

## INFORMES DE AVANCE

Proyectos acreditados en la Secretaría de Investigación y Postgrado.

**TÍTULO DEL PROYECTO: Política, Gobierno e Instituciones en la Provincia de Misiones. (El radicalismo como partido gobernante y sus relaciones con la oposición [1983-1987])**

FECHAS DE INICIO Y DE FINALIZACION DEL PROYECTO: DESDE: 01-01-2008  
HASTA: 31-12-2010

PERIODO AL QUE SE REFIERE EL PRESENTE INFORME: DESDE: 01-01-2009  
HASTA: 31-12-2009

### EQUIPO DE INVESTIGACION

APELLIDO y Nombre	Cargo / Beca	Nº de horas investiga x semana	Mes de incorporación	Mes de finalización	Evaluación S - NoS
Amaral, Samuel	PTI-Se		ene-09	dic-09	
Alvarez, Norma	PAD-Ex	20	ene-09	dic-09	S
Pyke, Jorge	JTP-Se	15	ene-09	dic-09	S
Gómez, Natalia	JTP-Si	5	ene-09	dic-09	s
Medina, Martín	INI-b	15	ene-09	dic-09	S
Albrecht, Gabriela	INI-ADS	10	ene-09	dic-09	S

Firma Director de Proyecto .....

Aclaración: .....

Fecha de presentación del Informe de Avance – Final. ....

## **RESUMEN DEL PROYECTO ORIGINAL**

La propuesta de investigación apunta a analizar algunos ejes centrales del programa de gobierno impulsado por el radicalismo en la provincia de Misiones, durante el período 1983-1987. Durante el período 1983-1987, el gobierno tuvo que delinear una política de Estado para propiciar el crecimiento y desarrollo de la provincia que, en muchos aspectos, no condecía con los objetivos de la oposición. En ese sentido, buscamos desde este proyecto examinar el rol asumido por la oposición en la Cámara de Representantes y, considerar algunos de los proyectos presentados que buscaban impulsar el desarrollo de diversas áreas en la provincia.

La propuesta metodológica se orienta principalmente al trabajo con fuentes documentales escritas, producidas en ámbitos institucionales. A su vez, la crítica documental incluirá otros tipos de fuentes, que permitirán profundizar los debates previos que surgieron en torno a la sanción de las leyes y/o medidas gubernamentales. En tal sentido, consideramos que el proyecto es un aporte, dado que “hasta el momento en la provincia de Misiones no se ha logrado sistematizar un trabajo que logre una mirada integral sobre el poder legislativo”<sup>1</sup>.

## **LISTA DE ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE EL PERÍODO**

Actividades llevadas adelante por los investigadores del proyecto:

### **1- Albrecht, Gabriela:**

A- durante el año 2009 cursó y aprobó los siguientes seminarios de la Maestría en Políticas Sociales.

- Ingles: Aprobado
- Análisis de Políticas Sociales: 7(siete)
- Teorías de la Política Social y de la ciudadanía: 8 (ocho)
- Metodología de Investigación cualitativa: 7 (siete)
- Evaluación de Programas Sociales: 9 (nueve)

---

<sup>1</sup> Degiusti, Oscar (2007) p. 4.

-Taller de Elaboración de Tesis: Aprobado

B- avance en la búsqueda de información respecto de las políticas sanitarias en el territorio de Misiones durante el período 1882 – 1953, para presentar el informe final de investigación.

**2- Medina, Martín:**

A- Defensa de la Tesis de Maestría en Ciencias Políticas.

**3- Gómez, Bárbara Natalia:**

A- En proceso de redacción de la tesis de maestría.

**4- Pyke, Jorge Nelson - Alvarez, Norma Graciela.**

Entre las actividades desarrolladas durante el 2009, debemos señalar la sistematización de la base de datos en relación con los debates parlamentarios de los diversos proyectos de leyes presentados por los legisladores y el Poder Ejecutivo durante el período 1983-1987. Asimismo se elaboraron ponencias para ser presentadas en diferentes encuentros científicos relacionados con la temática investigada (ver apartado 9 Producción del Proyecto). Se continuó con el análisis y sistematización de los datos provenientes principalmente de los Diarios de Sesiones en relación con las discusiones de las leyes que, para nuestra investigación, consideramos fundamentales dentro la gestión de gobierno de la UCR.

