario:** En este ensayo se apunta exponer un abordaje del fenómeno jurídico, constituido por una línea de la llamada teoría crítica, reivindicando la potencialidad transformadora para la teoría política y jurídica que este implica.

### **INTRODUCCION**

La ciencia jurídica demuestra en la actualidad una gran versatilidad en lo que hace a las líneas de pensamiento estructuradas para dar cuenta del derecho y sus relaciones con lo político y social. Desde distintas perspectivas dicha relación puede aparecer como conflictiva o bien como funcional o en definitiva, homeostática, pero siempre asumida como derivada de una postura ideológica. Entendida esta como una especial relación que la teoría guarda o debe guardar, a ojos vista del teórico, con el entorno políticosocial.

Quizás entonces debamos repasar lo obvio, y es que la misma noción de derecho implica la asunción de un modelo no exento de connotaciones ideológicas, el

---

(\*) Ex Coordinadora Académica del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. U.N.C.. Becaria CONICET.

que le da forma y le permite a su vez, construir esquemas conceptuales jurídicos, y establecer su función respecto del entramado social.

Así podemos recordar que en el escenario jurídico, los dos modelos más relevantes, el iusnaturalismo y el positivismo jurídico, han sido los ejes claves sobre los que surgieron la mayoría de las teorías jurídicas, asumiendo las distintas vertientes a que aquellas dieron lugar.

La polémica entre ambos puede analizarse a muchos niveles y desde diferentes ángulos, pero este tema excede los objetivos aquí propuestos. Podemos, en cambio, referirnos a los aportes y limitaciones que implican ambas perspectivas para la praxis jurídica, dando cuenta de su aparente irreconciliabilidad en virtud del antagonismo manifiesto en sus presupuestos ontológicos y epistemológicos. Y además, exponer un abordaje del fenómeno jurídico que asume ideológicamente la necesidad de develar la interrelación constante entre el derecho y lo político.

#### - LAS POSICIONES

Aclaremos que respecto de la posición iusnaturalista, su pervivencia y antigüedad hace que su caracterización presente algunas dificultades. El iusnaturalismo de Hobbes tiene, por ejemplo, una considerable distancia del de Leibniz, como el de Santo Tomás de autores más contemporáneos.

Sin embargo, a pesar de que han existido distintos tipos históricos de iusnaturalismo, estos compartirían al decir de Eliaz Díaz un "ideario mínimo común iusnaturalista"<sup>(1)</sup>.

---

(1) DIAZ, Eliaz: *De la maldad estatal y la soberanía popular*. Ed. Debate. 1984. pag 96.

Este ideario se manifiesta a través de un discurso que aspira en todas sus variantes a un normativismo ético cuya aproximación a la justicia surge de identificar lo justo con una serie de principios, más o menos amplios según el autor o la escuela de que se trate. Estos derivan de la naturaleza, que es interpretada también de distintas maneras, y son cognoscibles por el hombre. Revistiendo algunos de estos principios el carácter de inmutabilidad y universalidad.

En términos generales los autores iusnaturalistas parecen estar de acuerdo en afirmar, que por encima de las leyes humanas existe otro derecho, llamado natural, sobre el que deben asentarse los ordenamientos jurídicos positivos, al menos en sus principios fundamentales.

Estas líneas de estudio, al hacer depender los ordenamientos jurídicos positivos de su adecuación a ciertos principios superiores evidencian un problema fundamental y es el referido al valor del contenido de la norma jurídica. De acuerdo a esta ideología, la norma jurídica invariablemente debe ser justa, en tanto el derecho natural, propio de todos los hombres reviste esta característica. Así aparece el planteo de la justicia como eje central del discurso iusnaturalista.<sup>(2)</sup>

El objetivismo axiológico de la tesis del derecho natural se asienta en el valor objetivo de cada ordenamiento, de allí, que lo que se considera derecho desde el punto de vista del poder público puede no revestir ese carácter mirado desde la teoría <sup>(3)</sup>.

---

(2) Este ideario común permite diferenciar estas posiciones de otras valorativas pero no iusnaturalistas ni positivistas, al respecto véase *De nuevo sobre el problema del Derecho Natural* de Delgado Pinto, José. Ed. Universidad de Salamanca, 1982. cit. por DIAZ, Elias. *De la maldad estatal y la soberanía popular*. op. cit. pág. 96.

(3) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. *Direcciones de la Filosofía Jurídica*. en Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXXVI. julio- diciembre de 1986. pág.105

Por el contrario, para los iuspositivistas el estudio del derecho tiene otros anclajes, partiendo de que el derecho es, básicamente, el conjunto de normas de conducta social que emanan de las fuentes formales de creación jurídica. Y en consecuencia, la calificación de algo como derecho es independiente de su posible justicia o injusticia. Recordaremos aquí la escuela Kelseniana y sus seguidores, preocupados por distinguir el valor del derecho del de su validez, es decir la cuestión de si una norma es justa del problema de si ésta existe (si es válida). Así sostienen que el primer problema no le compete a la Teoría del Derecho, ya que el planteo de cuestiones tradicionales de la especulación iusfilosófica tales como preguntarse si existe la justicia o si existen criterios objetivos de justicia, no dejan de ser pseudo problemas cuya respuesta depende de cierta ideología.

El positivismo profundamente antimetafísico, se cimenta en la independencia de elementos extrajurídicos para el abordaje del derecho (e incluso del mismo Estado en el caso de Kelsen), y en la destrucción del mito de que hay algo de natural en él. Se trata, al decir de Bobbio, de un saber que no atiende a la explicación, sino a la construcción, y en última instancia, al sistema <sup>(4)</sup>. Con respecto de lo axiológico se asume, entre otras cuestiones, que la norma jurídica expresa un valor, pero no absoluto al estilo iusnaturalista, sino relativo, en tanto aquella es expresión de la orientación política del legislador, y en cuanto tal refleja un valor relativo al de ciertos hombres. Pero esta constatación ni afecta ni obtura, el análisis o construcción de lo jurídico que pretenden realizar.

---

(4) cit. por: GARCIA MAYNEZ, Eduardo. op. cit. pág. 102.

## - LOS DISCURSOS EMERGENTES

La realización del derecho, de acuerdo a Castanheira Neves <sup>(5)</sup> implica solucionar, en sentido normativamente fundado, y decidir, en términos jurídicamente justificados, cuestiones jurídicas concretas. El derecho con su sentido, con lo que intencionalmente presupone, con sus exigencias normativas, y el problema o el caso, con su perspectiva jurídica, pero también con su contextualización socialmente concreta, constituyen dos momentos del acto concreto de realizar el derecho. Y ese acto de mediación decisoria es problemática en la medida en que deriva de la racionalidad comprensiva que del sentido del derecho se tenga.

El derecho aparece como el contenido intencionalmente fundamentador del "juicio" o criterio justificador de una decisión. Por otro lado, esta posibilidad y determinación se ven condicionadas por lo que el autor llama el momento ideológico. En la realización del derecho, participa siempre una decisión en sentido propio, en tanto no puede reducirse drásticamente a una ratio definitiva, esto en el sentido de que la solución impuesta no excluye en absoluto que fuese posible otra diferente.

Desde esta perspectiva resulta interesante, además de recordar que se establecen controles para "cercar" la decisión y que en la teoría se trabaja intensamente a fin de lograr mayor racionalidad en la argumentación jurídica, mencionar algunas aristas que surgen de la mirada sobre la realización del derecho y de los discursos que la orientan, conformando así, su sentido.

---

(5) CASTANHEIRA NEVES, A. "El actual problema metodológico de la realización del derecho", en: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*. Curso 1991-92. n.º 79. Madrid. pág. 55

Guiados por la crítica de Russo <sup>(6)</sup>, podemos acercarnos a una praxis jurídica que aparece como hija ideológica de una curiosa combinación entre las dos matrices jurídicas de las que hablamos. Esta praxis da cuenta de un lugar donde los conceptos primarios de estas líneas sirven como recursos capaces de legitimar un discurso jurídico específico.<sup>(7)</sup>

Este discurso se monta sobre un punto de inflexión en el que la teoría se aleja de su sentido epistemológico originario y transparenta un efecto quizá no buscado. Con esto nos referimos a que aquellas posiciones antagónicas mencionadas, la iusnaturalista y la positivista, se unen en una forma de trabajo específica por parte de quienes producen y aplican el derecho, moldeando de esa forma una particular praxis jurídica.

Para ello, los principios iusnaturalistas ofrecen recursos discursivos que nunca pueden ser refutados desde la perspectiva analítica del positivismo, en tanto no se ajustan a ningún criterio empírico de comprobación. Quién puede asegurar o negar la existencia de un derecho natural a la justicia?. Digamos que no existe ningún lugar superior desde el que se pueda negar algún tipo de iusnaturalismo.

Desde otro ángulo es el ius positivismo el que ofrece los instrumentos ciertos y eficaces capaces de confirmar el modelo de seguridad jurídica más acorde para expiar los excesos de metafísica del iusnaturalismo.

---

(6) RUSSO, Eduardo. "Sobre Ciertos Abusos de la Analiticidad". en: *Interpretación de la Ley. Poder de las significaciones y significaciones del poder*. Vol. 1. Ed. Abeledo-Perrot. Bs. As. 1987.

(7) "En verdad, la ciencia del derecho que los juristas invocan en sus prácticas profesionales es una doxa metódica y sistemática, un conjunto de opiniones de oficio, es decir, una práctica discursiva, fundamentalmente determinada por hábitos semiológicos y costumbres intelectuales". RUSSO, E. op. cit. pág. 17

considerado poco riguroso desde la modernidad racionalista.

Es decir, allí donde los principios eran lógicamente incomunicables se funden hoy en la cuestión práctica de cómo los efectos de estos discursos actúan como guía y representación de una praxis jurídica. Es el enclave de dos discursos que permiten moldear el sentido común de una práctica jurídica cotidiana; una lógica irrefutable que opera a partir de fundamentar desde la faz teórica la existencia de principios naturales y desde el punto de vista metodológico, separa con su bisturí analítico la paja del trigo. <sup>(8)</sup>

Las representaciones que tal discurso, magníficamente unificado brinda, sirven como garante de una pureza principista y metodológica. Y así se aspira a que en la construcción del escenario jurídico y social, el jurista de oficio no pueda ser visto como operador de las relaciones sociales, ni como manipulador de las estructuras de poder, sino más bien como un respetuoso de principios éticos y realizador técnico de los textos legales. Nos referimos a una forma estratégica de manipulación conceptual, capaz incluso de desmembrar el sentido originario de los conceptos mismos, en tanto los desvincula de sus matrices epistemológicas originarias.

## UNA PERSPECTIVA CRITICA

El análisis de las funciones políticas de los discursos que orientan la praxis jurídica y de los valores epistemológicos que la sustentan, llevan a la considera-

---

(8) "El sentido común teórico no deja de ser una significación extraconceptual en el interior de un sistema de conceptos, una ideología en el interior de la ciencia, una doxa en el interior de la episteme". RUSSO, E. op. cit. pág. 22.

ción de una aproximación alternativa al derecho que puede calificarse de crítica.

Este tipo de conocimiento del derecho surgió ante la cuestión de responder a problemáticas que por su propio peso tiñeron el tradicional horizonte especulativo, y ante la convicción de que el conocimiento conceptual o metafísico del derecho eludía la posibilidad de explicar los efectos sociales y los entramados políticos de la praxis jurídica.

Han sido, y son variadas, las posiciones que abrevan en este tipo de abordaje crítico, podemos afirmar consecuentemente con Russo <sup>(9)</sup> "que se trata de un conjunto de ideas producidas a partir de diferentes marcos conceptuales que se relacionan de manera flexible y problemática e intentan aprehender las condiciones históricas y las estructuras político-sociales que confluyen en el estudio del derecho, además pretenden comprender los sentidos sociales del trabajo teórico aceptado como discurso competente de los juristas".

La teoría crítica, a la que nosotros hacemos referencia, remonta sus orígenes a la corriente de "Critique du Droit" en Francia, la cual convocaba a un grupo de juristas franceses que se proponían una empresa teórica y pedagógica destinada a desmontar los supuestos políticos y epistemológicos de las teorías tradicionales.

En sus raíces originarias se encuentra el marxismo, y en este sentido la nueva corriente trabaja haciendo uso de categorías materialistas con el fin de penetrar en la comprensión profunda de la naturaleza y del rol del derecho. Pero sus mismos abordajes rechazan el reduccionismo implícito en la metáfora estructura y superestructura y se orientan más en las conceptualizaciones althusserianas apartándose así, de la ortodoxia y ganando nuevos terrenos conceptuales.

---

(9) RUSSO, Eduardo A. op. cit. pág. 19

Contrariamente a las líneas tradicionales que tratan de presentar al Estado como emanación del interés general y a su orden jurídico como instrumento de realización de ideales universales y ahistóricos de justicia, pretenden que de la referencia abstracta del derecho se pase a la misma sociedad histórica, con su estructura y sus expectativas culturales, con su índole político-social y sus condiciones histórico materiales de vida social. Ya que estas son las que permiten explicar las instituciones jurídicas, que tienen su especificidad, pero pueden comprenderse solo a partir de su inclusión en la totalidad.

En la misma época que "Critique du Droit", en el Congreso Internacional de Filosofía Jurídica realizado en 1975 en la Universidad de Belgrano; son presentados los primeros trabajos que expresaban esta corriente en Argentina, la que cuenta entre sus miembros más destacados a Enrique Marí, Alicia Ruíz, Ricardo Entelman y Carlos Cárcova.

Los representantes de la teoría crítica en nuestro país, basan sus trabajos en categorías proveniente del marxismo pero en un contexto heterodoxo, que en sus presupuestos epistemológicos incluye también a autores franceses de tradiciones intelectuales distintas e incluso distantes del marxismo, como Bachelard, Canguilhem o Foucault. A diferencia de la Critique du Droit francesa, la argentina asume desde su comienzo un camino más ecléctico.

Esta perspectiva de abordaje jurídico, define al derecho como "una práctica social específica que expresa los niveles de acuerdo y de conflicto de los grupos sociales que operan al interior de una formación económica-social determinada, práctica de naturaleza dicursiva, discurso ideológico y discurso del poder" <sup>(10)</sup>. Así, consi-

---

(10) CARCOVA, Carlos. "Derecho y Política en los Tiempos

deran que los orígenes del poder en la sociedad, los lugares donde los conflictos sociales se generan, las formas en que se establecen las sumisiones, permanecen ocultas. Por eso la teoría crítica del derecho propone una lectura descriptiva, explicativa y crítica del discurso del derecho.

Sostienen la necesidad de conceptualizar una teoría de la ideología que "se hiciera cargo de los niveles del imaginario social y su articulación múltiple con el mundo de las normas, las prácticas institucionalizadas, el rol de los juristas y las representaciones de los súbditos" (11).

Para ello se apunta al lugar jurídico que se estima neutral, donde se construyen las verdades jurídicas, y allí evidenciar y analizar los espacios institucionales desde los que se pauta una interpretación polisémicamente controlada de las instancias discursivas, con el fin de producir conceptos legitimadores. Esta es la manipulación conceptual mencionada, aquella que los elabora cuidadosamente con el fin de mantener y reproducir el lugar sagrado desde donde se ejerce el poder de los significados jurídicos.

Otro aspecto a destacar de esta línea de pensamiento, y que coincide con nuestro propio abordaje del derecho -desde la ciencia política- se refiere a la posición asumida para dar cuenta de la especificidad de lo jurídico a partir de la necesaria comprensión de la totalidad estructurada que lo contiene. Esto es la totalidad social; por ello sostienen la necesidad de constituir un saber multi y trans disciplinario desplegado como lugar de intersección de múltiples conocimientos: histó-

---

de la Reconversión". En: *Escritos sobre Derecho y Política*. Centro Editor de América Latina. Bs. As. 1993. pág. 18.

(11) CARCOVA, Carlos. op. cit. pág. 20.

ricos, políticos, económicos, psicoanalíticos etc, como una forma de síntesis productiva.

Así, la teoría crítica se interroga y aborda la relación del derecho con los elementos que son propios del imaginario en las sociedades modernas."En ellas el derecho se materializa como discurso, esto es, como un proceso social de producción de sentidos. Es más que palabras, es también comportamientos, símbolos, conocimientos, es lo que los jueces interpretan, los abogados implementan, los litigantes declaran, los teóricos producen, los legisladores sancionan y los doctrinarios critican". (12)

Ese campo del imaginario social sostiene Mari (13) "no ha sido considerado por la teoría jurídica y política de tendencia tanto iusnaturalista como positivista, más preocupados por construir los montajes referenciales en sus respectivas regiones de lo divino y natural o de la justificación racional, que en desmontar o producir una reflexión crítica sobre sus modos de funcionar".

El discurso jurídico aludido es un discurso conformador de realidades en tanto asigna significaciones especiales; construye destinatarios de sus verdades y constituye los "enemigos" del sentido común jurídico. Por ello, conforme Entelman (14) consideramos "... que el discurso jurídico se hace cargo de ser el discurso del poder, pero no porque tiene que vérselas con las normas que atribuyen los Poderes o con las menciones normativas de los hombres transformados en sujetos de derecho, sino porque es el discurso cuyo propio proceso de

---

(12) CARCOVA, Carlos. op. cit. pág. 44

(13) MARI, Enrique. "Racionalidad e imaginario social en el discurso del orden". en *Derecho y Psicoanálisis*. Ed. Hachette. Bs. As. 1987.

(14) ENTELMAN, Ricardo. "Discurso normativo y organización del poder". en Mari, E. Ruiz, A. y otros *Materiales para una teoría crítica del derecho*. Abeledo Perrot. Bs. As. 1991. pág. 300.

producción consiste en la expresión de los lugares de la trama del poder constituido en las prácticas sociales". Poder para el que las representaciones colectivas, el ámbito de lo imaginario y de lo simbólico es un lugar estratégico, de importancia capital en tanto es allí donde se constituyen los principios de su legitimación.

Cabe decir, que para los críticos del derecho el concepto de poder es una idea de relación al estilo de Foucault, no es una cosa ni un instrumento que posea un lugar fijo en la estructura social. De allí que esta idea nos permite hacer mención de una doble función que apareja el derecho en tanto torneado ideológicamente: "Así, cuando el derecho nos promete igualdad no sólo nos escamotea la percepción de nuestra desigualdad real, también legitima nuestro reclamo por la igualdad. De tal suerte que el carácter ideológico del derecho tiene un doble papel, por una parte reconduce las relaciones de poder pero, por la otra, al legitimar el reclamo, posibilita la reformulación y la transformación progresiva de las relaciones de poder".<sup>(15)</sup>

La conformación de una teoría explicativa de los fenómenos del poder no se agota en el reclamo del cambio de poder, al estilo revolucionario, sino en principio, apunta a tratar de desmontar ciertas ficciones fundantes del discurso jurídico que han esclerosado los principios de legitimación del mismo, como es la noción misma de sujeto. Al respecto explica Alicia Ruiz<sup>(16)</sup> "La estructura del derecho moderno se organiza y se sostiene en torno a la categoría de "sujeto". Discutir esta noción, desmontarla, supone someter a revisión todo el discurso jurídico. El sujeto de derecho, libre y autónomo, es una categoría histórica propia de una forma peculiar

---

(15) CARCOVA, Carlos. op. cit. pág. 8416. RUIZ, Alicia. *Aspectos ideológicos del discurso*. op. cit. pág. 197.

(16) RUIZ, Alicia. *Aspectos ideológicos del discurso*. op. cit. pág. 197.

de lo social y de la política de una cierta organización de lo simbólico y de un peculiar imaginario social. Ese sujeto libre para actuar y con autonomía de voluntad para decidir, corresponde a una manera de conceptualizar al hombre y a su naturaleza.

En el derecho siempre hay un hombre interpelado como si su constitución como tal fuera precedente a ese derecho. Sin embargo la complejidad de la cuestión reside justamente, en explicar cómo el derecho interpela al sujeto que al mismo tiempo constituye.

Cuando la Ley nos nombra como "padre" u "homicida" "comerciante", "mayor de edad", "fallido", "deudor", "acreedor", en cada una de esas maneras de mencionarnos pareciera que nosotros, cada uno de nosotros existe ya como sujeto. En este supuesto reside la estructura ficcional que mantiene la integridad del discurso.

Para los críticos, no hay sujeto antes, fuera o más allá de cada interpelación concreta y el sujeto constituido interpelado, lo está en ambos sentidos, según un modelo de hombre presupuesto. Así: "El sujeto es una ficción ligado a una concepción del hombre generalmente silenciada" (17). No existe un "hombre" en abstracto en el derecho, su neutralidad es aparente. El sujeto es una ficción, pero sus efectos son diversos según el humanismo presupuesto de que se trate.

## A MODO DE CONCLUSION

El conocimiento crítico del derecho trabaja por erigirse como una revisión epistemológica capaz de operar sobre el discurso jurídico institucionalmente sacralizado, introduciendo necesariamente la temática del poder a fin de diluir los intentos iuspositivistas y

---

(17) RUIZ, Alicia. op. cit. pág. 197.

iusnaturalistas de colocar fuera de lo jurídico al ámbito político <sup>(18)</sup>.

Esta línea crítica del derecho, aún sin propuestas metodológicas específicas, pero en continua reconstrucción y crecimiento, supone instalar el debate sobre la pretendida neutralidad del derecho, así como desmitificar esa pureza y ascetismo que pretendieron imprimirle las teorías tradicionales.

Por ello, es un objetivo evidenciar el valor político de las verdades jurídicas a partir del análisis de los discursos competentes. Discursos que operan como una unificación de verdades por efecto de una praxis jurídica, que analíticamente constituye el "sentido común teórico de los juristas".

Desde nuestro punto de vista resultan sumamente relevantes los efectos de este cuestionamiento, en tanto apunta a evidenciar el derecho como discurso legitimador del poder en el Estado Moderno, y en cuanto tal, imposible de desvincular de las estructuras político-sociales que le dan cuerpo.

Y es que el derecho no es solo el hecho del sistema de las prescripciones legales, ni allí se agota. Y aunque objetivado en el sistema legal, el derecho es una normatividad referida a un contexto histórico-cultural translegal, allí encuentra su referente axiológico, que es su fundamento de sentido. Y en este marco resulta interesante abrir la posibilidad de develar la complejidad y las remisiones al poder que apareja el discurso jurídico lo que permite coadyuvar a lograr que se des-

---

(18) "El principal concepto que los estudios jurídicos y políticos tienen en común es el del poder...pero he tenido que constatar con cierta sorpresa que los juristas y politólogos usan el mismo término "poder", del que ni unos ni otros pueden prescindir, ignorándose entre sí por completo". BOBBIO, Norberto. *Contribuciones a la Teoría del Derecho*. Ed. Debate. Madrid. 1980. pag. 355.

truya la ilusión de una ciencia neutral y de un objeto de límites precisos. "Que exige explicar cómo y por qué hay tanto de "no racionalizable" en sus mecanismos de constitución y funcionamiento...".

## BIBLIOGRAFIA

BOBBIO, Norberto. *Contribuciones a la Teoría del Derecho*. Ed. Debate. Madrid. 1980.

CARCOVA, Carlos. "Derecho y Política en los Tiempos de la Reconversión". en: *Escritos sobre Derecho y Política*. Centro Editor de América Latina. Bs. As. 1993.

CASTANHEIRA Neves, A. "El actual problema metodológico de la realización del derecho". en: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*. Curso 1991-92. Nro. 79. Madrid.

DIAZ Elías. *De la Maldad Estatal y la Soberanía Popular*. Ed. Debate. Madrid. 1984.

ENTELMAN, Ricardo. "Discurso Normativo y Organización del Poder". en: *Materiales para una Teoría Crítica del Derecho*. Abeledo Perrot. Bs. As. 1991.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. "Direcciones de la Filosofía Jurídica". en *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Tomo XXXVI julio-diciembre de 1986.

MARI, Enrique. "Moi Pierre Riviere...o el mito de la uniformidad semántica". en *Discurso Jurídico. Perspectiva Psicoanalítica y otros abordajes epistemológicos*. Hachette. Bs. As. 1982.

MARI, Enrique. "Racionalidad e imaginario social en el discurso del orden". en *Derecho Y Psicoanálisis*. Ed. Hachette. Bs. As. 1987.

RUIZ, Alicia. "Aspectos Ideológicos del Discurso". en *Materiales para una teoría crítica del del derecho*. Abeledo Perrot. Bs. As. 1991.

RUSSO, Eduardo. "Sobre ciertos abusos de la analiticidad". en *Interpretación de la ley. Poder de las significaciones y significaciones del poder*. Vol. 1. Abeledo Perrot. Bs. As. 1987.

## **INFORMATICA Y RELACIONES LABORALES: NECESIDAD DE UNA LEGISLACION ESPECIFICA**

*Carla Saad de Bianciotti (\*)*

**1. Introducción. 2. Incorporación de la tecnología al medio: la competencia trabajador vs. máquina. 3. Incidencias en la salud. 4. Experiencias internacionales. 5. Marco nacional. 6. Conclusiones.**

Sumario: Se analiza la incidencia de la tecnología en las relaciones laborales, sobre las condiciones de trabajo, la salud y la previsión contra el desempleo, tanto a nivel internacional como nacional para proponer la implementación de una protección integral e integradora al medio laboral.

### **1. INTRODUCCION:**

El fenómeno informático se fue adentrando en las distintas sociedades razón por la cual las mismas debie-

---

(\*) Becaria de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba (SECYT-UNC), Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba.

ron adaptarse a la existencia de una tecnología de avanzada, la que forzaba cambios significativos en distintas áreas.

El área laboral (con toda su complejidad) no escapa a este fenómeno y es allí donde se pueden marcar con mayor intensidad los cambios.

Es conocido por todos la celeridad, la seguridad, la eficacia y eficiencia que pueden alcanzar los procesos productivos al incorporar un sistema informático dentro de una empresa. Todo *hombre de negocios* reconoce en la informática una verdadera "herramienta" de avance comercial que ayudará a obtener mayores beneficios económicos, pero pocos son los que se preocupa por el factor humano. Todo desarrollo tecnológico debe ser acompañado por una adecuación del factor humano al mismo, adecuación esta que parece ser "olvidada" por la comunidad tanto jurídica como empresarial. La pregunta es ¿Vale la pena desproteger al "hombre-trabajador" en favor del "hombre-máquina"?

## **2. INCORPORACION DE LA TECNOLOGIA AL MEDIO: LA COMPETENCIA TRABAJADOR VS. MAQUINA.**

El empresario ve a la informática como su "aliada", aquella "herramienta" que le permitirá conseguir mayor rentabilidad. Pero en el trabajador se origina una situación inversa y sus preguntas son: ¿Es la máquina un rival del hombre?, ¿La incorporación de la informática deprimirá el mercado laboral?

La discusión sobre la incorporación de la informática en los procesos productivos está resuelta, baste ahora abordar la manera en que será incorporada a los mismos.

Existen distintos métodos de incorporación, la aplicación de uno u otro dependerá de los objetivos a seguir, la velocidad con que se los quiere conseguir y los medios económicos disponibles, todos en un contexto

social adecuado. Así por ejemplo en E.E.U.U. y en el campo de la industria, los empresarios se inclinaron por el método "Tecnocéntrico".

El método Tecnocéntrico consiste en el intento de reducir gradualmente al mínimo la intervención humana en el proceso de producción, y conseguir sistemas flexibles para responder con rapidez a los cambios de la demanda que se registran en el mercado. Se basa en el criterio que los trabajadores de los talleres son a menudo factor de imprecindibilidad, perturbación e incertidumbre capaz de trastornar la producción y el flujo de información, cuya regulación puede efectuarse mejor con computadoras centrales. **El objetivo final es la "fábrica sin personal".** (1)

Si bien esa adopción casi no se registra en su forma pura es la tendencia marcada, y dicha tendencia se encuentra con inconvenientes a sortear:

- 1) Descontento de la "mano de obra no calificada".
- 2) Costos elevados.
- 3) Falta de "mano de obra calificada" para esa forma de fabricación con técnicas muy avanzadas.

En esta forma "tecnocentrista" la computadora es una verdadera competidora del hombre sobre todo de los trabajadores "no calificados" o los "no tan altamente calificados". El avance tecnológico, la creciente automatización y el uso cada vez mayor de subrogantes de la mano de obra humana originan una constante inseguridad sobre la estabilidad del puesto de trabajo en diferentes sectores (2). Este método sin dudas es el

---

(1) EBEL, Karl H.: "Los Trabajadores en las fábricas automatizadas"; *Revistas Internacionales del Trabajo*, Vol. 108, Nro.4, 1989, O.I.T. Ginebra, Suiza.

(2) LEDESMA, Luis O. *Automación y Desempleo*, Editorial Universitaria de San Martín de Porres, Buenos Aires, Argentina, abril de 1986, pág. 1.

temido por los trabajadores ya que significa un recambio de humanos por máquinas.

Lejos está nuestro medio comercial en poder reunir las condiciones que se necesitan para aplicar un método como el indicado a excepción de algunas empresas como por ejemplo las automotrices, ya que no muchas cuentan con los recursos económicos necesarios y también el conflictivo contexto social inmerso en un mercado laboral con niveles de desocupación aumentaría la problemática.

Nuestra realidad muestra que somos un país en vías de desarrollo, y en este panorama debemos incorporar un elemento que nos viene "dado" de los países desarrollados y que, de no incorporarlo, nos veríamos rezagados en el desarrollo mundial.

El método "Antropocéntrico" parecería solucionar-nos el problema. Este método consiste en incorporar la tecnología a la empresa o fábrica en forma gradual pero sin llegar a la "fábrica sin personal", reemplazando ciertos puestos de trabajo conjuntamente con la capacitación adecuada del personal al fin que ese personal en vez de realizar él la tarea repetitiva la realice una máquina controlada por él; o también se puede reacomodar al personal en otras tareas. Lo importante aquí, como lo destacable, es la incorporación de la tecnología valorando el elemento humano, al brindarle capacitación.

Es importante establecer políticas de incorporación consensuada de nueva tecnología, así sostienen investigadores de nuestro país manifestando que los trabajadores deberían ver reconocidos sus derechos a estar informados con anterioridad a la introducción de cambios significativos en el campo de los sistemas de automatización, para que puedan tomar sus precauciones, formular críticas y presentar propuestas alternativas orientadas a la preservación de la estabilidad en el

empleo y evitar el deterioro de las condiciones y medio ambiente de trabajo <sup>(3)</sup>.

### 3. INCIDENCIAS EN LA SALUD

Otro de los grandes interrogantes cuando se habla del trabajo frente a un computador es si trae o no consecuencias directas a la salud. Cabe aclarar en este punto que conforme el trabajo que se realice (es decir graboverificador, programador, etc.) serán las distintas particularidades.

De los trabajos consultados y de nuestra investigación de campo sobre el tema extraemos como conclusión que:

El trabajo ante pantallas incide sobre el individuo produciendo una sobrecarga sobre su estado físico y psíquico. Por las características de este tipo de trabajo se puede considerar que las repercusiones sobre el sujeto pueden ser de tres tipos:

#### 1) Problemas ergonómicos.

El concepto ergonómico <sup>(4)</sup> es la situación de relación entre la silla, la mesa, la iluminación, es decir todo el puesto de trabajo está adaptado a las características fisiológicas y anatómicas del ser humano.

La característica de este tipo de trabajo es la inmovilidad del mismo, o sea la obligación del trabaja-

---

(3) CHERNOBILSKY, Lilia B. "Las condiciones y medio ambiente de trabajo en las áreas informatizadas" en *Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en la Argentina*, Editorial Humanitas, Buenos Aires, Argentina, 1987.

(4) EPELMAN, Mario. "Condiciones de trabajo y trabajo en pantallas", en *Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT)*, 12 de Mayo de 1993, Asociación Bancaria, Córdoba, pág. 14 y ss.

dor a mantener una postura determinada durante un tiempo que por lo general es prolongado, esta tarea sedente produce fatiga postural.

La solución propuesta es dotar a los trabajadores de elementos ergonómicos apropiados y, una vez adoptados enseñarle a utilizarlos correctamente a fin de evitar enfermedades originadas en el trabajo.

## **2) Problemas de visión.**

Los problemas que se presentan son fatiga visual que comprende picor ocular, enrojecimiento, sensación de quemazón, dolor o tensión ocular, irritación u otras molestias.

No ha podido encontrarse ningún caso de pérdida de la visión pero sí previamente existiese algún defecto en la visión, este se pone de manifiesto ante la exposición prolongada frente a las pantallas.

## **3) Problemas mentales inherentes al tipo de trabajo y contenido del mismo.**

Las exigencias a las que se somete el trabajador son variadas conforme el tipo de tarea informática que realice, por ejemplo cuando una persona está dedicada al "ingreso de datos", realiza un trabajo interactivo con la computadora imponiéndoles por lo general importantes apremios de tiempo. En el caso de los "programadores", la característica de su trabajo es la minuciosidad y precisión <sup>(5)</sup>.

El trabajo es monótono y no requiere participación mental lo que origina por parte del individuo: agresividad ruptura de normas y contención, encierro con la

---

(5) EPELMAN, Mario. Ob. cit.

máquina y la lógica lleva a ser extremadamente rígidos y rigurosos con las otras cosas. Por otra parte se ha comprobado que el realizar tareas repetitivas a un ritmo impuesto se asocia con descenso en la satisfacción en el trabajo y en la propia vida del sujeto <sup>(6)</sup>.

Frente a este tipo de problemas **debemos** brindar al trabajador una **higiene y seguridad** en el trabajo efectiva que contemple la aplicación de criterios ergonómicos, previo estudio del entorno laboral, evaluando las funciones visuales del usuario con seguimientos periódicos, coordinando pausas en el tiempo real de trabajo frente a una computadora, otorgando un mobiliario adaptado a las necesidades del trabajador, acompañado de la capacitación del personal en cuanto a modos correctos de utilización de los mismos.

En definitiva la capacitación y el **habitat** adecuado creará un ambiente de trabajo óptimo para el desarrollo de las tareas cambiando los criterios: Ahora el trabajador no se adapta al medio donde trabaja, sino el medio tiende a adaptarse al trabajador.

#### 4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Para poder sacar nuestras propias conclusiones sobre como insertar la informática en las relaciones laborales en nuestro país es útil comentar experiencias en países cuya inserción lleva varios años de aplicación.

Frente al fantasma del desempleo algunas legislaciones adoptaron como causal de despido las innovaciones tecnológicas.

La Comunidad Económica Europea, a través de su Consejo de Comunidades Europeas ha adoptado directi-

---

(6) ELIAS, R; CAIL, F. *Contenido de las tareas y trastornos para la vida por el trabajo en informática. Notas y documentos sobre prevención de riesgos profesionales*, 146:47-51, año 1984.

vas del 29 de mayo de 1990, referente a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización (quinta directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE) <sup>(7)</sup>

En Japón <sup>(8)</sup> existe alto grado de aceptación por parte de los empleados para adoptar nuevas tecnologías y esto se debe a las características de la legislación laboral en materia de industria:

- 1) No hay oposición a los traslados a distintos puestos de trabajo.
- 2) Política de cooperación por parte de los Sindicatos de trabajadores.

La legislación japonesa adopta en su "Ley de Normas Laborales" la causal "despido injusto o no racional de trabajadores por implantación de alta tecnología". La jurisprudencia del país estableció como precedente el "abuso del empleador de su derecho de despido" o "abuso del empleador en su causa justa de despido".

Un caso interesante para destacar es el "Caso Nissan" en donde el 1.º de marzo de 1983 se firma un "Acuerdo para la implantación de nueva tecnología" entre la empresa y el Sindicato del automóvil, cuyo propósito es facilitar la armoniosa implantación de nueva tecnología mediante la **cooperación mutua** basada en el reconocimiento mancomunado de que tales mejoras son indispensables para la continuación y desarrollo tanto de la empresa como de la sociedad. Se establecen, entre otros, los principios siguientes:

---

(7) "Trabajo con pantallas de computación. Disposiciones de la C.E.E." en *Cuadernillos de Información sobre Salud y Seguridad en la Empresa*, editado por Empresalud, Córdoba, Argentina, 1992.

(8) KUWAHARA, Masahiro Ken. *Tecnología y Desempleo en el Japón. La automatización y el Desempleo*, Editorial Juris Laboral, Perú, 1986.

- **obligación básica** de la empresa de "informar anticipadamente al sindicato sobre cualquiera de los programas de alta tecnología propuestos, determinar cualquier efecto desfavorable para los sindicalizados, y proponer contramedidas en caso de tales efectos desfavorables" .
- **preservación del empleo**, ya que "la empresa no despedirá ni cesará a los sindicalizados por causa de la implantación de nueva tecnología".
- **consideración del trabajador**, disponiendo que "la empresa tiene que tomar en consideración la aptitud y habilidad de los trabajadores, y proporcionarles la necesaria capacitación y adiestramiento en el trabajo".

En **Francia** el criterio jurisprudencial seguido se resume en el fallo de la Corte de Apelaciones de Rouen de fecha 4 de enero de 1982, donde se resuelve condenar a una empresa por el delito de "impedimento al buen funcionamiento de la empresa" ya que al no haber realizado consultas previas con los representantes de los trabajadores sobre la incorporación de nueva tecnología a la empresa dio como resultado el licenciamiento de dos empleados.

Más tarde el 28 de octubre de 1982 se incorpora al Código de Trabajo de la República Francesa un artículo que expresa "los representantes del personal deben ser consultados por todo proyecto comportando la introducción de nuevas tecnologías cuando ellas son susceptibles de tener consecuencias sobre el empleo, las calificaciones, la remuneración, la formación o las condiciones de trabajo del personal" .

Podemos observar que las soluciones arribadas en estos dos países dispares encuadran en la misma filosofía de protección al trabajador pero sin descartar el uso de la informática.

Para finalizar en materia de protección legislativa y jurisprudencial internacional es interesante comentar la situación en **España** <sup>(9)</sup>.

Allí en la Ley 8 del 10 de marzo de 1980, del **Estatuto de los Trabajadores** se incluye como causa extintiva de la relación laboral aquella que tienen su origen en la "incidencia indirecta que los avances técnicos producen sobre las posibilidades de supervivencia de la empresa, incapaz o imposibilitada de asimilar o adaptarse a las nuevas exigencias y llamadas por tanto a desaparecer". Estas causas las podemos clasificar en dos grandes rubros:

**1) Causas objetivas legalmente procedentes**, entendidas como falta de adaptación del trabajador y amortización de un puesto de trabajo.

Cuando se refiere a la falta de adaptación del trabajador para que dicha causa prospere como causal de despido debe reunir requisitos, primero que la modificación introducida sea "razonable" o sea que no exija más pericia profesional que la debida por la categoría profesional que ocupa el trabajador afectado y segundo hayan transcurrido como máximo tres meses desde la incorporación de la innovación en el puesto de trabajo, ya que en esos tres meses es cuando la empresa ofrezca un curso de reconversión o de perfeccionamiento profesional.

Cuando hace referencia a la amortización del puesto de trabajo los requisitos a reunir para que prospere dicha causal son primero una necesidad objetiva de proceder a eliminar el puesto de trabajo, segundo que la amortización sea individual.

**2) Cese de la industria fundado en causas tecnológicas**, el que para ser válido necesita la correspon-

---

(9) PEREZ AMOROS, Francisco. *La Extinción del Contrato de Trabajo por causas Tecnológicas. La Automación y el Desempleo*, Editorial Juris, Perú, 1986.

diente autorización de la Administración Laboral, de no cumplimentar este requisito toda extinción del contrato de trabajo por causas tecnológicas deviene nulo.

La legislación española nos presenta entonces la normativa del Derecho Laboral material (Ley de Estatuto de los trabajadores, en donde se hace referencia a la extinción del contrato de trabajo por causas tecnológicas) y una Normativa procedimental (a través de la Administración Laboral que concede o niega la rescisión colectiva de contratos de trabajos solicitada por causas tecnológicas siempre a través del sistema del Expediente de Regulación de Empleo).

## 5. MARCO NACIONAL

En nuestro país la normativa legal vigente que regula las relaciones laborales abarca desde la Constitución Nacional, la Constitución Provincial hasta la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 y sus modificatorias con la incorporación de la reciente Ley Nacional de Empleo 24.013, con Leyes complementarias como por ejemplo la Ley 24.028 (Ley de Accidentes de Trabajo) o la Ley 11.544 que regula la jornada laboral máxima, contemplando muy especialmente la Ley de Higiene y Seguridad 19.587 y su Decreto Reglamentario.

Toda esta normativa no regula, en su totalidad, las consecuencias que la informática acarrea sobre el trabajo y el trabajador informático.

Es interesante estudiar la nueva Ley Nacional de Empleo 24.013 <sup>(10)</sup>. En su Título III "De la promoción y

---

(10) FERNANDEZ CAPON, Raúl. *Régimen de Contrato de Trabajo - Ley 20.744 reformada por la ley 21.297 actualizada y*

defensa del empleo", Capítulo I "Medidas e incentivos para la generación de empleo", su artículo 22 prevee en el inciso e) "*atender los efectos sobre el empleo de las políticas tecnológicas de modo que, a la par de buscar una mayor eficiencia económica en áreas prioritarias, preserve para otros sectores un balance más equilibrado en el uso de recursos*" y en su inciso g) "*Desarrollar una asociación más estrecha entre la capacitación y formación de la fuerza laboral y el sistema productivo*", en su artículo 23 prevé que la incorporación de tecnología constituye una condición para el crecimiento de la economía nacional. Es un derecho y una obligación del empresario que la ley reconoce, garantiza y estimula, y en la medida que afecta las condiciones de trabajo y empleo debe ser evaluada desde el punto de vista técnico, económico y social.

En el Capítulo 6 y 7 se hace referencia al problema tecnológico cuando se lo considera como causal a los efectos de abrir un "proceso preventivo de crisis de empresas" con carácter previo a la comunicación de despidos o suspensiones por razones de fuerza mayor, causas económicas o tecnológicas y "programa de emergencia ocupacional". El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá declarar la emergencia ocupacional de sectores productivos o regiones geográficas en atención a catástrofes naturales, razones económicas o tecnológicas.

Como ejemplo, un instituto a considerar es el "ius variandi" que es la facultad que tiene el empleador de modificar las normas y modalidades de trabajo siempre y cuando tenga un criterio **razonable**, no altere las modalidades esenciales del contrato y no cause un perjuicio ni material ni moral, ya que de no cumplimentar esos requisitos la Ley le otorga al trabajador la

posibilidad de considerarse despedido indirectamente transformándolo acreedor de la indemnización correspondiente. Trasladando esto a una empresa que incorpore nueva tecnología y que por esta causa transfiera a un trabajador a otro puesto de trabajo que no reúna las características necesarias para que pueda proseguir en la empresa en las condiciones en que inició, este trabajador puede considerarse despedido indirectamente.

Otra forma de expresión en materia de regulación de relaciones laborales son los Convenios Colectivos de Trabajo. Fuera de realizar un convenio específico estableciendo categorías y normas exclusiva de los trabajadores informáticos la tendencia nacional es dictar recomendaciones en forma de artículos que, por lo general, hacen referencia a normas de higiene y seguridad del trabajador informático dentro de una determinada área.