#### **ALTERACIONES PROPUESTAS AL PLAN DE TRABAJO ORIGINAL**

Durante el año 2008, se logró sistematizar la documentación necesaria para dar inicio al análisis propuesto en el proyecto (leyes, discusiones parlamentarias, informes periodísticos, etc.). De igual modo, se continuó con la incorporación de lecturas teóricas que posibilitaran la conjunción entre los aportes teóricos, metodológicos y empíricos. Con lo que se dio cumplimiento al objetivo respecto a: Recolectar y clasificar los proyectos de ley elevados por la oposición y el radicalismo en el ámbito legislativo.

De los objetivos presentados: durante el 2009, se comenzó a Analizar las políticas implementadas por la UCR como partido gobernante en la provincia de Misiones y el rol que cumplió el Partido Justicialista, como oposición, dentro de la Cámara de Representantes (caso estudiado por Jorge Pyke sobre Colonia Andresito por la distribución de tierras). Asimismo, se indagó respecto de la organización y composición de la Cámara de Representantes en un recorrido histórico.

Se procesaron algunos testimonios otorgados por legisladores respecto del funcionamiento de la cámara en diversos períodos históricos.

Para el año 2010, queda por realizar el informe final teniendo en cuenta algunas de las leyes que generaron más debates parlamentarios durante el período 1983-1987.

## **PRODUCCIÓN DEL PROYECTO**

### **1. Publicaciones**

- Alvarez, Norma: “En defensa de la democracia: la contrarrevolución en Misiones (1930-1933)”; IIGHI, Instituto de Investigaciones Geohistóricas, Actas del XXVIII Encuentro de Geohistoria Regional. Resistencia. AR 2008, 28 al 30 de agosto. Resistencia, IIGHI, 2009, 865 pp. 20x28 cm. ISBN N° 978-987-21984-7-3. [Esta publicación tienen que ver con un tema acotado del informe de investigación previo sobre política de partidos, que se presentó como informe final a la secretaría de investigación en el año 2008]
- Gómez, Natalia: “Concepción de Historia de la Escuela Rankeana y de la Escuela Prusiana, siglo XIX”; en: Anais. Textos completos do IV Congresso Internacional de História / editor Angelo Priori. -- Maringá,PR : UEM/PPH/DHI, 2009. 5.573 p. : Il. BIANUAL. ISSN 2175-6627 (CD-ROM). ISSN 2175-4446 (ON-LINE) [se relaciona con su trabajo de investigación de tesis de Maestría y Doctorado]
- Pyke, Jorge Nelson: 2009 *Ciencias Sociales 5 Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires. Santillana (Serie Animate) Caps. 13, 14, 15 y 16 (pp. 136-165)

## **2. Vinculación y Transferencia**

B- Dictado de Cursos de Postgrado:

- Alvarez Norma y Urquiza, Yolanda: Maestría en Educación y Desarrollo Humano: Universidad Autónoma de Encarnación-Facultad de Ciencias Humanas y Sociales; Curso: “Historia Regional y Latinoamericana”- días 13 y 14 de marzo de 2009-

## **3. Formación de Recursos Humanos**

a- Pyke, Jorge:

- Dirección de Tesis de Grado: Alumna: Lucía E. Centurión.

“Las prácticas comunicativas de los jóvenes obereños a partir del consumo de la *Cumbia Villera*. Tesis de licenciatura en Comunicación Social. Universidad Nacional de Misiones. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Septiembre, 2009. Aprobada con Calificación: 10 (diez).

- Co-director de la Beca de Investigación del CEDIT [Comité Ejecutivo de Desarrollo e Innovación Tecnológica de la Provincia de Misiones], de la Profesora en Historia con Orientación en Ciencias Sociales, Gabriela Albrecht.

b- Alvarez, Norma:

- Dirección de la Beca de Investigación del CEDIT [Comité Ejecutivo de Desarrollo e Innovación Tecnológica de la Provincia de Misiones] 2008-2009 de la Profesora Gabriela Albrecht.

## **4. Ponencias y comunicaciones**

Pyke, Jorge:

- Octubre, 2009: **XXIX ENCUENTRO DE GEOHISTORIA REGIONAL**. Con presentación de la ponencia: *La política agraria durante el gobierno radical en Misiones (1983-1987)*. Instituto de Estudios Superiores “Hernando Arias de Saavedra”. Posadas, Misiones.
- Noviembre, 2009: **VI JORNADAS INTERDISCIPLINARIAS DE ESTUDIOS AGRARIOS Y AGROINDUSTRIALES**. Con la presentación del trabajo *El Plan de*

*Colonización Andresito en Misiones luego de 1983: la llegada de la democracia y las protestas por la adjudicación de tierras.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.