Un intento de convenio específico lo está desarrollando la Asociación Gremial de Empleados de Comercio a través de una comisión que llamaron Mesa Informática que realizó un modelo de convenio que comprende la protección de los trabajadores de empresas que desarrollen actividades y servicios relacionados con: 1) comercialización de equipos de computación (hardware) y sistemas de aplicación (software) accesorios y repuestos bibliografía e información; b) Planificación, análisis de sistemas operativos, de teleproceso, de base de datos, de sistemas, de computación, de organización y métodos, programación, preparación y control de información, registración, almacenamiento y mantenimiento de datos, operación, microfilmación y todas aquellas tareas relacionadas especialmente con la informática, incluida la comercialización de servicios relacionados con la misma y, c) Mantenimiento y reparación de computadoras electrónicas y sus periféricos.

Este modelo de convenio contiene, además, la categorización específica del personal aplicado a tareas

informáticas, y normas particulares sobre higiene y seguridad en el trabajo como regulación de las condiciones ambientales, edilicias, de iluminación y color, técnicas de las máquinas, del puesto de trabajo, control de salud, estableciendo sobre el ritmo de trabajo límites máximos frente a la pantalla como así también intervalos de descanso entre su jornada de labor <sup>(11)</sup>.

El Convenio Colectivo para gráficos periodísticos número 199/92, en su artículo 22 expresa que *"cuando la empresa introduzca cambios y/o equipos que comporten nueva tecnología y ello pudiere producir desplazamiento de mano de obra, se dará preferencia en aprendizaje de esa nueva tecnología a los trabajadores de la especialidad que resulten afectados"* agregando la norma que ese desplazamiento no podrá ser invocado como causal de despido.

Por último y para completar las formas de regulación de las relaciones laborales, existen los Reglamentos internos de las empresas donde cada una establece normas (de valor interno) que determinan la política empresarial a seguir. En estos Reglamentos encontramos recomendaciones a cumplimentar en materia de higiene y seguridad en el trabajo, como ejemplo una fábrica automotriz (SEVEL) tiene en materia interna determinadas "Recomendaciones a cumplimentar en puestos de video terminales" en donde aconsejan los requisitos que deben cumplir los puestos de trabajo en referencia al teclado, disposición de la pantalla, muebles de trabajo (requisitos de las mesas, sillas, atril), posa pies, condiciones del ambiente visual, condiciones acústicas del ambiente, descarga a tierra y factores individuales con su respectivo control de salud.

---

(11) Boletín de Informática N°4, Año 2 - Convenio Area Informática - Sindicato de Empleados de Comercio Capital - Noviembre de 1988.

Con referencia al procedimiento administrativo en sí a seguir (en caso de su opción) por despido por causas tecnológicas, no varía de los procedimientos normales seguidos ante los distintos Ministerios de Trabajo.

A nivel jurisprudencial, ya en el año 1971 se dicta en la causa "Alegre, Cornelio C. Manufacturera Algodonera Argentina", Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, en el que se resuelve la aplicación del artículo 1.113 cuando por la vía indemnizatoria del Derecho Común, procede la acción fundada en dicha norma por enfermedades del trabajo provenientes del uso de la tecnología informática en tanto tal actividad haya agravado patologías en curso y más aún en el caso de "tecnopatías" declaradas efecto exclusivo del trabajo <sup>(12)</sup>.

Debería contemplarse a nivel legislativo la imposibilidad de utilizar como causal de despido la incorporación a la empresa de "nueva tecnología", porque la incorporación de nueva tecnología es un acto voluntario del empleador, y de una disposición de esta naturaleza no puede resultar exención de responsabilidad indemnizatoria de ninguna especie <sup>(13)</sup>.

Al introducir nueva tecnología en la empresa las condiciones de trabajo existentes hasta la fecha de su incorporación necesariamente cambiarán, lo importante para que el sistema productivo no varíe causando niveles de desocupación, es que este cambio no sea traumático para ninguna de las partes. No es suficiente para procurar el objetivo propuesto, la obligación que estable-

---

(12) DALL'AGLIO, Jorge. *La informática y el riesgo profesional en la esfera del trabajo subordinado. La aplicación del artículo 1.113 en el sistema del Código Civil y en el marco del proyecto de unificación legislativa*, El Derecho, 08/10/1987, Ed. Universitas S.R.L., Buenos Aires.

(13) ROSON, María. *El cambio tecnológico, la supresión de puestos de trabajo y la interpretación de la ley 24.013, Doctrina Laboral*, Ed. ERREPAR -DLE- T. VII-767, Buenos Aires, 1993.

ce la ley de empleo de negociar con carácter obligatorio, en los convenios colectivos, la incidencia de la tecnología sobre las relaciones laborales y el empleo <sup>(14)</sup>, ya que es la misma ley en el párrafo final del art. 24 que admite que la falta de conclusiones sobre cualquiera de estas materias no impedirá la homologación del convenio, por lo que el carácter de "obligatorio" sobre la negociación del tema decae. De todas formas tampoco es correcto aplicar este carácter de "obligatorio" a la negociación del tema, ya que sería un atentado contra la libertad sindical y, en particular, contra el principio de autonomía <sup>(15)</sup>.

Tampoco es suficiente establecer un "procedimiento preventivo de crisis" con carácter previo a la comunicación de despidos o suspensiones por razones tecnológicas <sup>(16)</sup>, como tampoco establecer "programas de emergencia ocupacional" <sup>(17)</sup>, lo necesario es incorporar normas preventivas atendiendo a establecer obligaciones y derechos de las partes respecto a: derecho-deber de información, racionalidad en la incorporación de nueva tecnología, proposición de medidas alternativas, obligación de brindar capacitación y adiestramiento, medidas de preservación del empleo.

## 6. CONCLUSIONES

El panorama que se presenta en países cuyo desarrollo tecnológico es avanzado y, por lo tanto tuvieron

---

(14) LEY NACIONAL DE EMPLEO 24.013, Art. 24.

(15) MARTINEZ VIVOT, Julio. *Ley Nacional de Empleo - Ley 24.013*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1992, pág.46.

(16) LEY NACIONAL DE EMPLEO - LEY 24.013, Art. 98 al 105 inclusive.

(17) LEY NACIONAL DE EMPLEO - LEY 24.013, Arts. 106 al 110 inclusive.

oportunidad de encontrarse con los hechos más rápidamente, la utilización de la informática ha producido la modificación de sus legislaciones laborales incorporando elementos nuevos a las mismas.

Salvando las diferencias existentes creo indispensable aprender de sus experiencias e incorporar aquellos elementos que pueden adaptarse a nuestra situación social, económica y política.

Para arribar a una incorporación óptima de la informática al área laboral nacional debemos diferenciar los principios a seguir en materia de investigaciones aplicadas de apoyo, políticas empresariales y criterios legislativos.

Se deben **fomentar investigaciones** en las áreas de la salud, del derecho, de la sociología, que sirvan de apoyo a los empresarios para incorporar la tecnología a sus empresas y a los legisladores para poder modificar la actual legislación laboral adaptándola a esta nueva situación sobre criterios sólidos.

En cuanto a las **políticas empresariales** se debe hacer una incorporación racional y gradual de la tecnología en la empresa teniendo en cuenta el método antropocéntrico, lo que es decir la adaptación del trabajador al medio, mediante la calificación de la mano de obra no calificada, reacomodamiento del personal en otras tareas acorde a sus capacidades. También, y esto sería lo ideal, poder llegar a una incorporación consensuada con los trabajadores mediante acuerdos previos.

Finalmente es necesario **reformar nuestra legislación laboral** siguiendo criterios legislativos que determinen implementar medidas adecuadas en higiene y seguridad en el trabajo adecuando el medio al trabajador y no a la inversa. Incorporar la causal de despido por causas de incorporación tecnológicas delimitando la responsabilidad tanto del empleador como del empleado, determinando también las indemnizaciones que hubiere

lugar, en qué caso deberán ser liquidadas como si fueran incausadas y en que casos deberá ser causada.

En esta carrera hacia el desarrollo no podemos perder de vista que el resultado final es el auge económico tanto individual como del conjunto de la sociedad, aquí y, contrariando a Maquiavelo, el fin **no** justifica los medios, no debemos olvidarnos del hombre, no debemos olvidarnos del trabajador.

### BIBLIOGRAFIA

1. CHAPONICK Nora; *El Derecho Colectivo y la Informática* en Congreso Internacional de Informática y Derecho - En los Umbrales del Tercer Milenio Buenos Aires 1989.
2. DI MARTINO V; *Salute e Qualità della vita*; en *Difenza Sociale* (Roma) nro. 1, 1988.
3. GUIBOURG Ricardo, *Formalizaciones de razonamiento en tema de infortunios del trabajo, en informática y derecho*, *Lógica, Informática y Derecho*, t. 2. año 1979, p. 225-252.
4. LAREU Cristina María; *El teletrabajo, un nuevo modo de trabajo y de vida*, *Carpetas de Derecho del Trabajo*, Editorial Organización Internacional del Trabajo, Vol. 109, año 1990.
5. NEWELL Claudio B; "Impacto de las nuevas tecnologías en las condiciones de trabajo y empleo", *Semanario Jurídico*, T. 50-D. p. 43.
6. TADDEI Elmi Giancarlo *Informatica e Diritto del Lavoro* en Congreso Internacional de Informática y Derecho - En los Umbrales del Tercer Milenio Buenos Aires 1989.

## **EL ESPEJO INVERTIDO: PROCESOS DE PARTICIPACION EN EL DESARROLLO LOCAL**

*Patricia Scarponetti (\*)*

**Sumario:** Este trabajo pretende reflexionar sobre la participación comunitaria en los procesos de desarrollo local a partir de seis estudios de casos en comunidades de las provincias de Córdoba y La Rioja. Dado que las limitaciones que surgen a la implementación de los mismos, guardan estrecha relación con el proceso de decisión y participación de los diversos actores comunitarios, se plantea la necesidad de interpretar si las tendencias de participación observadas en el marco de la cultura política cordobesa, se revierten o persisten al analizar una cultura más tradicional como representa la cultura de La Rioja.

### **I. INTRODUCCION**

El estilo de desarrollo en América Latina, ha girado de una manera perversa en las últimas décadas. Las sucesivas crisis han recortado ostensiblemente los recursos que originaban la mayoría de las políticas de desarrollo. Se advierte un fuerte desequilibrio marcando grandes diferencias de desarrollo, tanto al interior de un mismo país e incluso en estados provinciales. A la par de auspiciar a pequeños segmentos de la población -so-

---

\* Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales U.N.C. Becaria del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica CONICET.

bre todo la de centros urbanos- este estilo ha subsumido a grandes masas poblacionales en la marginalidad e insatisfacción de las necesidades básicas. Sin procesos productivos planificados y articulados, puede observarse -en zonas rurales- dos fenómenos de considerable magnitud, tales como los procesos de migración hacia las capitales de provincias o centros más poblados, y la falta de fuentes de trabajo. En términos de Pírez (1991:203) la condición estructural de la pobreza en Argentina está marcada por la exclusión del mercado de trabajo y del consumo de servicios básicos.<sup>(1)</sup>

Diversos análisis sobre América Latina dan cuenta del estado de crisis de la región desde ópticas distintas. Así Castells nos dice que las crisis se deben más a "un modelo de desarrollo que a un estado de subdesarrollo" <sup>(2)</sup>. Otros analistas establecen que el estado de crisis estaría enmarcado por la crisis de una cultura política democrática de rasgos autoritarios y estatistas <sup>(3)</sup>. Mientras que una tercera posición estaría representada por aquellos que predicen la crisis fiscal del Estado, en donde obviamente lo agotado sería un modelo de Estado y un modelo de desarrollo. Modelo que por otra parte permea todos los niveles del Estado <sup>(4)</sup>.

(1) PIREZ Pedro (1991): *Municipio, Necesidades Sociales y Política Local*. Edic. GEL. Buenos Aires.

(2) CASTELLS M. (1987) Véase "Administración Municipal, Democracia y planeamiento urbano en América Latina" en *Organización y Descentralización Municipal*. Edic. Eudeba, Buenos Aires.

(3) ZEMELMAN H. (1990:30): "Ciertas coyunturas socioeconómicas representan situaciones tan extremas de limitación de la creatividad cultural que la sociedad sometida a ellas se transfigura deformadamente orientándose en direcciones opuestas a las de su afirmación y sobrevivencia". Véase en *Cultura y Política en América Latina*. Edic. XXI. México.

4. Véase en ese sentido los trabajos de DIAZ DE LANDA y otros (1990): "Austeridad Fiscal e Innovación Municipal" en *Informe CONICET/88*. PIREZ P. (1991): *Municipio, Necesidades Sociales y*

Los procesos denominados de transición democrática en el Continente han revalorizado las autonomías locales y regionales. Ante dichas situaciones, la reforma del Estado propone como medidas para detener el avance de la crisis fiscal a la descentralización -tanto administrativa como política- y además coloca de forma manifiesta en sus objetivos el acento en la cultura política, promoviendo el fortalecimiento de las autonomías locales y regionales, a partir de activar y concertar al conjunto de actores sociales locales e interjurisdiccionales.

La influencia que tienen las manifestaciones culturales de la participación comunitaria a niveles locales, nos inserta en una dimensión analítica inusual, toda vez que la relación desarrollo local y participación estaría doblemente condicionada por las culturas políticas nacional y por las culturas locales.

Este trabajo trata de describir en tal sentido, las tendencias de participación de las organizaciones comunitarias en el desarrollo local en el contexto de dos provincias cuyo desarrollo y culturas políticas se manifiestan de diverso modo. Parafraseando a Menéndez Carrión (1991:69) nos preguntamos ¿Cuáles son las tendencias -si existen o no- de que la democracia pueda ser realmente asumida como proyecto propio por la gente?. "Es decir, la gente común cuya condición de ciudadanía se invoca por lo general como una abstracción y que en tanto práctica y ejercicio es precaria, inexistente o negada <sup>(5)</sup>".

---

*Política Local*. Edic. GEL. Buenos Aires.

5. MENENDEZ CARRION A. (1991): "Democracias pendientes y representación política en América Latina: algunas ideas en voz alta" en *Desarrollo & Democracia*, Edic. N. Sociedad/UNESCO, Caracas.

## II. EL CONTEXTO DE LAS PROVINCIAS DE CORDOBA Y LA RIOJA.

Se plantea el estudio comparativo de las opiniones sobre participación de organizaciones intermedias de tres municipios de La Rioja: Chepes, Chilecito y Chamental y su relación con los estudios realizados en la Provincia de Córdoba, en los municipios de Villa Carlos Paz, San Francisco y Deán Funes <sup>(6)</sup>.

Basta una mirada para corroborar tanto en la provincia de Córdoba como La Rioja, la presencia de una característica común: desigualdades regionales que son localizables en ambas provincias. Sin embargo, partir de contextualizar características singulares de cada una de las regiones, las diferencias entre el desarrollo de una y otra provincia, se acentúan alrededor de los diversos grados del mismo, más que por los diversos tipos.

A nivel geográfico se precisó en estudios anteriores que la provincia de Córdoba podían observarse "diferenciada" en dos grandes regiones, la Serrana al norte y oeste cuya población y recursos es visiblemente más pobre que la región pampeana, ubicada al este y sur de la provincia. Para el análisis de La Rioja también Hugo Chumbita (1988) presenta a la provincia con dos regiones diferenciadas, sin embargo el autor señala además limitaciones estructurales que podrían de manifiesto distintos puntos de partida entre ambas provincias en cuánto al desarrollo <sup>(7)</sup>.

---

(6) Los términos comparativos del análisis no están dados en razón de establecer de un modo cuantitativo la existencia en cantidad de organizaciones intermedias y representación, sino que por el contrario se privilegia un análisis cualitativo de modo de verificar o no, las categorías utilizadas en el trabajo realizado en los tres estudios de casos Cordobeses.

(7) CHUMBITA Hugo (1988):... " los valles agrícolas de las sierras, donde se cultiva la vid, el nogal y el olivo mediante sistemas

Otra característica en común para ambas provincias es la evolución de sus poblaciones, sobre todo la referida a la migración rural. Pírez revela en su estudio sobre la ciudad Capital de La Rioja que el único crecimiento poblacional de la Provincia está representado por esta ciudad "a costa del despoblamiento de las áreas rurales"<sup>(8)</sup>. En Córdoba el crecimiento poblacional configura la misma tendencia pero a su vez se distribuye entre otras ciudades del interior cabeceras de departamento como Río Cuarto, San Francisco y Villa María entre otras. Se observan índices de crecimiento negativo en lo que se considera la Región Serrana ubicada al oeste y norte del país <sup>(9)</sup>.

Con referencia a la Reforma del Estado, en Córdoba la gestión gubernamental ha viabilizado ciertas políticas de descentralización -mientras que otras se encuentran en discusión- pero ciertamente es un proceso abierto, aún si se considera el marco de áspero diálogo entre los niveles provincial y nacional de gobierno. Por lo contrario en La Rioja la reforma del Estado no se han implementado.

En términos de presentar la producción de La Rioja dos rasgos estructurales se han conformado en el último decenio: el aparato estatal como gran fuente de trabajo y la promoción industrial. El estudio de Pírez (1991:39) caracteriza al aparato estatal provincial como

---

de riego, y los Llanos que se extienden al sur, con cría de ganado y donde hubo en otro tiempo grandes explotaciones forestales. En artículo "Tras los brillos del Famatina" en Revista *Crisis* N°65, Octubre de 1988, Buenos Aires. Pág. 57.

(8) PÍREZ P.(1991): *Municipio, Necesidades Sociales y Política Local*. Op. cit.

(9) Véase al respecto los trabajos de DIAZ DE LANDA y Otros *Austeridad Fiscal e Innovación Municipal*: op. cit. y en Scarponetti P. (1993) *Participación Comunitaria y Desarrollo Local*. Análisis de Casos en la Provincia de Córdoba. CIJS, Córdoba.

"El elemento dinámico y por eso la economía provincial y muy particularmente la de la ciudad, gira en torno del sector público"<sup>(10)</sup>. A lo que Pirez agrega la dependencia que respecto del gobierno provincial "padece" el gobierno municipal.

Esta acotación sobre la escasa autonomía de recursos de los municipios en dicha provincia, pone de manifiesto la riqueza de recursos de Córdoba frente a la dependencia externa de recursos en La Rioja.

La promoción industrial es observada por Chumbita como un proceso de "reparación histórica" entre la historia particular de La Rioja y el orden nacional <sup>(11)</sup>.

En síntesis, los perfiles provinciales generalizables

---

(10) PIREZ, Pedro (1991): ... "Entre 1983 y 1986 el gasto público provincial se incrementó en un 80.8% en valores constantes, acompañando un crecimiento global de la economía regional. Pero los ingresos fiscales son escasos". (...) "Continúa siendo controvertida la cantidad de empleados, que rondaría los 30.000 sobre un total de 58.000 personas económicamente activas en la pctá. En realidad este es un problema endémico: según el censo de 1980, el 49.6% de los asalariados trabajan en el sector público". En op. cit. pp. 59.

(11) CHUMBITA, Hugo (1988):... "La promoción industrial concebida como "reparación histórica fue un logro al que contribuyó Menen en 1974, aunque su implementación efectiva se concretó bajo la dictadura del Proceso. En 1983, cuando volvió a ser gobernador, la administración de Menen prosiguió esa tarea y procuró ampliar los servicios de infraestructura, especialmente los de carácter social. Las finanzas de la provincia, exprimidas hasta el límite con la emisión de deuda, bonos y recursos como los de la célebre Lotería riojana, han llegado a una situación crítica "(...)" Aunque algunos establecimientos procesan productos regionales, las mayores inversiones promovidas -papeleras, químicas, metalúrgicas no tiene real imbricación en la economía local, suscitando dudas sobre la efectividad de su implantación. La lógica de su localización en la provincia consiste en el incentivo de la desgravación fiscal, que tiene un plazo límite de quince años, y nada garantiza lo que pueda pasar después". En artículo "Tras los brillos del Famatina", pp. 59.

son que las gestiones gubernamentales de las provincias de Córdoba y La Rioja estarían marcando un contexto diverso en cuanto a la descentralización y a la autonomía municipal.

En tal contexto, el análisis planteado trata de dimensionar cuáles son las alternativas que los actores locales implementan para la superación de tales limitantes del desarrollo local, desde dos culturas tan distintas.

El análisis del presente trabajo surge del estudio previo en tres municipios de Córdoba en los cuales se revelaron las siguientes dimensiones:

a) Cuál es el concepto de desarrollo en la visión de los entrevistados. ¿Es considerado el desarrollo solamente como un proceso de inversiones económicas o se estiman otros componentes necesarios en el proceso de desarrollo local?

b) ¿Cuáles son las características de la participación comunitaria y en que forma se manifiestan al respecto de las políticas locales de desarrollo?

c) Un tercer aspecto -considerado a partir de esta segunda dimensión- refiere a la interrelación entre gobierno y comunidad. ¿Cuáles son las demandas al gobierno, en que forma éstas se realizan, y ante quién/es; ¿cuál sería una definición de una buena política municipal? y ¿cuál es el grado de confianza en los políticos locales?

#### • **¿EL DESARROLLO ES ALGO MAS QUE CRECIMIENTO ECONOMICO?**

Mediante un análisis de contenido, se interpretó el sentido de las respuestas según el tipo de requisitos que los entrevistados evaluaban como necesarios para el

desarrollo <sup>(12)</sup> de sus comunidades.

La distribución de los respondientes según las categorías anteriores para **las comunidades cordobesas** fue la siguiente: un 23% identificó las condiciones del desarrollo con la situación económica local y regional; un 19% se refirió a valores tales como la eficiencia; un 18% con la necesidad de participación comunitaria mientras que un 17% asoció el desarrollo con la capacidad de los gobernantes. También se estimaron porcentajes de un 14% que lo asoció con educación y un 9% con idiosincrasia comunitaria. En **las comunidades riojanas** la reiteración de las categorías asociadas al desarrollo por parte de los entrevistados fue de un 37% que identificaron el desarrollo con la situación económica **local**. Un 33% de los encuestados se manifestaron por la categoría sobre la moralidad de los funcionarios públicos; a este porcentaje se le suma un 21 % que aludió a la capacidad de los gobiernos. El 9% restante aludió conjuntamente tanto a la capacidad y moralidad de los funcionarios públicos, como a la situación económica local.

Las condiciones asociadas al desarrollo de la comunidad por parte de los funcionarios locales se refieren en **San Francisco** a la situación económica nacional; a la necesidad de revertir el proceso de desinversión local para lograr inversiones industriales y no de tipo especulativo; la capacitación en la planificación del desarrollo y la introducción de nuevas tecnologías. La necesidad del cambio de mentalidad para emprender la actividad turística en la comuna de **Villa Carlos Paz** se

---

(12) En Córdoba, el 17.7% de los 96 entrevistados, asoció el desarrollo de su comunidad exclusivamente con inversiones económicas, mientras que el 82.3% consideró que además se requieren otras condiciones. En La Rioja del total de entrevistados el 89% identificó el desarrollo como un proceso vinculado a algo más que meras inversiones económicas.

constituyó en la manifestación más reiterada por los respondentes. Mencionando algunos que dicho cambio es "un problema nacional de crear condiciones favorables para el desarrollo económico-social" y fuentes de trabajo permanentes. En **Deán Funes** se aludió principalmente a la necesidad de radicación de industrias y a la falta de fuentes de trabajo.

En términos comparativos podemos situar a la comunidad de **Chemical** como cercana a la comunidad de San Francisco, sin embargo se debe acotar que el parque industrial relativamente desplegado, en estos momentos se encuentra en crisis, afectando no sólo a la estabilidad del crecimiento económico, sino a la fuente de trabajo más importante del municipio.

La comunidad de **Chilecito** presenta rasgos políticos comunes con los encontrados en Villa Carlos Paz, esto es una suerte de tensión entre las diversas fracciones del partido gobernante, con el partido opositor - la UCR- y los sindicatos de empleados públicos municipales. La comunidad de **Chepes** presenta algunos elementos en cuanto a condiciones estructurales parecidos a los analizados en Deán Funes, pero en la última existe una infraestructura de servicios y crecimiento urbano superior a la primera.

No es notorio en la provincia de La Rioja la percepción de la dependencia del desarrollo local respecto de los vaivenes de la política económica nacional, como lo fuera en las comunidades cordobesas <sup>(13)</sup>.

---

(13) Es común para los entrevistados en las comunidades de Córdoba la referencia a la industria metal mecánica y a la de alimentación como las industrias más importantes de la región pampeana. La disminución de producción, comparando los periodos 1970 y 1990, resulta significativamente alta según los manifestantes y se alude a un macro factor como la crisis económica nacional. Es recurrente en las opiniones de los entrevistados en San Francisco, la mención al proyecto del parque industrial y su fracaso; algunos manifiestan que el mismo no tuvo el apoyo de

Las condiciones socioculturales asociadas al desarrollo, reflejan un sentido más complejo del mismo, y permiten sugerir que el proceso de desarrollo no es visualizado solamente como crecimiento económico y satisfacción de las necesidades básicas por los representantes de comunidades intermedias. Es definido como el proceso de institucionalización de los mecanismos de participación y control de la ciudadanía hacia sus representantes y la capacidad de respuestas a demandas concretas de necesidades sociales.

Existe una expresión generalizada en los actores entrevistados en cuanto a la necesidad de redefinir lo público comunitariamente. Tal como lo sugiere Offe (1990) la estabilidad democrática está condicionada por la cultura política y mediante la cual se realiza la definición de los bienes públicos; consideración que depende de la interpretación de la sociedad en su conjunto. Las necesidades básicas comunitarias y su inclusión en los procesos de desarrollo local -que implican lo público como bien y como espacio de debate- representan diversas interpretaciones sea los actores políticos, gubernamentales o sociales.

Así si observamos los resultados e interpretaciones obtenidos en las comunidades cordobesas se orientan a analizar la coincidencia o no, en la definición de las cuestiones comunitarias como públicas, tanto para representantes de organizaciones intermedias como para funcionarios.

Se tomó como indicadores las obras que, según los representantes de las organizaciones intermedias en el estudio realizado en Córdoba, son necesarias realizar en la comuna:

#### C.1- Servicios u obras que implican el rol tradicio-

---

una política nacional; otros contestaron que se intentó pero existió una expectativa superior a los logros obtenidos.

nal del municipio <sup>(14)</sup>. **C.2-** Servicios u obras que representan crecimiento urbano<sup>(15)</sup>. **C.3-** Servicios de asistencia social y salud <sup>(16)</sup> **C.4-** Servicios u obras educacionales, culturales y recreativos <sup>(17)</sup> **C.5-**Servicios u obras relativos al fomento de <sup>(18)</sup>.

En Córdoba el gobierno de 1984/87 según los entrevistados realizó obras que en las tres comunidades quedan caracterizadas por las categorías C1: servicios u obras que implican un rol tradicional del gobierno municipal, y C3: servicios de asistencia social y salud. Para el periodo de 1987/91 si bien se continúan realizando las obras o servicios que corresponden a C1, se introducen otras nuevas cuyas categorías varían en cada comunidad. Así en Deán Funes y Carlos Paz se dan las obras representativas del tipo C2 (crecimiento urbano), mientras que en San Francisco se encararon obras correspondientes a la categorías C4: obras educacionales, culturales y recreativas, y a las obras referidas a la reforma administrativa encarada por el gobierno municipal, cuya principal medida fue la reducción de personal.

En La Rioja durante el periodo 1984/87 se realizaron obras que corresponden a la C4 en Chepes y C5 en Chamental; y C1 en Chilecito. Para este periodo es

---

(14) Pavimentación, red de agua potable, extendido de electrificación, limpieza y barrido de calles, control policial.

(15) Redes de gas natural, servicios cloacales y planificación urbana.

(16) Construcción de viviendas y erradicación de viviendas precarias; mantenimiento o creación de hospitales, dispensarios, guarderías y geriátricos.

(17) Construcción y mantención de escuelas de nivel primario, secundario y terciario. Promoción y provisión de recursos para clubes y asociaciones culturales como bibliotecas, casas de culturas, museos.

(18) Industria turística, actividad industrial en general; apoyo a micro emprendimientos tales como cooperativas y pequeñas empresas. Fuentes de trabajo en general, aludidas en sentido negativo, es decir a su escasez.

notorio el quiebre de las C5 cuya dependencia se da con el nivel provincial de gobierno. Los estudios de casos en esta provincia presentan escasamente la exhaustividad de las categorías relevadas en los casos comunitarios cordobeses, reflejando el escaso grado de autonomía de los municipios riojanos.

Debemos aclarar que desde las tendencias de desarrollo local en la Provincia de Córdoba fueron implementadas dos tipos de políticas. La primera que podemos considerar como **reactiva** en tanto trata de responder a demandas de ampliación de servicios básicos como son los de agua, energía eléctrica y gas natural y una segunda orientación dentro de este primer tipo de políticas, que denominaremos **efectivista** en tanto aquí se considera al crecimiento urbano cuando este no sólo pretende responder a demandas de confort sino que su estrategia de financiamiento es externa al municipio. En Chepes provincia de La Rioja, existe lo que podemos considerar el segundo tipo de tendencias de desarrollo local. Este proyecto expresa **una innovación** en la búsqueda de cómo generar nuevos recursos direccionalidad de objetivos como el impulso de nuevas actividades o la reactivación de la explotación de recursos tradicionales de la zona; previene además una serie de efectos multiplicadores en tanto el mejoramiento de las condiciones de vida de sectores poblacionales marginales al desarrollo<sup>(19)</sup>.

(19) Sin embargo merece mencionarse que en Chepes se está desarrollando el Proyecto ADESA (Asociación de Defensa Ecológica de zonas áridas). Al entrevistar a su Director, el mismo relata que el proyecto, localizado en la zona sur, está avalado por la UNESCO y financiado por Ayuda Exterior de Alemania. Sus objetivos son mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región, tratando de mejorar la productividad y en consecuencia los ingresos. Mediante la incorporación de nueva tecnología para detener la desertificación y corregir el sobre pastoreo. Incluye esencialmente educación formal, a través de Consultoría del Consejo Nacional de Inversiones, Escuela Agrrotecnica y

La observación que surge indica que estos dos tipos de tendencias divergen en la identificación del desarrollo. Por una lado una tendencia mecanicista a identificar desarrollo como crecimiento urbano, y excluyendo a amplios sectores sociales de la participación en los procesos de decisión y control de los proyectos. Mientras que la segunda tendencia estaría identificando al desarrollo como una función social en tanto la participación de los actores locales no se disgrega en la dicotomía gobierno - sociedad. Sin embargo estos proyectos no sólo no son valorados y buscados por los gobiernos comunales, sino que además cuando se presentan, no cuentan con créditos de grandes magnitudes como los aludidos en la primera orientación.

Lo que plantea ya una diferencia entre la "polisemia de significados" que se atribuyen al desarrollo local por parte de los actores sociales. A partir de esas expectativas y evaluaciones, no parece apresurado afirmar que la idea de desarrollo local no significa meramente una propuesta superadora de una estrategia de desarrollo, sino el replanteo mismo de la noción de desarrollo limitado a la idea de crecimiento económico centralmente orientado. Propuesta que implica la demanda de participar en la definición de las necesidades sociales, es decir la construcción de lo público, públicamente.

## **2. LAS DEFINICIONES DE LA CIUDADANIA CONCRETA.**

Al preguntarnos si la participación es considerada un recurso para el desarrollo por los actores locales gubernamentales y no gubernamentales, se conceptualizaron los siguientes aspectos: a- Cuáles son las organiza-

---

Agropecuarias de la zona. Se proponen además diversificar la producción en apicultura, cría de iguana, mejora de pasturas con variedades resistentes a la sequía.

ciones que logran sus objetivos. **b-** Evaluación de dichas organizaciones desde dos puntos de vistas, el organizacional y el cultural.

Las organizaciones intermedias elegidas por los encuestados en las seis comunidades en ambas provincias que si logran sus objetivos como organización, resultaron ser **las parroquias e iglesias** con un 66%; a continuación **las asociaciones en general** con un 59% y por último, significativamente se encuentran los **Centros Vecinales** con un 57%. No logran sus objetivos, según los encuestados en Córdoba **las organizaciones de empresarios y comerciantes y los partidos políticos**. En La Rioja se aludió negativamente a **los partidos políticos** solamente.

Estos datos confirman que las organizaciones que logran sus objetivos están más próximas a intereses comunitarios que sectoriales, y en este último sentido pareciera ubicárselos a los partidos políticos, afectados por la desconfianza comunitaria.

El sentido que subyace en la noción de participación está fuertemente basado en una idea de comunidad. Se presupone participación -según los entrevistados- si las acciones colectivas se orientan por valores que traducen el sentido de pertenencia hacia la comunidad. En los casos de Villa Carlos Paz y San Francisco en Córdoba, Chepes y Chamental en La Rioja dicho sentido es explícito, mientras que en Dean Funes y Chilecito se alude indirectamente a la debilidad de la pertenencia, poniendo el acento en la ausencia de liderazgo.

Las organizaciones que en general se ubican en los tres municipios Riojanos son los grupos que se nuclean alrededor de la iglesia, los clubes, las cooperadoras y los sindicatos <sup>(20)</sup>.

---

(20) PIREZ 1991: *Ibid.*... "Los sindicatos numéricamente más importantes son aquellos que representan a los trabajadores del sector público." pág.53.

En este sentido en Chepes la Iglesia estaría encarrando la promoción social y el desarrollo comunitario desde el ámbito parroquial, organizando cooperadoras de consumos en los distintos barrios y cooperativas de trabajo que reúnen a varias familias en un emprendimiento productivo. Los entrevistados citan como ejemplo "La Bloquera" y también resaltaron la actividad de Caritas, acotando que su rol es más asistencial que promocional. Mientras que en Chilcito la Iglesia trata de reparar lo que se estima como el problema más importante las desigualdades regionales entre zonas urbanas y rurales <sup>(21)</sup>.

Esta diferencia entre lo organizacional y lo cultural permite relativizar el criterio por el cual la iglesia resulta la organización mayoritariamente elegida como más eficaz, dado que nos encontramos frente a una cultura en que los valores religiosos permean la disposición a la colaboración con este tipo de organizaciones.

### **3. LA INTERRELACION PERDIDA: GOBIERNO - COMUNIDAD.**

Ubicado el tema de la participación en el espacio de intersección entre la comunidad y el gobierno municipal, se interrogó a los representantes de las organizaciones intermedias sobre el tipo de demandas que acercaban al gobierno y si eran eficaces en el logro de sus objetivos concretos.

---

(21) Representante Eclesiástico de la Provincia de la Rioja: "...Aunque la democracia intenta otorgar iguales posibilidades y asistencia se produce una desigualdad inevitable entre los centros más poblados y los de menos población. No hay trabajo suficiente. El 80% trabaja en la administración pública. Los distritos del interior tienen la peor situación no son autónomos aunque tienen un delegado. En mejor situación se encuentra Nonogasta por la Bodega y por su cercanía y comunicación con Chilcito, en cambio está muy deteriorada la situación de Ichigasta y Almagasta".

En este sentido los tipos de demandas en su mayoría, son las que clásicamente se ha considerado el rol tradicional del gobierno local: pavimentación, agua potable, desagües pluviales, alumbrado público, limpieza o cuidado de la vía pública, mantenimiento de edificios públicos, transporte y ayuda a clubes, transporte etc..

Respecto de las vías utilizadas por los representantes de las organizaciones intermedias para hacer llegar sus demandas al gobierno, los datos entre las dos provincias muestran una marcada diferencia.

Estos datos que en **Córdoba** giraron alrededor principalmente de dos observaciones tales como que solamente un tercio de los respondientes se comunica con el conjunto del gobierno municipal y segundo, el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Deliberativo (Concejo Deliberante) como receptor de las demandas de la comunidad. En los municipios cordobeses realizando esta lectura, el 72% de los entrevistados se ha comunicado al menos una vez con el intendente mientras que en La Rioja este porcentaje es del 43%; el 42,3% se ha comunicado con los Secretarios en Córdoba y mientras que en los municipios riojanos es de un 25% y sólo el 37% de los representantes en municipios cordobeses lo ha hecho con el Concejo Deliberante, siendo para las comunidades riojanas de un 33%. Si se suma los dos primeros porcentajes -Ejecutivo y Secretarios- se obtiene una mayor interrelación con el Ejecutivo que con el Deliberante.

El principal problema en la provincia de La Rioja que los Concejales entrevistados han estimado como el más acuciante es el empleo público y la falta de diversidad productiva. En Chilecito para 32.000 habs. hay 3000 empleados municipales y más de 1000 en otras reparticiones provinciales. Datos considerados estructurales en el estudio realizado por Pirez respecto al municipio de La Rioja. Faltan según los entrevistados, los

recursos suficientes para el pago de salarios y éstos continúan deteriorándose. Se debería generar mayor cantidad de fuentes de trabajos privadas y rehabilitar industrias quebradas por la cadena de corrupción empresarial, política y bancaria, en opinión de la mayoría de los entrevistados.

Otro aspecto analizado es la evaluación del rol del gobierno local según opiniones de los diversos actores entrevistados. Al respecto se les interrogó a los actores locales cómo se evalúa una buena política municipal <sup>(22)</sup>. En Córdoba las respuestas marcaron en un 50% la opción **pluralista "todos y cada uno..."**, sin embargo el otro 50% se dividió entre lo que consideramos **una opción tecnocrática "solo un gobierno eficiente"**(20,5%) y **la opción de liderazgo "un gobierno eficiente más el apoyo de las personalidades...."** (20,5%). En La Rioja estos porcentajes se dicotomizaron entre la primera opción -pluralista- con un 43% de los entrevistados y la segunda opción -tecnocrática- con un 38%. El 18% restante se ubicó en la tercera opción que consideramos como liderazgo.

La identificación con alguna de las tres afirmaciones propuestas para medir el grado de confianza en los políticos locales, en Córdoba sólo un 5% más de los encuestados se manifestaron por la confianza (39,8%) sobre la desconfianza en los políticos locales (33,3%).

---

(22) Encuesta a Representantes de Organizaciones Intermedias: V67- UNA BUENA POLITICA MUNICIPAL ES EL RESULTADO DE:

- 1-UN GOBIERNO EFICIENTE.
- 2-UN GOBIERNO EFICIENTE Y EL APOYO DE PERSONALIDADES MAS DESTACADOS DEL LUGAR.
- 3-TODOS Y CADA UNO DE LOS HABITANTES DE LA COMUNIDAD A PESAR DE LOS CONFLICTOS QUE ESTO PUEDE GENERAR (INSTITUCIONES).

Un 12,8% eligió la opción que si gobernara otro partido serían confiables.

Estos porcentajes se incrementaron en las comunidades riojanas manifestando un 87% de desconfianza en los políticos locales. Son casi inexistentes las opciones de la confianza en los políticos locales (8%) y si gobernara otro partido (5%).

Se coincide con Pedro Pirez (23) en que "no se distingue una clase dirigente que pueda generar un proyecto regional que articule a la sociedad provincial en La Rioja. En consecuencia, el aparato municipal queda subordinado a las necesidades partidarias e intrapartidarias de acumulación de poder. Como resultado se observa una suerte de privatización de la gestión, en el sentido de una orientación que no tiene en cuenta su definición "pública" sino su articulación en estrategias políticas "parciales".

#### **- POLISEMIAS CULTURALES, ¿COMO PROSEGUIR EL DEBATE?**

Del mismo modo que el concepto de desarrollo, la participación aluden a diversos valores culturales que marcan las prácticas concretas, difiriendo entre actores políticos sean éstos sociales y gubernamentales. Para ambas provincias, los representantes de las organizaciones intermedias demandan obras que implican por un lado las funciones tradicionales del municipio y de manera concomitante reclaman un protagonismo mayor en las políticas sociales (asistencia social, salud, educación, recreación) y el fomento de actividades productivas, como la urgente necesidad de respuestas a las demandas de empleo. Tales generalidades deben comprenderse teniendo en cuenta los procesos específicos, dadas las diversidades de los casos estudiados y debe acotarse que el mayor porcentaje de respuestas se refirió

a la capacidad de los gobernantes y a la necesidad de implementar políticas públicas en materia de salud, educación y fuentes de trabajo.

Sin embargo en ambas provincias se puede coincidir en que si bien existe una demanda de participación comunitaria, aparentemente la participación efectiva se encuentra limitada, lo que estaría señalando problemas de articulación entre el gobierno local y las organizaciones intermedias. Se suscribe aquí que dicha articulación estaría limitada por la polisemia de significados que conllevan las prácticas de participación en el marco de las culturas locales.

En base a los tres aspectos anteriores: la organización para las demandas sociales por parte de las organizaciones intermedias, y las posibilidades de respuesta gubernamental a las mismas, sugieren dos tendencias en los actores según sea su participación. Están los que movilizados, retroceden frente a la inflexibilidad y estrechez de la interrelación con el gobierno local, y están aquellos no movilizados por diversos aspectos culturales <sup>(24)</sup>.

Se podría agrupar entonces las condiciones de efectividad de la participación comunitaria en el desarrollo local de acuerdo a dos criterios: a- de tipo organizacional: en la que se potencia la participación y consecución de objetivos según el tipo de organización a la que los actores pertenecen. Respecto de esta afirmación resulta ilustrativo que en las seis comunidades analizadas la iglesia resultara a criterio de los

---

(23) PIREZ Pedro (1991: 208): Municipio, necesidades sociales y política local. Op. Cit.

(24) Culturas Políticas que ue por su falta de permeabilidad e integración al cambio cultural, sea por proximidad geográfica a los centros urbanos, por el tipo de actividades productivas o por pertenecer a tradiciones culturales cerradas.

respondentes las más efectivas en la consecución de sus objetivos. Esta percepción podría interpretarse como que a pesar de distintos ámbitos comunitarios, este tipo de organización predomina respecto de las otras organizaciones intermedias. Al respecto el accionar de la Iglesia cobraría "un sentido positivo".

Por lo contrario es notorio el alto porcentaje "negativo" que los entrevistados atribuyen a la acción de los partidos políticos, al considerar los respondentes que éstos no logran sus objetivos organizacionales. Con ello se demuestra que el accionar sentido de dichas organizaciones y partidos ha declinado notablemente. En el marco de este criterio organizacional tales organizaciones cobrarían "un sentido negativo".

b- de tipo cultural: los encuestados de la comunidad de San Francisco al reflexionar sobre la participación hicieron alusión a la característica migratoria de la zona que es en un alto porcentaje de origen piamontés. Esta observación remitía a los respondentes a características culturales que tornan difícil el diálogo y la participación comunitaria. En cambio, en Villa Carlos Paz, Chillecito y Chepes fue la característica turística la utilizada por los encuestados para manifestar la escasa movilidad de la población para participar en los problemas comunitarios. En Deán Funes y Chamental las permanentes referencias de los encuestados a la falta de fuentes de trabajo, fueron profusas al comparar en el tiempo a la comunidad, aludiendo en este sentido que se fueron cerrando o trasladando las fuentes de trabajos originarias.

Las respuestas de los actores comunitarios, demuestran igual peso tanto de la presión del proceso económico, como la percepción sostenida de crisis de una cultura política, determinada por una suerte de "quiebre" entre los actores comunitarios y los políticos. "El alejamiento" de los partidos políticos locales y de las

organizaciones comerciales e industriales, avocados toda-  
vía a mecanismos clientelísticos y electoralistas, les  
impide visualizar los canales informales y los espacios ocu-  
pados que se van generando por otros actores, como son  
los representantes locales de la Iglesia y los sindicatos.

Comparando ambas provincias la ponderación de  
las peculiaridades culturales marcan los siguientes  
particularismos. En La Rioja el marco de centralismo del  
Poder Ejecutivo, una cultura comunitaria dependiente  
en términos de "fuentes de trabajo" del gobierno provin-  
cial y municipal, la baja representatividad de los Conce-  
jos Deliberantes y la desconfianza en todos los políticos  
locales se constituyen en indicativos de la condicionalidad  
de la participación.

Podemos decir que en Córdoba no existe una  
interrelación entre gobiernos locales propugnadores del  
crecimiento urbano -con una fuerte configuración  
verticalista de los niveles Ejecutivos de gobierno- y de  
comunidades que demandan desarrollo social. Desarro-  
llo que implique un mejoramiento de la calidad de vida  
y una institucionalización de la participación. En la  
Rioja a menor crecimiento urbano no existe tampoco  
interrelación entre gobierno y comunidad, pero la co-  
munidad se autonomiza -en un marco de mayores  
limitantes condicionales que en la mayoría de los muni-  
cipios cordobeses- y busca la satisfacción de sus nece-  
sidades a través de prácticas de solidaridad tales como  
las que se nuclean desde la Iglesia, los sindicatos o el  
caso del proyecto ADESA.

Reflexionando con José Brunner (1990:88) las cul-  
turas políticas de ambas provincias estarían enmarcadas  
en la tensión temporal de la existencia de una situación  
de doble, antagónica donde los principales actores de  
articulación de cada una de estos sectores se oponen,  
pero a la vez se entrecruzan y entremezclan, dando  
lugar progresivamente a un universo cultural conflictivo,

compuesto por interpretaciones diversas entre sí, que matienen una separación de todos los elementos en la práctica cotidiana de la sociedad.<sup>(25)</sup>

## BIBLIOGRAFIA

ALFORT Y FRIELAND R. (1991): *Los Poderes de la Teoría*. Ediciones Manantial, España.

BALDERSHEIM H., BALME R., CLARK T. HOFFMANN V., MAGNUSSON H: *New Leaders, parties and Groups: Comparative Tendencies in local Leadship*. Cahiers du CENTRE D'ETUDE ET DE RECHERCHE SUR LA VIE LOCALE. Paris..

BENDIX Reinhard (1974). *Estado Nacional y Ciudadanía*. Amorrortu Editores, Buenos Aires.

BORON Atilio (1991): *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*. Edic. Imago Mundi, Buenos Aires.

---

(25) BRUNNER José J. (1991):... "Los resultados de esta situación son conocidos: percepción generalizada de una sociedad que en diversos planos se mueve aún entre polos irreconciliables; existencia de una cultura política de confusas orientaciones, donde conviven, una al lado de la otra, incrustaciones democráticas y autoritarias, de valoración y de rechazo de la política y los partidos, de viejas y nuevas lealtades ideológicas; ausencia de un proyecto nacional combinado con imágenes de disolución de anomia, de resistencia al futuro; desconfianza ampliamente difundida de las instituciones, con la excepción de la Iglesia Católica; un extendido sentimiento de que el poder sólo puede tener eficacia cuando se expresa como fuerza, y por lo tanto, la progresiva pérdida de la noción de autoridad legítimamente fundada.(...).En fin, la experiencia de la cultura -como poder y como política, esto es, como determinación del orden de lo posible- se ubica hoy centralmente en la sociedad como la experiencia de la oportunidad democrática". en ZEMELMAN H. (1990) COOR.: *Cultura y Política en América Latina*. Edic. SXXI/Univ. N. U. México D.F. 1990.

BRUNNER José (1991): "Cultura política" en *Cultura y Política en América Latina*, Edic. SXXI/Univ. N. U, México D.F.

COLOMBO A. y PALERMO V. (1985): *Participación política y pluralismo en la Argentina contemporánea*, Edic. CEAL, Buenos Aires

DIAZ DE LANDA M. y otros (1989): *Austeridad Fiscal e Innovación Municipal*. Informe CONICET, CIJS, Córdoba.

DIAZ DE LANDA Martha (1991): "Descentralización nacional y provincial en el marco de la reforma del Estado en Argentina". en NOHLEN DIETER (ED.) *Descentralización Política y Consolidación Democrática* en Ediciones Nueva Sociedad, Caracas.

CHUMBITA Hugo (1988): "Tras los brillos del Famatina" en Revista *CRISIS* N°65, Octubre de 1988, Buenos Aires.

MENENDEZ CARRION Amparo (1991): "Democracias pendientes y representación política en América Latina: algunas ideas en voz alta" en *Desarrollo & Democracia*. Caracas.

MOISES José A. (1988): "Sociedad Civil, cultura política democracia" en *Revista Mexicana de Sociología* 3/88, México D.F.

PIREZ Pedro (1991): *Municipio, Necesidades Sociales y Política Local*. Edic. GEL. Buenos Aires.

SCARPONETTI Patricia (1993): *Participación Comunitaria y Desarrollo Local: Estudio de casos*. CIJS, Tesis Doctoral, Fac. de D. y Cs. Ss.: en tribunal, Córdoba, 1993.

ZEMELMAN Hugo (1990) COOR.: *Cultura y Política en América Latina*, Edic. SXXI/Univ. N. U, México D.F. 1990.



# USO DE MODELOS PARA EL TRATAMIENTO DE LOS ASPECTOS AMBIENTALES EN LA REDACCION DE LAS CARTAS ORGANICAS MUNICIPALES

*Leopoldo Schapira (\*)*

**Sumario:** El artículo propone un marco conceptual para las adecuaciones del producto de la investigación "Generación participativa de proyectos de ordenamiento Territorial en la Municipalidad de Alta Gracia" realizada por encargo del Programa del Hombre y la Biosfera de UNESCO, de manera de poder utilizar los procedimientos de simulación ya diseñados como apoyo a la inclusión de los aspectos ambientales en la redacción de Cartas Orgánicas Municipales.

## INTRODUCCION

El aporte del proyecto UNESCO - MAB al mejoramiento del proceso político de toma de decisiones en Alta Gracia, consistió en brindar los elementos para que las autoridades (y los involucrados en los procesos institucionales de participación) generen iniciativas de ordenamiento territorial teniendo en cuenta la dialéctica desarrollo económico - medio ambiente.

(\*) Investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, UNC.

El objetivo del proyecto UNESCO-MAB fué que toda negociación política sobre el ordenamiento ambiental de la región, gire alrededor de estrategias de intervención claramente definidas en su proyección futura, en el que cada participante tenga un conocimiento claro de las probables distribuciones de costos y beneficios implícitos en cada alternativa de solución.

El proyecto intentó contribuir a encontrar definiciones colectivamente satisfactorias (compartidas por la comunidad -autoridades, grupos de intereses) sobre la dinámica de las relaciones desarrollo - medio ambiente. Un modelo reconocido por todos que sirva para asegurar la conciliación entre las necesidades de transformación implícitas en el desarrollo económico y social, la conservación de los recursos naturales y patrimonio histórico, social y cultural.

El esfuerzo estuvo dirigido a generar "imágenes del futuro" elaboradas sobre bases sistemáticas basadas en la experiencia de los actores sociales y del equipo universitario a cargo del proyecto.

La Constitución Provincial del año 1987 confiere a los Municipios la facultad de dictar sus propias Cartas Orgánicas. A través de esta adecuación del proyecto UNESCO-MAB, se enfrenta, en esta nueva instancia, el desafío de transformar los logros de este proceso de investigación participativa en aportes jurídicos concretos, *en materia de las relaciones medio ambiente - actividad económica*, que generen el marco institucional para el cumplimiento de los objetivos comunitarios.

## CAPITULO 1

### **ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DEL NUEVO EMPREDIMIENTO: LOS ASPECTOS AMBIENTALES DE LA CARTA ORGANICA MUNICIPAL**

Para cumplir con los objetivos del proyecto UNESCO MAB de brindar modelos de la problemática que fueran colectivamente compartidos se construyeron sucesivas versiones del modelo BIOSFERA Y SUBDESARROLLO (BIO.N) que pretende mostrar las consecuencias económico y ambientales de las decisiones de agentes públicos y privados del Area.

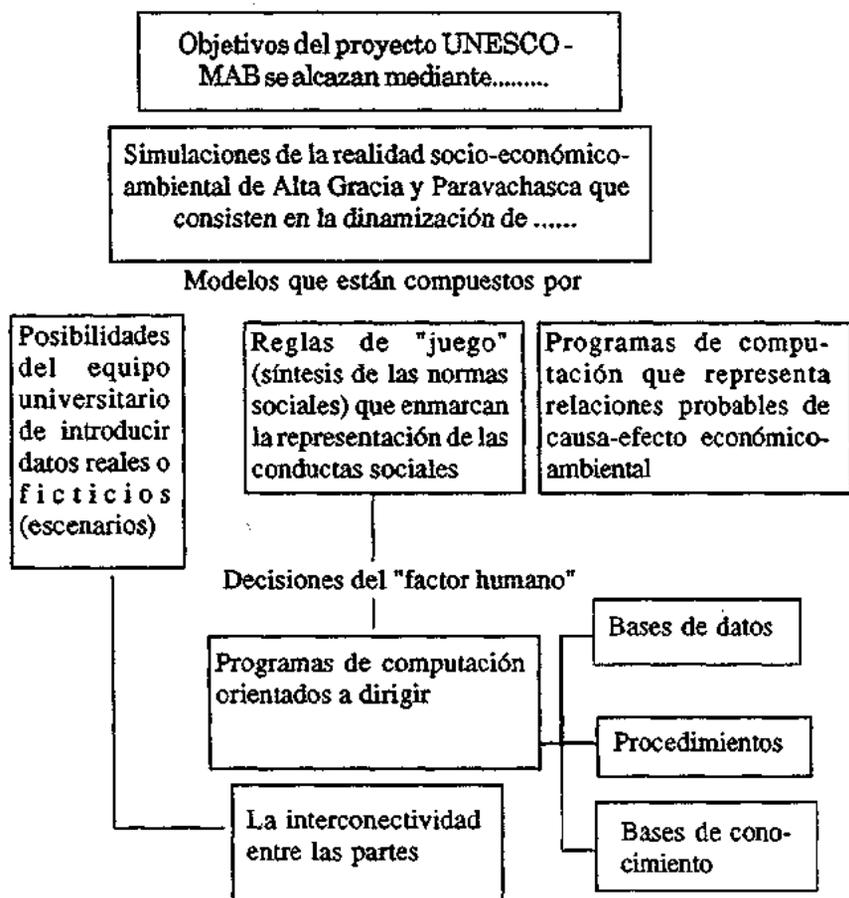
En sucesivos ejercicios con los Consejales y el Intendente de Alta Gracia se ha tratado que el Cuerpo Legislativo, transforme su modelo de percepción del fenómeno que era urbano-localizado en urbano-rural-regionalizado; que revise sus creencias sobre la relación entre estancamiento económico y ausencia de problemas ambientales; que perciba algunos problemas sociales y ambientales cuya detección requiere una preparación técnica; finalmente, y tal vez lo más importante, que refuerce la conciencia que la calidad de vida de los habitantes del area Paravachasca y de la Ciudad de Alta Gracia está vinculada a los hermosos paisajes y a los recursos que se encuentran en este territorio y que vale la pena luchar por ellos.<sup>(1)</sup>

El gráfico que sigue plantea el escalonamiento de objetivos y medios de la investigación que sirve de antecedente y el rol que cumple BIO.N en este esquema.

---

(1) SCHAPIRA, Leopoldo: "Generación Participativa ..... UNESCO-MAB. Informe de la Segunda Etapa, Agosto de 1989

Gráfico Nº 1: Estructura de BIO.N



*BIO.N* es una estructura posibilitante diseñada para permitir distintos tipos de configuraciones (escenarios, procesos de computación, reglas de interacción social entre los participantes, reglas de interacción entre los participantes y la computadora, etc) que adecuen la Simulación a objetivos específicos

En esta oportunidad se pretende que la simulación sirva de insumo directo a un proceso político de toma de decisiones, (sobre un aspecto particular de la

Carta Orgánica Municipal) y, por lo tanto, debe estar orientada a brindar "imágenes del futuro" lo más operativas posibles. De esta manera, quienes tomen decisiones contarán con una amplia gama de relaciones probables de causa y efecto que faciliten la marcha de sus negociaciones.

Por lo tanto, las simulaciones que continúan el proyecto deben ser útiles para concebir los resortes jurídico - institucionales (dentro del marco de la Constitución Provincial) a incorporar en la Carta Orgánica Municipal. Estos resortes deben estar pensados no sólo para que ayuden a resolver situaciones cuya solución es conocida, sino también para enfrentarse a hechos complejos que se conocen, pero que aun no tienen respuestas elaboradas; y deben ser lo suficientemente flexibles como para poder enfrentarse a eventos nuevos y complejos cuya naturaleza y características no sólo no se conocen sino que no nos resultan fácil prever.

Las simulaciones deben permitir probar la efectividad de propuestas sobre:

- 1) tipificación jurídica de las relaciones económico-ambientales que ocurren en el territorio de jurisdicción municipal.

- 2) el conflicto de intereses vinculados a los límites de la potestad municipal frente a actores sociales privados, la Provincia y a la Nación en materia de obtención de recursos y administración de recursos, realización de obras públicas, intervención en el fuero privado (en particular las atribuciones legislativas y de policía para regular los casos mencionados en el punto anterior), etc.

- 3) las formas de participación de la comunidad en el proceso político de toma de decisiones (cuando, quienes, como se eligen, como se dirimen los conflictos, etc);

El diseño de las simulaciones que se han utilizado han seguido un proceso tendiente a representar fenóme-

nos más complejos con mayor profundidad y mayor información. La nueva versión de BION debe incorporar la posibilidad de trabajar con un número mayor de situaciones hipotéticas dando cabida a mayores interpretaciones de la dinámica de los fenómenos a representar.

Expresadas en mayor detalle cada una de las dimensiones mencionadas hacen referencia a lo siguiente:

1) tipificación jurídica de las relaciones económico-ambientales que ocurren en el territorio de jurisdicción municipal

Los integrantes de las comunidades humanas se apropian del territorio y hacen uso de sus recursos naturales. Al hacerlo no sólo suelen menoscabar la utilización del espacio por parte de otros actores sociales y otras especies, sino que pueden llegar a transformarlo de tal manera que no le sirva más al grupo social como fuente de insumos o receptáculo de desechos. La capacidad del ambiente, en muchos lugares del mundo actual, "no es más ilimitada con relación al número de personas que debe mantener"<sup>(2)</sup> y su usufructo no se distribuye por igual entre los habitantes de un territorio. Los clásicos bienes libres de la economía han pasado a ser bienes de mercado.

Los habitantes de un territorio están afectados económica y ambientalmente (en su calidad de vida) por las consecuencias de acciones que ocurren en su vecindad. Estos efectos externos, son productos no intencionales del accionar de otros actores sociales. En el nivel actual de desarrollo, una modalidad de ocupación del territorio, implica una distribución heterogénea de los costos y beneficios de vecindad que ofrece el medio ambiente en el estado de transformación en que se encuentre. No todos los actores sociales tienen la misma

---

(2) MARTINI Jose Xavier *La cuestión*, Fundación Vida Silvestre Argentina, 1989.

accesibilidad a un mercado de productos, no todos son igualmente afectados por una inundación luego que una fuerte explotación minera cambie el perfil de una montaña, no todos disfrutan o padecen de igual manera los efectos externos de los cambios ambientales.

Las inequidades distributivas en la apropiación de los recursos y en las consecuencias de los efectos externos, hacen que la determinación de una modalidad de ocupación del territorio sea objeto de un proceso político de toma de decisiones. En el se visualizan los problemas y discuten las soluciones emergentes de los efectos de vecindad.

Resulta clave que la Carta Orgánica Municipal tipifique jurídicamente los distintos aspectos de la temática en cuestión (que aparece muy poco tratada en la legislación argentina)

2) El conflicto de intereses vinculados a los límites de la potestad municipal frente a actores sociales privados, la Provincia y a la Nación en materia de obtención de recursos, y administración de recursos, realización de obras públicas, intervención en el fuero privado (en particular las atribuciones legislativas y de policía para regular los casos mencionados en el punto anterior), etc;

En la actualidad, resulta particularmente complejo administrar un municipio en la República Argentina.

El proceso de toma de decisiones del sector público está limitado y dominado por el conflicto entre la asignación de recursos para el mantenimiento o la formación del Capital Social Básico por un lado o su transferencia al sector privado, por el otro.

En contadas oportunidades la gestión comunitaria se hace cargo de las dificultades de conciliar las necesidades del desarrollo y la preservación del medio ambiente, sin tener en cuenta que el estancamiento, la detención, produce un impacto socio-ambiental tan ne-

gativo como la explotación explosiva de los recursos y la transformación acelerada del entorno.

Esto implica la generación de propuestas de acción que pueden constar de medidas de ordenamiento del territorio como las vinculadas a la distribución e intensidad de los usos del suelo; incluir diversas formas de inducir conductas o compensar desigualdades: fiscalizaciones al sector privado, impuestos redistributivos del ingreso u orientadores de decisiones vinculadas a la producción y al consumo, tarifas sobre el uso de obras y servicios públicos, multas y compensaciones por daños infligidos a terceros; y finalmente, proyectos de obras públicas, entre las que aparecen las destinadas a conservar o mejorar el medio ambiente.

Para desempeñarse en esta crisis, no sólo son necesarios conocimientos técnicos que, en la mayoría de los casos están fuera del alcance de los tomadores de decisiones, sino que también, hace falta contar con una gran capacidad de estrategia de manera de ir adecuando las políticas a las cambiantes situaciones económicas que ha vivido La Argentina.

Las relaciones de este nivel de gobierno con otros niveles no sólo debe ser perfectamente definida sino que también debe ser pensada de manera tal de asistirlo para reforzarlo y no para hacerle perder su identidad.

3) las formas de participación de la comunidad en el proceso político de toma de decisiones (cuando, quienes, como se eligen, como se dirimen los conflictos, etc)

Hay que tener en cuenta que los actores sociales, participan de este proceso de toma de decisiones no sólo dentro del foro institucional de discusión y/o mediante las diversas formas de articulación social. Fuera de este espacio decisonal existe uno mucho más amplio: el de las acciones individuales frente a las directivas, orientaciones o simples expectativas emanadas de los procesos

formales. La sumatoria y entrecruzamiento de estas acciones es la gran vía de gestación del futuro.

Para que los municipios recuperen su vitalidad, resulta imprescindible que los administradores locales incentiven la participación, no sólo alentando a la población a que se exprese, sino también asegurando el nexo entre manifestación civil y acción eficaz de gobierno.

Luego, la Carta Orgánica Municipal no sólo debe regular lo concerniente a los cargos formales electivos sino que también debe dar directivas vinculadas a las circunstancias de la participación popular.

## CAPITULO 2

### LA FILOSOFIA DE ESTA ETAPA DEL PROYECTO FUTUROS, MODELOS Y NEGOCIACIONES POLITICAS

*Se trata de mostrar cómo la construcción de modelos sobre la realidad social y geobiológica de una comunidad contribuye a mejorar sus negociaciones políticas sobre temas económico-ambientales.*

Pensar es simplificar, es reducir, es hacerse de una imagen de la realidad, no de la realidad misma. Es elaborar y poseer un modelo.

El pensar incluye las anticipaciones simplificadas del futuro.

En la vigilia o en sueños, ingenuos o escepticos, esperanzados o deprimidos, fantasiosos o realistas, exuberantes o ascéticos, a partir de visiones proféticas, o de mitos y leyendas o usando complejas herramientas, los hombres no han dejado de pensar en el futuro. Ese pensamiento ha estructurado a cada cultura.

En cualquier manifestación individual o grupal anida una idea sobre el devenir. Concientes o inconcientes, subyacentes o explicitas, las imágenes del futu-

ro condicionan el desarrollo de las relaciones sociales.

Un proceso político de toma de decisiones es una discusión en busca de definiciones colectivamente satisfactorias sobre cuál es la dinámica de un problema social y sobre cuáles son las distintas estrategias que se proponen para superarlo.

Todo proceso político de toma de decisiones es una negociación para perfilar una situación mediata o inmediata, pero futura. Sin dudas, que las imágenes del devenir de quienes participan en este proceso, tienen un papel determinante en la evolución de las transacciones.

La definición de un proceso político de toma de decisiones suele ser conflictiva y depende en gran medida de la distribución y uso del poder que existe entre las partes involucradas. El accionar de los actores está condicionado por sus imágenes de los futuros costos y beneficios inherentes a cada propuesta de solución del problema social. Las imágenes del devenir forman parte de un esquema referencial y operativo, marco dentro del cual se establece la dirección en la cual se va a hacer uso del poder.

En principio, desde el punto de vista de cada participante, la necesidad de contar con imágenes cada vez más precisas del futuro responde a un doble propósito: por un lado, mejorar la definición de los objetivos de su accionar, y por el otro, mejorar su desempeño durante el proceso político de toma de decisiones. Es, por ende, una necesidad táctica y estratégica. De allí que contar con una buena imagen del futuro, signifique una ventaja sobre otro participante.

Si bien no se puede concebir un proceso político de toma de decisiones en el que se comparta toda la información, tampoco se puede negar que a medida que cada parte aporta su perspectiva, surgen "imágenes del futuro" mucho más ricas y estructuradas. La percepción del futuro no es estática y evoluciona en la interacción

del proceso de toma de decisiones: es factible una permanente metamorfosis de imágenes compuesta por zonas estables y zonas cambiantes, por reafirmaciones y transformaciones.

*La filosofía de este proyecto de investigación* se resume en que la construcción de previsiones elaboradas sobre bases sistemáticas, puestas a disposición de los actores sociales beneficia el proceso político de toma de decisiones desde la perspectiva del interés público por cuanto:

- 1) democratiza la distribución de la información, corrigiendo parte de las inequidades que existen en una negociación política;
- 2) amplía la gama de elementos negociables;
- 3) contribuye a que las medidas adoptadas estén más solidamente concebidas para enfrentar las eventualidades que pudieran presentarse, al ser la información sobre el futuro más compartida, detallada y confiable;
- 4) regula las expectativas de las partes aclarando los supuestos que convierten en exitosas ciertas estrategias; y
- 5) disminuye el peligro de generar frustraciones en la medida que aumenta el número de actores que comparten las previsiones del futuro.

Todo esto considerando que las elaboraciones sistemáticas permiten:

- 6) incrementar la información de los participantes con nuevos datos y con nuevas estructuras organizadas en la forma de modelos dinámico de la realidad;
- 7) mejorar la estrategia de comunicación entre los interesados mediante la dinamización de los modelos en simulaciones; y así

- 8) aportar un marco que puede ser utilizado para incentivar un proceso interactivo (participativo) que estructure el aporte de las partes a la generación de nuevas imágenes colectivas del futuro; lo que permite
- 9) calibrar el manejo de la incertidumbre.

En efecto, cuando los participantes comparten la creencia de que una amplia gama de relaciones de causa-efecto tienen gran probabilidad de ocurrencia, se ha dado una condición importante para que los negociadores encuentren una mayor cantidad de elementos sobre los cuales discutir, hecho que les facilita mantenerse en esta instancia y no pasar a situaciones más duras de confrontación.

Además, quienes participan en el proceso político de toma de decisiones, y en particular quienes gobiernan, tienen la responsabilidad de prever acertadamente. Esta responsabilidad es tanto más grande cuanto menos margen exista para el error, cuantos más individuos dependan de sus decisiones, cuanto más graves sean las consecuencias de la imprevisión, cuanto más obligaciones se quiera contraer con las generaciones porvenir, etc.

De hecho que esa responsabilidad queda más protegida en la medida que, cuando se tomen decisiones, se hayan tenido en cuenta la mayor cantidad de eventualidades que pudieran condicionar su éxito.

Por otro lado, cuantos más agentes sociales estén advertidos de los riesgos que pudieran existir en la implementación de las políticas, menor es el peligro de generar falsas expectativas y frustraciones.

En el punto que sigue se intentará definir los aspectos de un marco conceptual que permita operacional los conceptos definidos hasta este momento en relación al caso concreto de la redacción de la Carta Orgánica Municipal.

### CAPITULO 3

#### **PLANTEO METODOLOGICO DE LA ADECUACION DE BION (BIOSFERA Y SUBDESARROLLO) AL USO DE LA COMISION DE LOS ASPECTOS AMBIENTALES CONSIDERADOS EN LA CARTA ORGANICA MUNICIPAL.**

Las distintas propuestas y versiones de Carta Orgánica Municipal que elaborarán los "constituyentes" locales pueden ser representadas en una matriz que contiene las diversas formas de tipificar los hechos jurídicos emergentes de la relación medio ambiente - actividad económica, las incumbencias entre niveles de gobierno y las formas y modalidades de participación política local.

El problema queda planteado de la siguiente manera: qué combinación es la más conveniente?

Para obtener una respuesta es necesario, *de manera participativa* trabajar con los tomadores de decisiones para:

- 1) imaginar los distintos problemas que pudieran presentarse en el territorio municipal en materia de actividad económica y medio ambiente ("imágenes del futuro", escenarios);
- 2) imaginar los distintos Espacios de Acción para resolver estos problemas. Los mismos se definen como el conjunto de variables que cada proyecto de Carta Orgánica Municipal pone bajo el control del municipio, su magnitud y las funciones que determinan modificaciones en el escenario;
- 3) elaborar un repertorio de estrategias de acción para resolverlos. Se trata de inventar participativamente planes de gobierno;
- 4) prever los resultados de estas acciones según cada propuesta de Carta Orgánica Municipal. Implica dinamizar el modelo en simulaciones;

- 5) definir una matriz de evaluación que sirva para elegir la alternativa de mayor conveniencia.

Los fenómenos que interesan al proceso político de toma de decisiones que pretende conciliar el desarrollo económico y la conservación del medio ambiente, se caracterizan por ser bastante imprevisibles.

En efecto, la variabilidad que se observa en la evolución de los principios y normas sociales; la multiplicidad de decisores (no sólo humanos sino todos los individuos de distintas especies que comparten el territorio) que pueden interactuar en un período temporal muy breve; la posibilidad de que estas interacciones se retroalimenten; la imposibilidad de delimitar con precisión el universo de los factores intervinientes que abarcan desde la evolución internacional de los precios a los regímenes de lluvias; la heterogenidad de los mismos que se expande desde la naturaleza hasta los sistemas tecnológicos sofisticados, la impredecibilidad a mediano plazo de los fenómenos meteorológicos; etc. hacen que la visión de los efectos futuros de las acciones individuales y grupales tendientes al desarrollo socio-económico - ambiental sea muy compleja y bastante incierta y de ninguna manera fácilmente reducible a esquemas.

El tratamiento de la incertidumbre en el desarrollo de los cuatro primeros pasos de la metodología de trabajo, no sólo debe estar cubierto por el planteo de futuros alternativos sino también por la consideración del nivel de probabilidad de ocurrencia de cada uno de ellos.

### 3.1. "Imágenes del Futuro" - Escenarios

El primer paso es la construcción de distintos Escenarios, cada uno de los cuales contienen los estados actuales y futuros de las variables no controladas por los participantes en el proceso político de toma de

decisiones. Los escenarios son conjunto de hipótesis sobre el estado futuro de los condicionantes del subsistema bajo el control de los tomadores de decisiones <sup>(3)</sup>. Las hipótesis sociales y ambientales son adelantamiento de eventos cuya verificación queda pendiente. En este caso, los problemas socio-ambientales que pudieran presentarse.

La construcción de un escenario que represente un contexto en el que deben desenvolverse las autoridades Municipales debe contener sólo aquellas variables que condicionan directamente su desempeño, que son las referidas a:

- 1) la actividad económica local según tipo e intensidad de uso del suelo, impacto ambiental y contribución a la generación del producto interno;
- 2) las obras públicas que encara la Provincia y la Nación en el territorio de Paravachasca; y cualquier otro tipo de contribución económica;
- 3) el soporte ambiental; y
- 4) los fenómenos climáticos.

Las fuentes de incertidumbre están vinculadas a las experiencias previas de los actores y los miembros del equipo universitario sobre la evolución de las variables hipotéticas por un lado, y sobre la confiabilidad de los organismos encargados de predecir el estado de algunas de estas variables, por el otro.

Por lo tanto, las imágenes contenidas en los escenarios hacen referencia a la evolución en el tiempo de las variables de los agrupamientos arriba mencionados en cuanto a:

---

(3) Según el diccionario filosófico \*\*\*\*\* las hipótesis no están probadas. Su verificación puede quedar postergada. La construcción del conocimiento mediante hipótesis constituye la Heurística

- \* continuidad, discontinuidad (amplitud de la variación, secuencia de la variación, catástrofe, etc);
- \* evoluciones apriorísticamente positivas o negativas durante el período considerado; y
- \* tendencias positivas o negativas post período considerado;

En gran medida, la acción de los tomadores de decisiones está condicionada por la confianza en las afirmaciones del organismo encargado de elaborar predicciones (oficinas de planificación, ministerios provinciales, nacionales, consultoras, etc.) Esto resulta más evidente en un contexto subregional fuertemente condicionado por el exterior.

Simplificando el planteo, se puede considerar que las variables del escenario son estadísticamente independientes. Eso implica que es posible cualquier tipo de combinación que resulte de la imaginación de sus constructores. Sin embargo, sólo un subconjunto interesa en esta etapa del proyecto: el grupo de escenarios que definen situaciones particulares en un continuum de mayor a menor desafío para el desempeño municipal.

### 3.2. *Espacios de Acción*

Contienen el estado actual de las variables que pueden modificar los tomadores de decisiones directamente, y las funciones que vinculan esas variables con otras cuya evolución pretenden orientar.

Estas variables fueron definidas más detalladamente cuando se describió el proceso de toma de decisiones que se pretende apoyar con este proyecto. Reiterando, se trata de :

- 1) la tipificación jurídica de las relaciones económico-ambientales que ocurren en el territorio de jurisdicción municipal;

- 2) el conflicto de intereses vinculados a los límites de la potestad municipal frente a actores sociales privados, la Provincia y a la Nación
- 3) las formas de participación de la comunidad en el proceso político de toma de decisiones (cuando, quienes, como se eligen, como se dirimen los conflictos, etc);

En síntesis, cada proyecto de Carta Orgánica Municipal, define los casos ambientales en los que el municipio actúa, con que limitaciones y con que recursos; y quienes participan en las decisiones según la naturaleza de los problemas.

Las funciones vinculan las acciones que puede encarar el municipio con los efectos socio - ambientales.

El listado que sigue reduce las funciones inicialmente planificadas para BIO.N a las estrictamente necesarias a esta etapa del proyecto. Las mismas vinculan:

- 1) el tipo e intensidad de las actividades económicas privadas que resulte de la aplicación de las facultades normativas del municipio y de la inversión pública en infraestructura con las transformaciones geobiológicas de cada unidad geográficas de análisis y de la región en su conjunto; y
- 2) los cambios ambientales con el rendimiento de las inversiones y con el impacto social.

Además, puede existir una interface de funciones que vinculen modificaciones del Area de Acción con el Escenario y viceversa.

La incertidumbre contenida en las funciones está en relación directa al nivel de desarrollo del conocimiento científico sobre el tema. La presente etapa del proyecto coincide con la puesta en funcionamiento de un nuevo sistema experto ambiental que realiza análisis a nivel regional.

### 3.3. Estrategias

En principio el desempeño municipal consiste en combinaciones, dentro del Espacio de Acción, de acciones tendientes a:

- \* Mantenerse en funcionamiento. Es decir conseguir fondos para sus erogaciones corrientes. Esta actividad está vinculada con la autopreservación de los funcionarios y el mantenimiento del nivel de empleo local (sobre todo cuando es más aguda la crisis laboral en la Argentina);
- \* Introducir innovaciones. Esto implica realizar inversiones en obras públicas, organizar la prestación de nuevos servicios, contribuir con iniciativas del sector privado, etc;
- \* Mantener la inversión ya realizada. Esta es una práctica casi olvidada en un país con recursos cada vez más exigüos. El deterioro permanente de lo existente hace más difícil la recuperación; y
- \* Establecer normas que regulen el uso y la intensidad de uso del suelo, etc. El sistema de vedas, restricciones, estímulos y castigos)

Hasta esta instancia, el modelo compuesto por un conjunto de problemas planteados en escenarios, prueba la eficacia de distintas estrategias que pueden concretarse según sea el espacio de acción conformado por cada proyecto de Carta Orgánica.

### 3.4. Matriz de evaluación

Frente a los problemas que plantean los distintos escenarios, el elenco de las mejores alternativas de Carta Orgánica Municipal, serían aquellas que permitieran la aplicación de las estrategias más exitosas

Una estrategia exitosa resultará de un balance entre:

- 1) el mayor grado de compatibilidad con los escenarios (certeza de factibilidad);
- 2) la mayor libertad que se logre frente a la evolución de variables exógenas (estabilidad, incremento de control, manejo del futuro);
- 3) los logros sociales, económicos y ambientales (aceptabilidad, deseabilidad y utilidad social presente) <sup>(4)</sup>
- 4) la situación futura derivada (responsabilidad futura ante nuevos actores);
- 5) la combinación ideológicamente preferida que determine los límites entre lo público y privado, las distintas relaciones entre los niveles de administración territorial y los distintos grados de participación popular; y
- 6) otros parámetros definidos por los actores sociales.

---

(4) a) efectividad ambiental en cuanto preserva- incrementa la accesibilidad a situaciones ambientales mejores;

- b) efectividad recaudatoria (genera servicios, impone impuestos que redundan en cambios en los recursos municipales);
- c) efectividad prestataria o efectividad inductiva directa (innovaciones) reducción de costos, mejoramiento de la calidad de vida en cuanto incrementa la accesibilidad a los bienes materiales;
- d) efectividad indirecta (efectos motrices, multiplicadores, reducciones de costos) (innovaciones indirectas);
- e) efectividad demográfica (mejor distribución, incrementos de las demandas sociales, etc.); etc

## CAPITULO 4 SINTESIS

Resumiendo: el mejoramiento que puede lograrse en los procesos políticos de toma de decisiones mediante el uso de modelos-simulaciones está vinculado a la posibilidad de trabajar sistemáticamente con los actores sociales generando imágenes de futuro y ensayando soluciones.

Inversamente, para que ese trabajo sea fructífero, los modelos-simulaciones deben ser concebidos como *ambientes posibilitantes* que estructuren las distintas maneras de ver la realidad de todos los que están interesados en mejorar el resultado de la negociación, sean estos políticos, representantes de grupos de interés, universitarios, la población en general, etc. La participación forma parte de la construcción y dinamización del modelo.

Esto implica no sólo imaginar estas herramientas como un mecanismo para mejorar la participación en los procesos de toma de decisiones, sino también concebirlas de manera tal que permitan "albergar" la participación.

Pensar la relación entre simulación y participación, no es pensar en un camino de una sola mano desde la investigación a los tomadores de decisiones.

## **LAS CLASES MEDIAS Y LA TEORIA MARXISTA. Criterios para su Determinación.<sup>1</sup>**

*Juan Marco Vaggione <sup>(2)</sup>*

**Sumario:** Este trabajo contrasta dos interpretaciones teóricas contrapuestas sobre el fenómeno de la estratificación social: la gradacional y la relacional, centrándose en el análisis de esta última postura. La atención se focaliza en la discusión sobre las clases medias dentro de la teoría marxista, la que, tradicionalmente, concibe a este estrato como destinado a desaparecer, a partir de una existencia precaria y poco estable, en el contexto de la lucha de clases. El hecho empírico de la subsistencia y aún fortalecimiento de las clases medias llevó al replanteo de estas tesis por parte de algunos autores ubicados dentro de esa tradición de pensamiento. Tal es el caso de Ossowski y Erik Wright, quienes a partir del instrumental conceptual del marxismo intentan justificar teóricamente la existencia y supervivencia de las clases medias y, más aún, como en el caso de de este último, operacionalizar este concepto para su utilización en la investigación empírica. Se exponen las propuestas de ambos pensadores para concluir con una breve crítica de las estrategias gradacionales y relacionales en la teorización sobre las clases sociales.

---

<sup>(2)</sup> Investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales U.N.C.

<sup>1</sup> El presente trabajo fue elaborado como requisito para el Programa de Maestría en Ciencias Sociales FLACSO, 1993.

## 1. INTRODUCCION

PREDICCION	DATOS-REALIDAD (Censo 80)
Las clases medias serán capitalistas o proletarias	Los asalariados representan el 32,6% de la población económicamente activa

La concepción marxista sobre las clases sociales es, sin dudas, un hito fundamental dentro de la teoría sociológica, aunque el concepto haya sido tratado por otros autores previamente. Es importante destacar, que el aporte marxista está influenciado por importantes perspectivas teóricas: la filosofía alemana, la economía política inglesa <sup>(2)</sup> y el socialismo utópico alemán (según Lenin, en Ossowski, 1963: Cap.V).

Reconocer la importancia del aporte marxista, no significa, sin embargo, caer en el error de utilizar este marco teórico dogmáticamente para aplicarlo universalmente a toda realidad social, sin someter previamente sus postulados básicos a un análisis crítico. Este tipo de error se ha visto facilitado por el/los elevado/s nivel/es de abstracción que presenta la perspectiva marxista <sup>(3)</sup>

Consecuencias de planteos de tipo dogmático son los tratamientos de Marx "casi como un último profeta" que no solo supo leer la realidad de su tiempo (meta lograda con bastante éxito) sino que también tuvo la

---

(2) Debe mencionarse la presencia de autores que, como Francis Korn, consideran las elaboraciones de Marx respecto a las clases sociales prácticamente como una copia de la propuesta de Adam Smith.

(3) El uso del singular y plural, se debe a que no queremos dejar afuera la posición que afirma que para comprender los aportes teóricos de Marx debe pensarse su obra a través de diversos niveles de abstracción (Dos Santos, 1974)

visión como para prever el futuro e intentar en su teoría analizarlo.

El objetivo del presente trabajo, consiste en tratar de entender el papel de las clases medias o intermedias dentro del andamiaje teórico marxista, tomando en cuenta el fracaso de su predicción respecto a que la mismas desaparecerían, como consecuencia de la creciente polarización de las clases.

Se eligió abordar las clases medias porque por un lado han sufrido un importante incremento en su número en las sociedades capitalistas contemporáneas, y porque por el otro su importancia es minimizada dentro del marco teórico planteado por Marx respecto a la estratificación social, ya que su papel no era de importancia en la lucha de clases. Combinando estas razones, cualquier autor que desee explicar la estratificación social en las sociedades contemporáneas desde una óptica marxista, no puede negar que en el tema de las clases medias, tiene un desafío de difícil, pero necesaria, clarificación.

Para alcanzar el objetivo del presente trabajo, se analizarán dos autores (Ossowski, y principalmente Erik Wright) que han intentado, dentro de la postura marxista, explicitar la existencia de las clases medias a través de la aplicación simultánea de criterios relacionales. Wright, aparte de esto, intentó una operacionalización del concepto de clases medias, respetando el andamiaje teórico-marxista, para que pueda ser utilizado en la investigación de la sociedad con metodología empiricista.

## 2. GRADACION Y RELACION COMO CRITERIOS PARA DIFERENCIAR LAS CLASES SOCIALES.

*La próxima pregunta a responder es esta: ¿Qué forma una clase?, y por cierto que esto se desprende de suyo de la respuesta a otra pregunta: ¿qué hace, que trabajadores asalariados, capitalistas y terratenientes formen las tres grandes clases sociales? (Marx: 1124, 1991)*

Después de este planteo central sobre el tema, solo dos párrafos y un final inconcluso nos separan de la respuesta de Marx. Ya pasaron varios años desde la escritura de los puntos suspensivos con los que finaliza este capítulo y al no haber reaparecido manuscritos de bóvedas secretas, ni creer en posibles reencarnaciones, nos queda como alternativa completar la pregunta planteada por Marx a partir de los analistas de sus obras. Esta situación nos acerca a "confiar" en algunas de las diversas interpretaciones que nos explican lo que Marx hubiera escrito de no haber interrumpido su obra "justo allí".

Para ir acercándonos a las interpretaciones sobre las clases medias en Marx, es importante destacar que, en general, la agrupación de individuos que constituyen una clase social, puede realizarse, en principio de dos maneras: o se plantea en forma **gradacional** o se lo hace en forma **relacional**.

En la interpretación **gradacional** de la estratificación social las clases difieren por el grado cuantitativo de algún atributo (ingreso, educación, status) dando lugar a las clases altas, medias o bajas. De esta manera, para la conceptualización de las clases medias sería necesario conocer que porcentajes del o los atributos "marcan el límite" con las clases altas y con las clases bajas.

Este tipo de definición de clases sociales es el que más presencia tiene en las investigaciones de tipo empíricas, donde queda en manos del investigador tanto la selección del o los atributos a considerar, como así también el número total de clases sociales a considerar (alta, media baja; o alta alta, alta baja, media alta, media media, **media** baja, etc.; u otro tipo de combinación que crea conveniente el investigador). Para ejemplificar este tipo de delimitación gradacional podemos considerar las actuales investigaciones sobre opinión pública, y la forma en que se operacionaliza a la clase social como variable independiente para explicar y predecir comportamientos electorales (Blau, 1975. Converse, 1975).

En la interpretación **relacional** de la estratificación social, las clases se definen por su localización dentro de un sistema de determinadas relaciones sociales, generando una relación de dependencia y no de orden como en la gradacional.

Esto no significa que la estratificación desde una perspectiva relacional no tenga características gradacionales (Ossowski, 1963), pero las desigualdades en la gradación de los de ingresos, es explicada en última instancia por la situación que un individuo o categoría de individuos tiene en las relaciones sociales de producción (característica relacional).

Existe un punto de partida común entre los autores que se analizarán en destacar la característica de relacional de la propuesta marxista. Se considera a las clases sociales como "grupos determinados por las relaciones de producción" (Ossowski, 1963). Por su parte Wright también destaca este aspecto al afirmar que "es la situación de determinados individuos respecto a los medios de producción lo que permite agruparlos en determinada clase social". O sea que el concepto de clase es un concepto relacional, lo que implica decir que

"las clases son siempre definidas dentro de las relaciones sociales, en particular en relación con otras clases... las clases son definibles solamente por su relación con otras clases" (Wright:35, 1987a).

Este es un importante límite teórico para quienes deseen aplicar una lectura marxista de la estratificación. Si nuestra preocupación son las clases medias, estamos haciendo referencia a una clase por arriba y otra por debajo, pero para determinar la ubicación del medio, deben utilizarse criterios relacionales. Consideremos la interpretación de Ossowski sobre las clases medias en las obras de Marx.

### **3. MARX Y LAS CLASES MEDIAS. EL ANALISIS DE OSSOWSKY.**

Entre los autores que abordan la obra marxista, existen quienes lo hacen con algún tipo de advertencia preliminar para ayudarnos a una mejor comprensión de Marx. De esta forma, se nos señala la existencia de distintos niveles de abstracción (Dos Santos, 1974) o el hecho que cada obra de Marx que analizamos obedece a distintos períodos de su vida, y puede observarse entre ellas un desarrollo, y hasta algunas contradicciones entre ellas (Stuart Hall, 1981).

Ossowski, por su parte, considera la existencia de tres tipos de estratificaciones distintas que pueden extraerse de la teoría marxista: una dicotómica, una tricotómica y una multidivisional. Esta última no surge expresamente de Marx, pero Ossowski la elabora a partir de la combinación de sus distintas obras.

Un análisis tradicional del sistema de clases sociales en Marx, plantea el mismo a través de la consideración de dos grupos y su ubicación respecto a las relaciones de producción. De esta forma, surge la dicotomía fundamental compuesta por los propietarios y

los no propietarios de los medios de producción. O sea entre burguesía y proletariado como las dos clases existentes y enfrentadas como dominantes y dominados, respectivamente, en una **relación de dominación**. Esta relación es fundamental para comprender las diferentes clases sociales dentro del sistema relacional <sup>(4)</sup>

La postura dicotómica, y a su vez polarizadora, facilita la explicación y comprensión de la lucha de clases, ya que la sociedad se visualiza como dividida en dos clases sociales antagónicas. Por esta razón algunos autores interpretan que esta forma dicotómica es la elegida por Marx para explicar la estructura social en su obra *El Capital*, donde el planteo político-ideológico era un objetivo fundamental.

Como se desprende de lo enunciado, si se considera en la sociedad la postura dicotómica, las clases medias no tienen un papel importante que cumplir, o mejor dicho su papel se remite a la concreción de la profesía marxista: tomar partido por algunas de las dos clases fundamentales: el proletariado o la burguesía <sup>(5)</sup>

Pero al decir de Ossowski, Marx "suaviza" esta dicotomía<sup>(6)</sup> para permitir la incorporación a este esquema de la clase intermedia. Esta clase existía en la realidad histórica en la que Marx hace su análisis, pero sin dudas su interés en ella debería haber sido transitorio, ya que

---

(4) Más adelante en este trabajo abordaremos la propuesta de Erik O. Wright de girar desde un concepto basado en la dominación a otro basado en la explotación.

(5) O ser una clase que se vanda de lado a lado como se plantea en *El XVIII Brumario*, donde la pequeña burguesía pendula entre los de arriba y los de abajo. (Marx, 1973)

(6) Cabe plantear el interrogante sobre si la dicotomía es suavizada, o realmente es dejada de lado.

*Las clases fundamentales son las dos extremas, la clase media, menos importante y menos estable, es la típica clase colindante, la cual en caso de conflicto suele unirse bien a la una bien a la otra (Marx).*

Para la explicación de las clases intermedias, Ossowski acude a la combinación de dos dicotomías básicas presentes en la obra de Marx: 1- la posesión o no de los medios de producción; y 2- el empleo o no de fuerza de trabajo asalariado. Esta explicación de un sistema de tres clases, sigue manteniendo la visión dicotómica marxista, ya que es a partir de las dicotomías que se explica la tercera clase o clase intermedia.

Considerar a ambas dicotomías plantea una situación tripartita, ya que a las dos clases sociales "extremas" (burguesía y proletariado) se le agrega una tercera que surge al combinar ambas dicotomías básicas: aquellos que **son poseedores** de medios de producción, pero que **no contratan** fuerza de trabajo asalariada. En el Cuadro 1 puede observarse el planteo de la combinación de ambas dicotomías <sup>(7)</sup>.

---

(7) Ossowski plantea otra versión más abarcativa, en la cual el criterio de "empleo de trabajo asalariado" es cambiado por el criterio del "trabajo" dando lugar a las clases trabajadoras y ociosas. Para los fines de la presente monografía, lo importante es destacar, tanto en una propuesta como en la otra, la utilización simultánea de dicotomías en la ubicación del concepto de clases medias.

Cuadro N° 1: Las clases sociales según Ossowski.

		Empleo de trabajo asalariado	
		SI	NO
Propiedad de los medios de producción	SI	Burguesía	Pequeña Burguesía
	NO	—	Proletarios

Se destaca de la observación del Cuadro N° 1 que la pequeña burguesía -forma en que se denomina a la clase intermedia- estaría compuesta por

*aquellos que pertenecen a ambas categorías al mismo tiempo: aquellos que poseen sus propios medios de producción y los usan ellos mismos (...) la clase intermedia está formada por personas que se conectan con cada una de las dos clases básicas, pero en diferentes aspectos (Ossowski, 1963: 6, 7).*

Ossowski también desarrolla, basado en Marx, otro esquema tricotómico en el que ve la influencia smithiana: terratenientes, poseedores del capital, y los que no tienen nada salvo fuerza de trabajo. Esta clasificación es de raigambre más economicista, mientras que la desarrollada anteriormente es más sociológica. Esta tricotomía no incorpora las clases medias y puede ser reducida a una dicotomía, ya que basta con agrupar las dos primeras categorías (terratenientes y poseedores del capital) y se forma la clase dominante.

Ossowski soluciona con la simultaneidad dicotómica la presencia, desde una óptica relacional, de las clases medias. Antes de abordar la propuesta de operacionalización de este concepto realizada por el Wright,

repararemos los aportes considerados como intentos para solucionar el tema de las clases medias.

#### 4. LAS CLASES MEDIAS. DISTINTAS ALTERNATIVAS DE SOLUCION

Wright (1987) tiene como objetivo de su trabajo generar un concepto de clase media dentro de la teoría marxista, que sirva para describir y explicar la sociedad actual. Pero él reconoce y describe algunos de los aportes e intentos de autores que previamente han abordado el problema. Dichos intentos pueden ser agrupados en cuatro posturas diferentes en relación a la manera en que se pretende solucionar el tema de las clases medias. Del análisis de dichos intentos, Wright plantea una crítica en común, a partir de la cual elabora su propuesta. Dichas posturas son:

a. **Las sociedades capitalistas están realmente polarizadas.** Desde esta primera óptica se afirma la existencia de una efectiva polarización en las sociedades capitalistas; o sea la no existencia real de clases medias. Todas las posiciones que se ubican como clases medias son apariencia, ya que detrás de esa apariencia hay una relación de dominación/explotación, que las acerca seguramente al proletariado. <sup>(8)</sup>

---

(8) Dentro de esta posición Wright ubica a los siguientes autores y sus obras: Carlen Loren "Las clases en los Estados Unidos", Davis, California 1977; Francesca Freedman: "La estructura interna del proletariado: un análisis marxista", Revolución Socialista, nro. 26, 1975; y James Becker, "Estructura y conflicto de clases en la fases de Managers" Ciencia y Sociedad, vol. 37, nros. 3 y 4, 1973 y 1974.

En esta teoría el ser asalariado es fundamental para detectar la pertenencia al proletariado. De esta forma, los ejecutivos y los managers al cobrar un salario están vendiendo la fuerza de su trabajo, y por ende son clase proletaria, con ciertas preferencias no compartidas por el resto de su clase, pero proletarios al fin.

La crítica fundamental de Wright a esta postura consiste en que es difícil pensar que esta proletarización generalizada, englobante de posiciones sociales tan distantes, pueda explicar los conceptos de formación, conciencia y lucha de clases. No se puede explicar la génesis de intereses compartidos entre los integrantes de esta clase proletaria, en la cual se ubican desde los más importantes directores, hasta el proletario más pobre.

**b. La nueva pequeña burguesía.** En esta postura se empieza a reconocer la presencia de una clase media, que se plasma en la denominada nueva pequeña burguesía. Esta categoría se conforma con los "poseedores" de habilidades o de "capital humano" que están ubicados en una relación social con el capital que es similar a la de la pequeña burguesía tradicional (Wright: 39, 1987). No son propietarios de los medios de producción, pero tampoco es factible ubicarlos como proletariado.

Poulantzas (1975) es considerado por Wright como representante esencial de esta postura. Poulantzas considera que el trabajo de supervisión y la labor mental, aún cuando son productivos, están fuera de la clase trabajadora; posición que se aparta de la postura de la polarización real. Poulantzas los ubica como pequeños burgueses por dos razones; primero porque su predisposición ideológica es esencialmente igual que la pequeña burguesía, y segundo porque están atrapados entre la burguesía y el proletariado en el conflictos de clases.

La crítica a esta postura es similar a la anterior, se basa en la dificultad de entender a los resultantes en

esta categoría como homogéneos en lo que respecta a la formación, conciencia y lucha de clases. Y esta situación dificulta la posibilidad de considerarlos como conformando una misma clase social.

**c. La nueva clase social.** Los autores que Wright agrupa en esta posición critican por un lado, la postura de la polarización de las clases sociales en dos; por el otro, la creencia que la clase media este constituida por la pequeña burguesía. La propuesta es considerar a las clases medias como una nueva clase social.

Dentro de esta postura Wright ubica un número amplio de autores con diferentes definiciones de clases medias; entro dichos autores se ubican: Gouldner, Szelenyi y Konrad, los Ehrenreich. Pero es importante destacar que la coincidencia entre dichos autores, que permite agruparlos en una misma postura, es que resuelven el problema de la clase media en términos de su relación a la producción cultural (Wright: 41, 1987).

La crítica de Wright es que esta nueva clasificación de clases, no ocupa una posición común dentro de las relaciones de producción, ni comparten intereses de explotación similares, y por lo tanto es difícil considerarlos como una única clase, dentro de los límites teóricos marxistas.

**d. Los estratos del medio.** Esta última postura afirma que las posiciones que no son ni clase social burguesa ni clase social proletaria, se engloban en lo que se denomina "estrato del medio", quedando de esta manera fuera de las relaciones de clases. O sea no son clases medias, sino estratos.

La crítica de Wright a esta posición, reside en considerar incorrecta la afirmación que los integrantes de estos estratos estén fuera de las relaciones de domi-

nación/explotación, y que por tanto se fuerza al llamarlos estratos, y se pierde la característica clasista que algunas de dichas ubicaciones tienen.

Las críticas que Wright va planteando para cada propuesta anteriormente desarrollada, se encuentran basamentadas en su interpretación de las obras marxistas. Pero también Wright elabora una crítica general a estos intentos, crítica que utiliza como punto de partida de su propuesta.

##### **5. LA CRITICA GENERAL DE WRIGTH A ESTAS SOLUCIONES ALTERNATIVAS SU PROPUESTA: LA LOCALIZACION CONTRADICTORIA DE CLASES.**

El objetivo fundamental del aporte de Wright al concepto de clases medias, puede ser comprendido si se entiende la doble preocupación que guía a su trabajo. Por un lado se propone que el concepto sea coherente con el marco teórico marxista. Por el otro, existe en este autor la meta reiterada que dicho concepto sirva para una efectiva utilización empírica (Wright: 19,1987).

Para lograr su objetivo, antes de llegar a su elaboración conceptual final, Wright realiza una profundización de los "límites" teóricos de la postura marxista; límites dentro de los cuales incorpora su propuesta sobre las clases sociales. Asimismo delimita la problemática empírica que presenta su "misión", para que el concepto pueda alcanzar un grado aceptable de operacionalización que abarque la problemática de las clases medias en la sociedad contemporánea, lo que obedece a la segunda preocupación planteada.

La crítica general realizada por Wright a las diversas alternativas de solución del tema de las clases medias -previamente planteadas-, le sirve a su vez como punto de partida para su propuesta. Dicha crítica establece que en las propuestas analizadas

*cada posición dentro de la estructura de clases cae dentro de una y solo una clase.* (Wright:43,1987)

El tratamiento de Wright (en fuerte grado coincidente con los planteado por Ossowski) radica en considerar que algunas posiciones pueden estar en más de una clase simultáneamente, lo que hace que en una misma posición sea posible la combinación de características de varias clases.

En tal sentido una misma posición dentro del sistema de estratificación social puede participar en una relación social como explotado y en otra relación social como explotador. Esto implica que no existe una sola relación de explotación como Marx, sino diversas relaciones de explotación. En este punto cabe preguntarnos ¿Por qué varias relaciones de explotación y no una sola de dominación como se plantea en varios abordajes de Marx?

## **6. EL CAMBIO DESDE LA RELACION DE DOMINACION A LAS RELACIONES DE EXPLOTACION.**

Un cambio esencial en la óptica de Wright es centrar el concepto de las localizaciones contradictorias sobre la explotación, y no sobre la dominación. Justamente uno de los objetivos específicos de su obra es recuperar para el concepto de explotación un lugar esencial en la explicación de las clases sociales en las sociedades contemporáneas. <sup>(9)</sup>

La crítica a la utilización del concepto de dominación, radica en que el mismo no es exclusivo del fenó-

---

(9) Wright en sus primeras obras, asienta su elaboración sobre el concepto de dominación, pero en sus análisis posteriores genera un cambio hacia la explotación, concepto que considera se adecua mejor al marco teórico marxista)

meno de la clases sociales, ya que la dominación es un fenómeno presente en diversas relaciones de opresión. Esas diversas relaciones están constituidos por la dominación sexual, racial, nacional, clasista y no puede decirse, según Wright, que la dominación económica o clasista, tenga prioridad explicativa sobre las otras (Wright: 56, 1987).

El concepto de explotación, por su parte, tiene la característica de plantear un lazo o unión entre explotadores y explotados, por el cual la riqueza de los primeros depende causalmente del trabajo de los segundos. O sea que la explotación se define como "una apropiación económicamente opresiva de los frutos del trabajo de una clase por otra" (Wright: 77, 1987).

Otra ventaja del concepto es que debido a la relación planteada por la explotación es entendible el surgimiento de intereses materiales contrapuestos entre explotados y explotadores. Según Wright el concepto de dominación, por sí, no explica necesariamente el antagonismo de los intereses materiales entre diversas clases. Finalmente puede afirmarse también que el concepto de explotación es más abarcativo que el de dominación, ya que si una clase explota a otra, también la domina, pero esta relación no se plantea a la inversa.

Una vez acordado el giro o cambio desde la dominación a la explotación, cabe preguntarse ¿por qué considera Wright la presencia de más de una relación de explotación en las sociedades contemporáneas?

Para explicar la posibilidad de más de una relación de explotación en la vida social, Wright apela a un planteo coincidente con otros autores (Dos Santos: Cap V, 1974), que radica en plantear en la teoría de Marx distintos niveles de abstracción. Es precisamente en el más alto de ellos donde

*un tipo dado de estructura de clases es analizado en términos de un mecanismo singular de explotación, unido a una forma singular de relaciones sociales de producción....En el capitalismo analizado a este nivel de abstracción hay solo dos clases: capitalistas y trabajadores. (Wright y Martin: 5,1987).*

Desde un análisis más concreto, y fuertemente influenciado por la obra de Roemer, se plantea que deben detectarse diversos mecanismos de explotación y sus relaciones de producción y analizar la forma en que esos mecanismos de explotación se combinan estructuralmente (Wright y Martín:6,1987)

Roemer influye notablemente en la categorización propuesta a través de su consideración de cuatro tipos históricos de explotación que son:

- a. el feudal, en el cual las clases que surgen son amos y esclavos;
- b. el capitalista, en el cual el recurso inequitativamente distribuido son los medios de producción, y las clases que originan son capitalistas y trabajadores;
- c. el estatismo, donde el recurso organizacional se distribuye injustamente y la relación de explotación se basa en la jerarquía. Las clases que surgen son los managers (burócratas) y los no managers; y
- d. el socialismo, donde las habilidades no están repartidas por igual, y sus clases resultantes son los expertos y los trabajadores.

Puede afirmarse con Wright y Martin, que se determinan tres tipos de fuerzas de producción, que son: la fuerza del trabajo, la organización y las habilidades o el conocimiento. La explotación se define como la propiedad, posesión o control desigual de algunos de estos elementos o recursos, y la relación social que conlleva.

Wright ajusta esta clasificación de Roemer para aplicarla a las sociedades contemporáneas. En primer lugar descarta la explotación feudal, por no estar presente en las sociedades objeto de su análisis. En segundo lugar, realiza un cambio en la explotación por el status, generando el concepto de explotación organizacional, donde se plantea una jerarquía de autoridad que a su entender se adecuaba mejor a la relación de explotación presente en las sociedades contemporáneas.

## **7. LAS CLASES MEDIAS Y LAS LOCALIZACIONES CONTRADICTORIAS.**

Sintetizando lo planteado en el punto anterior, en la propuesta de Wright se conciben diversos tipos de relaciones de explotación que pueden encontrarse en las sociedades capitalistas:

- a. la explotación basada en recursos <sup>(10)</sup> de capital
- b. la explotación basada en recursos organizacionales.
- c. la explotación basada en recursos de habilidades (particularmente cuando están legalmente reconocidas en la forma de títulos). (Wright, 1987: Cap 3).

Como consecuencia para Wright las relaciones de producción no se agotan en la relación capital-trabajo, sino en forma coherente con las tres formas de explotación, existen tres tipos de relaciones de producción:

- a. relación capital-trabajo
- b. relación managers - trabajador
- c. relación experto-no experto

---

(10) He decidido traducir el vocablo inglés "asset" como recurso.

## TIPOLOGIA DE LA LOCALIZACIÓN DE LAS CLASES EN LA SOCIEDAD CAPITALISTA

## Recursos referidos a los medios de producción

	Propietarios	No propietarios (trabajadores asalariados)			
Poseen suficiente capital para contratar empleados y no trabajar	1 Burguesía	4 Managers Expertos	7 Managers Semi Calificados	10 Managers No Calificados	+
Poseen suficiente capital para contratar empleados pero deben trabajar	2 Pequeños Empleados	5 Supervisores Expertos	8 Supervisores Semi Calificados	11 Supervisores No Calificados	>0
Poseen suficiente capital para trabajar para ellos, pero no para contratar trabajadores	3 Pequeña Burguesía	6 No managers Expertos	9 Trabajadores Semi Calificados	12 Proletarios	

+ Recursos referidos a las habilidades y capacitación

>0

Recursos

Organizaciones

Fuentes: Wright, Erik O. (1985). Tabla 3.3. pág. 88

Con este desarrollo teórico, Wright complejiza el análisis marxista que plantea una concepción dicotómica de la sociedad y de la pertenencia de clase a una sola relación de producción (ser explotador o ser explotado, ser propietario de los medios de producción o propietario de la fuerza de trabajo). Dicha dicotomía tiene como consecuencia el restar importancia a las clases medias. Al existir más de una relación de producción, cabe la alternativa de pertenecer, al mismo tiempo, a posiciones distintas en las diferentes relaciones de explotación. La agrupación de posiciones que reúnen simultáneamente la condición de explotador y explotado en distintas relaciones de explotación, da lugar a lo que Wright denomina nuevas clases medias.

En el Cuadro N° 2 se presenta en forma esquemática su aporte de la estructura de clases en una sociedad capitalista de acuerdo a la utilización simultánea de los diversos recursos.

Del análisis del Cuadro N° 2 puede observarse la combinación realizada por Wright de los tres tipos de recursos diferentes. En primer lugar, dentro de los recursos de medios de producción encontramos la clásica diferenciación entre los propietarios de los mismos y los no-propietarios o asalariados.

Dentro de los propietarios de los medios de producción se señalan tres localizaciones posibles, las que no participan de la localización en los otros recursos. Dichos propietarios son la burguesía, los pequeños empleadores y la pequeña burguesía. Esta última, al igual que los productores autoempleados, no son ni explotadores ni explotados, razón por la cual se las denomina como clases medias "antiguas" o "tradicionales" de un tipo particular de sistema de clases (Wright: 87, 1987). Por su parte la burguesía, al igual que los pequeños empleadores, conforman lo que puede denominarse como clase explotadora.

El grupo de los no-propietarios de los medios de producción, o asalariados, están divididos respecto a las otras dos relaciones de explotación planteadas.

El recurso organizacional está compuesto por las categorías de managers, supervisores y no managers. O sea de aquellos que tienen mas a menos capacidad decisoria en la organización de la que forman parte.

El tercer recurso en análisis, referido a la posesión/control de la habilidad y/o capacitación, se desarrolla en las siguientes categorías: expertos, semi-expertos y no calificados. También, al igual que el recurso anterior, se plantea una localización de acuerdo con el nivel de capacitación logrado.

Cabe ahora interrogarnos respecto ¿a quiénes se puede considerar como clases medias dentro de este esquema?

Pueden señalarse dos tipos de clases medias. Una, a la que ya hicimos mención, la denominamos como clases medias tradicionales, en la cual se ubica la pequeña burguesía. Esta clase media es un punto de contacto importante con la visión de Ossowski respecto a la combinación de dicotomías para definir a las clases medias.

Por otro lado, las "nuevas clases medias", que reúnen en sí simultáneamente las características de explotados-explotadores. Son explotados respecto a la posesión de los medios de producción, ya que como trabajadores están excluidos de los mismos. Son explotadores en algunas de las otras dos relaciones de explotación planteadas (al ser expertos o managers), y esto lleva a que tengan intereses distintos al de los trabajadores, ya sea porque ejercen control organizativo o por habilidad (Wright: 87, 1987).

## 8. CONCLUSIONES.

Las clases sociales siguen constituyendo desde los análisis sociológicos, una variable independiente fundamental para explicar comportamientos asociados a las mismas. Junto con esto, debemos rescatar, que en el marco del avance de las ciencias sociales, un mínimo de investigación empírica se ha vuelto importante para la ampliación y puesta a prueba de los marcos teóricos (Lista, 1993).

Quien pretenda utilizar el marco teórico marxista para describir y/o explicar las clases sociales en las sociedades contemporáneas, no puede dejar de plantear su propuesta respecto al modo en que considerará el tema de las clases medias. Lo que constituía un estrato destinado a desaparecer en los textos marxistas, fue adquiriendo con el transcurso del tiempo una importancia cada vez mayor, tanto por su número, como por los comportamientos asociados a esta clase.

Hemos expuestos dos intentos, con diversos grado de elaboración personal por parte de sus autores, que plantean soluciones desde dentro del marxismo para el tratamiento de las clases medias. Ambos abordajes, coinciden en destacar el carácter relacional de las localizaciones de clases; así como en buscar la definición conceptual de las clases medias a través de la aplicación simultánea de diversos criterios relacionales.

Ossowski, por un lado, combina dos dicotomías básicas presentes en la obra de Marx: la posesión o no de los medios de producción y la contratación o no de trabajo asalariado. De esta forma plantea la existencia de las clases medias cuando se presentan en forma simultánea dos características: la propiedad de los medios producción *sin* emplear trabajadores asalariados.

Por su parte Wright considera a las clases como posiciones dentro de las relaciones sociales de produc-

ción derivadas de las relaciones de propiedad que determinan los diversos tipos de explotación. Con un nivel más alto de elaboración teórica, plantea que todos aquellos no propietarios de los medios de producción, que posean alguno de los otros dos recursos -o sean managers o sean expertos- son considerados como clases medias. Por lo tanto, para este autor la pertenencia a la clase media resulta de la combinación en una misma persona de las características de explotador y explotado dentro de las diversas relaciones de explotación. Esta combinación tiene como consecuencia que los intereses de esta clase media sean distintos de los intereses de los explotadores y de los explotados. De esta forma ya el proletariado pierde su característica histórica de único y universal rival de la clase capitalista (Wright: 89, 1987).

Tal vez la crítica general que pueda realizarse, es una crítica aplicable al resto de la teoría marxista, por lo menos en lo que a estratificación respecta, en intentar una teoría de alcance universal; o sea a pesar que el intento de Wright es positivo en lo que respecta a concretizar el análisis marxista a las sociedades contemporáneas, sigue hablando con un amplio nivel abarcativo. Tal vez si quisieramos aplicarla a las sociedades contemporáneas "de acá" el esquema de las "de allá" más que necesitar de ciertos ajustes, debería ser cambiado.

La propuesta de Wright, en sus primeras formulaciones <sup>(11)</sup>, ha sufrido fuertes críticas. Poulantzas considera "absurdo" (Poulantzas: 148,198) pensar en la

---

(11) Decimos las primeras formulaciones, ya que la crítica de Poulantzas se basa en una obra de Wright de 1976 "Class Boundaries in Advances Capitalist Societies", *New Left Review*, 98, pp. 1 a 41. No pudimos localizar críticas más actuales, que fueran posteriores a la obra "Clases" (Wright, 1987) de la cual se extrajeron las principales ideas de Wright que se plantean en este trabajo monográfico.

posibilidad que algunas posiciones sean a la vez de "trabajador" y de "capitalista". Según Poulantzas, Marx caracteriza a cada momento histórico con un único modo de producción dentro del cual se desarrolla una lucha de clases particular. Obviamente desde esta óptica, no es posible pensar en que haya personas que tengan ubicaciones contradictorias de clases.

Pero, por otro lado, no puede dejar de mencionarse la importante ventaja que implica la propuesta de una operacionalización a un concepto abstracto como el de clases sociales marxista. De esta manera es posible someter a verificación hipótesis, como el mismo Wright lo realiza. Así, el autor, junto a Martin, comprueban la falsedad de la afirmación que sostiene que en periodos de estancamiento económico, debería existir una aceleración del proceso de proletarización y una declinación en la expansión de las localizaciones de managers y expertos. (Wright y Martin, 1987).

Finalmente, queremos destacar que lo interesante es el intento por operacionalizar una teoría relacional de clases. La operacionalización de un abordaje gradacional, es comparativamente más sencilla. Basta con acordar cuáles atributos tomaremos para la diferenciación de las clases sociales y luego medirlos (de formas más o menos complejas) para delimitar hasta dónde y desde dónde se extienden las clases en una sociedad dada.

En cambio si estamos dentro de un marco teórico donde la perspectiva es relacional, la posibilidad de operacionalización se ve dificultada por la circunstancia que debemos encontrar y definir el tipo de relaciones que están dando lugar a la presencia de varias clases.

Si el gradacional es criticable por el grado de discrecionalidad utilizado al momento de delimitar el porcentaje del atributo a considerar para marcar los límites entre clases; el relacional presenta dificultades al momento de identificar las relaciones de explotación

presentes en una sociedad dada. En otras palabras, de adoptar una solución del tipo de la que Wright nos ofrece, debemos enfrentar el problema de esclarecer cuales serán las relaciones de explotación características de sistemas de estratificación propios de sociedades muy distantes de la que Marx tuvo en cuenta para elaborar su teoría de las clases sociales.

## 9. BIBLIOGRAFIA.

BARBER, Bernard. 1974. *Estratificación Social. Un análisis comparativo de la estructura y del progreso*. Fondo de Cultura Económica, México.

BLAU. 1975. *Approaches to the study of social structure*. Free Press, New York.

BOTTOMORE, Tom y BRYM, Robert J., 1989. *The Capitalist Class*. New York University Press, New York, EEUU.

DOS SANTOS, Theotonio. 1974. *Concepto de clases sociales*. Editorial Galerna, Buenos Aires.

HALL, Stuart. 1981. "Lo "político" y lo "económico" en la teoría marxista de las clases" en *Clases y Estructura de Clases*. Editorial Nuestro Tiempo, México.

LISTA, Carlos A. 1992. *Cuadernos de Sociología Número 1: Los Paradigmas de la Sociología*. Editorial Atenea, Córdoba.

MARX, Karl. 1973. *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. Editorial Anteo, Buenos Aires.

MARX, Karl (1991). *El Capital. El proceso global de la producción capitalista*, Tomo III, Vol 8, Libro Tercero. Siglo Veintiuno Editores, México.

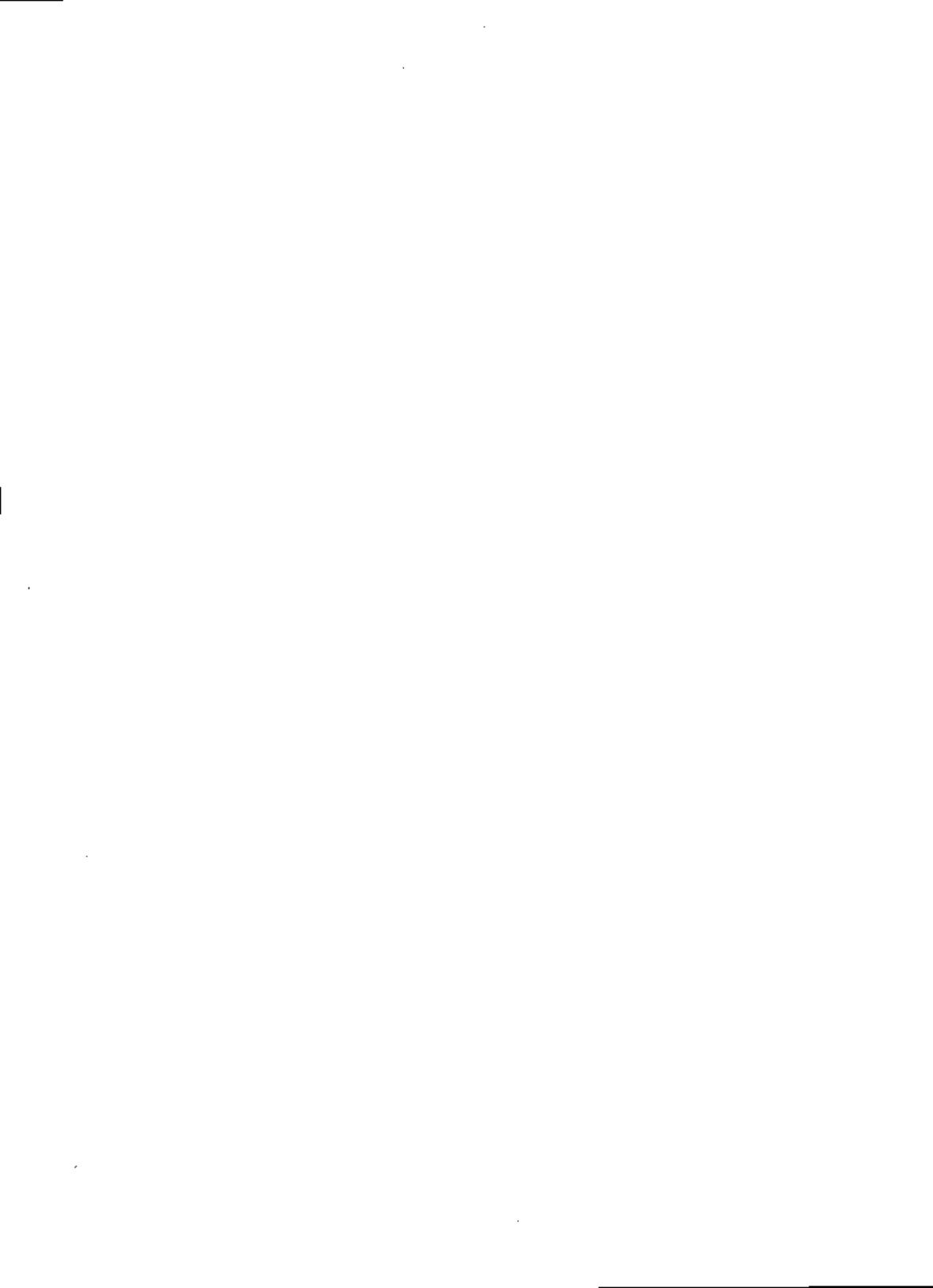
OSSOWSKY, S. 1963. *Class structure in social consciousness*. The Free Press, New York.

POULANTZAS, Nicos. 1975. *Las clases en el capitalismo contemporáneo*. New Left Books, London.

POULANTZAS, Nicos. 1981. "La nueva pequeña burguesía" en *Clases y Estructura de Clases*. Editorial Nuestro Tiempo, México.

WRIGHT, Erik Olin. 1987. *Classes*. Thetford Press Limited, Gran Bretaña.

WRIGHT, Erik Olin y Bill Martin. 1987. "The transformation of the American Class Structure, 1960-1980". *American Journal of Sociology* Volume 93, Number 1 (July 1987): 1-29.



## **SOBRE LOS AUTORES**

**ALDERETE, PATRICIA.**

*Abogada Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Becaria CONICET.*

**BERGOGLIO, MARIA INES.**

*Dra. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Especialista en Sociología Política. Prof. Adjunto por concurso de la Cátedra "A" de Sociología de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad Nacional de Córdoba.*

**BIANCIOTTI, RICARDO.**

*Investigador por concurso y Coordinador de Extensión del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.*

**BISIG, ELINOR.**

*Licenciada en Sociología. Becaria de CONICET.*

**BONETTO DE SCANDOGHERO, MARIA SUSANA.**

*Directora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Co-Directora de la Maestría en Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora Titular por Concurso de la Cátedra de "Teoría Política" de la Escuela de Trabajo Social de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Profesora a Cargo de la Titularidad de la Cátedra de "Derecho Político" de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.*

**CASTIÑEIRA, MARIA DE LAS MERCEDES.**

*Abogada Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*

**CARBALLO, JULIO RAFAEL.**

*Licenciado en Letras. Especialista en Sociología Política, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. Prof. de Sociología y de Estadística Facultad de Ciencias Humanas de Rio IV.*

**ETIENNE, PATRICIA.**

*Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Adscripta a las cátedras de Derecho Civil I y Finanzas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.*

**FORNAGUEIRA, ANDREA.**

*Becaria Secretaria de Ciencia y Tecnología de Córdoba - CONICOR- (1991/1992), Adscripta a las cátedras de Derecho Civil I y Derecho Civil V de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.*

**IANNACCONE, LILIANA.**

*Vice Directora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora Titular de la Cátedra "B" de "Introducción a la Filosofía" de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Profesora Encargada de la Cátedra de "Teoría del Conocimiento I". Profesora Adjunta de la Cátedra de "Introducción a la Filosofía" de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba.*

**LAJE, MARIA INES.**

*Licenciada en Antropología Social, ENAH México. Ex Becaria de CONICET-CONICOR*

**LANDA, MARTHA DIAZ VILLEGAS DE.**

*Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Especialista en Sociología. Profesora Adjunta de la Cátedra "B" de Sociología de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora Titular de Metodología de la Investigación Social. Directora del Instituto de Investigaciones y Análisis Político de la Universidad Católica de Córdoba.*

**LISTA, CARLOS ALBERTO.**

*Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Especialista en Sociología (UNC) y Master en Sociología (New York University). Ex Director del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales y actual Profesor Titular de la Cátedra "B" de Sociología de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.*

**MARTINEZ, FABIANA.**

*Licenciada en Letras Modernas Facultad de Filosofía y Humanidades U.N.C. Becaria de la Secretaría de Ciencia y Tecnología*

**MARTINEZ, MARIA RAQUEL.**

*Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Adscripta a la cátedra de Derecho Procesal Penal de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.*

**PIÑERO, MARIA TERESA.**

*Abogada egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC. Ex coordinadora Académica y actual investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Becaria SeCyT - UNC-. Auxiliar Docente cátedra "B" de Derecho Político de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*

**SAAD DE BIANCIOTTI, CARLA.**

*Becaria de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba -SECYT-UNC-, Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Adscripta a la cátedra de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.*

**SCARPONETTI, PATRICIA ELIZABETH.**

*Abogada Universidad Nacional de Córdoba y Master en Sociología CIIS-SEP (México). Becaria de CONICET. Jefe de Trabajos Prácticos de la Cátedra "B" de Sociología de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.*

**SCHAPIRA, LEOPOLDO.**

*Arquitecto egresado de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Córdoba. Master en Estudios Regionales, Universidad de Salford, Inglaterra. Profesor Avanzado por concurso en Planificación Social del Territorio, Centro Universitario de Política Social. Investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Profesor Consulto, Universidad de Maryland, USA. Director de Proyectos CONICET, OEA, UNESCO.*

**VAGGIONE, JUAN MARCO.**

*Abogado egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Jefe de Trabajos Prácticos por concurso de la Cátedra "B" de Sociología de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Becario de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba. Maestría interdisciplinaria en Ciencias Sociales, FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Buenos Aires, Argentina). Maestría en Derecho Público, Departamento de Graduados de la Universidad Nacional de Córdoba. Cursa estudio de Sociología en la London School of Economics.*

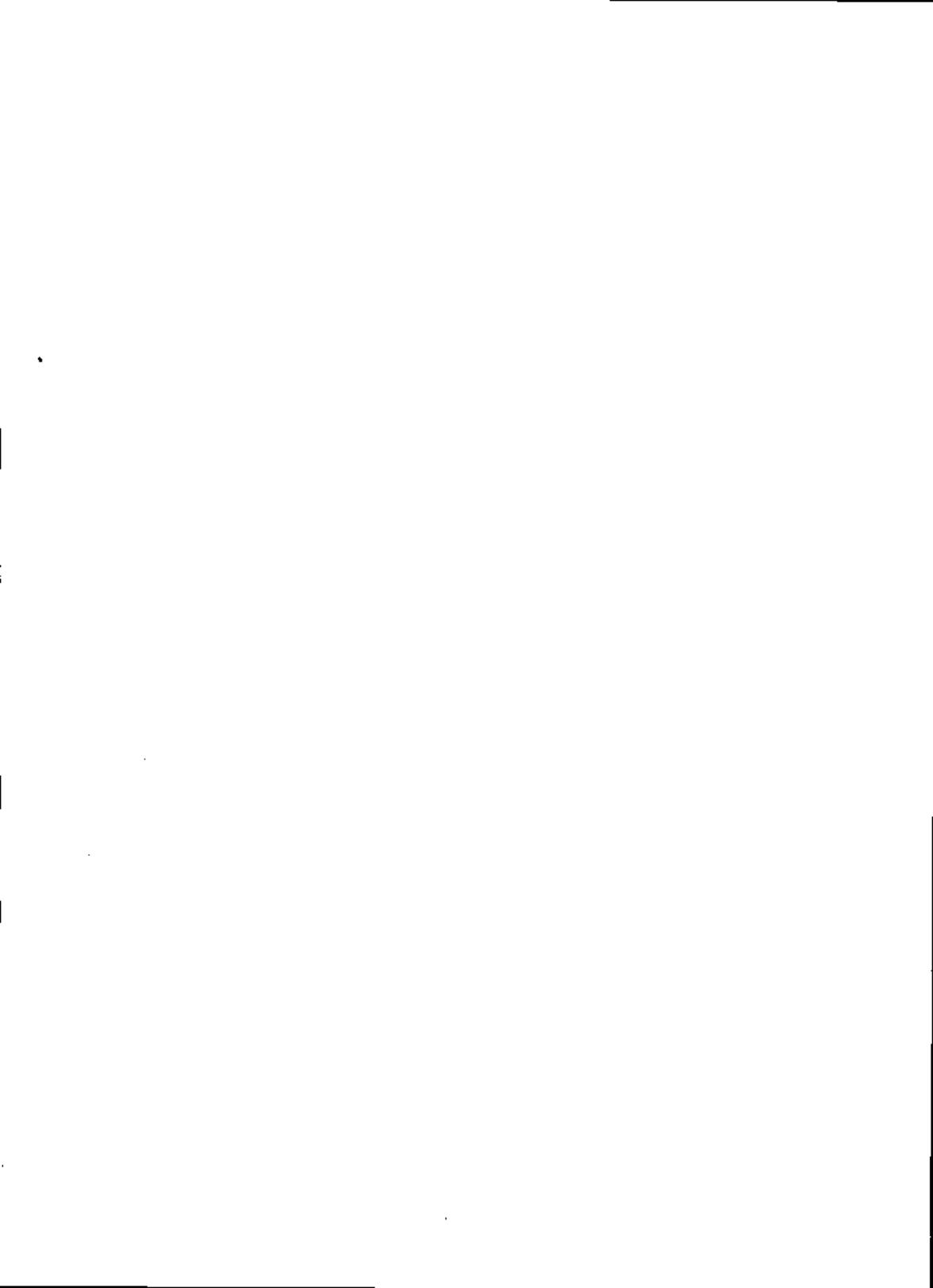
## INDICE

- Regulación Jurídica de la Evasión Fiscal  
*ALDERETE, Patricia Inés* .....11
- Inseguridad: Impacto en la estructura social  
*BERGOGLIO, María Inés-CARBALLO, Julio R.*.....23
- Marco conceptual de las Transferencias  
Electrónicas de Fondos.  
*BIANCIOTTI, Ricardo* .....41
- La protección institucional de menores  
y el mantenimiento de los vínculos  
familiares y comunitarios.  
*BISIG, Elnor* .....67
- Las palabras de Menem. Representaciones  
neoliberales en el discurso nacional populista.  
*BONETTO DE SCANDOGLIERO M. Susana-*  
*MARTINEZ, Fabiana*.....85
- Derecho y Medicina.  
Esterilización e infertilización.  
*CASTIÑEIRA, María de las Mercedes*..... 127

- Los virus informáticos y la protección penal de la información.  
*FORNAGUEIRA, Andrea Isabel-ETIENNE, Patricia Marcela*.....137
  
- El establecimiento de principios epistémicos y el problema del status de la teoría del conocimiento.  
*IANNACCONE, Lilitana* .....153
  
- Problema de insertar la dimensión ambiental en lo institucional.  
*JULIA, Marta S*.....167
  
- Los menores de ayer - Los niños de mañana.  
*LAJE, María Inés* .....183
  
- Administración de justicia en menores  
Análisis de Causas Asistenciales.  
*LAJE, María Inés - BISIG, Elnor* .....197
  
- Tendencias actuales en el liderazgo local: explorando la emergencia de la cultura del Nuevo Populismo Fiscal en los Municipios de Córdoba.  
*LANDA, Martha Díaz de* .....213
  
- Despenalización del aborto: actitudes y opiniones de los estudiantes de derecho.  
*LISTA, Carlos A*.....243

---

- El documento electrónico <i>MARTINEZ, María Raquel</i> .....	269
- Aproximaciones a una lectura alternativa del derecho <i>Piñero, María Teresa</i> .....	289
- Informática y relaciones laborales: necesidad de una legislación específica. <i>SAAD DE BIANCIOTTI, Carla</i> .....	305
- El espejo invertido: procesos de participación en el desarrollo local. <i>SCARPONETTI, Patricia</i> .....	323
- Uso de modelos para el tratamiento de los aspectos ambientales en la redacción de las cartas orgánicas municipales -Consideraciones Metodológicas- <i>SCHAPIRA, Leopoldo</i> .....	347
- Clases medias y la teoría marxista. Criterios para su determinación. <i>VAGGIONE, Juan Marco</i> .....	367
Sobre los autores .....	393
Índice .....	397



Se terminó de imprimir en  
Editorial Advocatus, Duarte Quiros 511,  
en el mes de noviembre de 1993