Alvarez, Norma:

- Octubre de 2009 **Expositora** en el XXIX *Encuentro de Geohistoria Regional*. Trabajo presentado: “La Representación Parlamentaria en Misiones: un recorrido histórico”; Posadas, Misiones, 1 y 2 de octubre.
- Octubre de 2009. **Expositora** en el IX *Encuentro Nacional y III Congreso Internacional de Historia Oral de la República Argentina*. Trabajo: “Clientelismo político y prácticas electorales. UCR y el PJ en Misiones (1955-1999)”; Ciudad de Buenos Aires, 7 al 9 de octubre.

Albrech, Gabriela:

- Marzo de 2009: **Expositora** en las *Jornadas de Iniciación en la Investigación del CEDIT* (Comité Ejecutivo de Desarrollo e Innovación Tecnológica); Trabajo: “Políticas Sanitarias En La Ciudad De Posadas, Misiones (1882 – 1953)”; Posadas, 25 de marzo.

### **Síntesis para la difusión de los resultados en Internet**

Nuestra propuesta, se centra en analizar algunos ejes centrales del programa de gobierno impulsado por el radicalismo y las características que asumió la oposición parlamentaria en el período 1983-1987. Consideramos que es imprescindible llevar adelante una investigación respecto del rol y el funcionamiento de la oposición en los regímenes democráticos, dado que “...mucho podrían decir....., no solamente del estado de la política, sino también sobre el estado de la democracia y, en definitiva, sobre todo el sistema político” [Pasquino, Gianfranco (1998) p. 35]. Durante el período 1983-1987, el gobierno delineó una política de Estado que, en muchos aspectos, no condecía con los objetivos de la oposición. Prestando especial atención al crecimiento y desarrollo de Misiones, es que no interesa analizar la relación entre la UCR y la oposición durante el período indicado y, establecer aquellas políticas en las que se dieron por un lado consenso y por otra confrontación. Así se tienen en cuenta en el análisis, la discusión de las leyes 2285

(creación de la Empresa Emitur), 2161 (creación del SIPTED), 2435 (Ley del Aborigen),  
2238 (creación de Coprodeco), 2218  
(creación ENERMIS).

Firma Director de Proyecto .....

Aclaración: .....

Fecha de presentación del Informe de Avance – Final .....

Presentar dos copias en papel y acompañar en soporte digital incluyendo los Anexos.
---

## **“La política agraria durante el gobierno radical en Misiones (1983-1987): el papel de la oposición en el conflicto por las tierras dentro del Plan de Colonización Andresito.”**

*Jorge N. Pyke*

Licenciado en Historia y Mgter. en Antropología Social

Docente e Investigador. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales.

Universidad Nacional de Misiones.

jorgepyke@hotmail.com

### **Introducción**

Desde 1955 y hasta la actualidad, Misiones ha contado con doce gobiernos electos por el pueblo. Entre 1955 y 1983, los gobernantes electos, no lograron culminar su mandato (por golpes de estado o por fallecimiento). A partir de 1983, se dio una continuidad democrática que permitió el recambio gubernamental y legislativo. Cada uno de los gobiernos instituidos poseía (y posee) sus propios lineamientos en lo que refiere a políticas de gobierno; y, es en este punto donde se manifiestan nitidamente las relaciones con la oposición parlamentaria, otras instituciones y la ciudadanía en general.

En 1983 la UCR ganó las elecciones en la provincia de Misiones y Ricardo Barrios Arrechea asumió como gobernador. Inmediatamente la legislatura provincial derogó las leyes *de facto* concernientes al manejo de tierras fiscales dentro del Plan de Colonización Andresito. La colonización de Andresito (iniciada en 1978) fue el último plan oficial implementado en Misiones y su particularidad estuvo dada entre otros aspectos por la oferta de tierra (lotes de entre 100 a 200 has.) de buena calidad.

A mediados de 1985, el gobierno radical decidió adjudicar 17.000 ha. dentro del área Andresito. Esta medida motivó que un grupo de colonos residentes en la zona se oponga a estas adjudicaciones generándose una protesta social. El objetivo de la presente comunicación es describir y analizar en el marco del conflicto, el accionar del bloque opositor (Partido Justicialista) que tuvo una activa participación<sup>2</sup>. Con este trabajo pretendemos una aproximación sobre algunos de los ejes centrales del programa de gobierno radical y el funcionamiento de las instituciones democráticas las cuales inauguraban una nueva etapa constitucional luego de la dictadura militar que se había iniciado en 1976. Consideramos importante rescatar el rol de la

---

<sup>2</sup> Esta comunicación es parte de un trabajo de investigación de una tesis doctoral en curso. El manejo de las fuentes se circunscribe casi exclusivamente a artículos periodísticos y testimonios de los protagonistas del hecho. Como parte de lo que podríamos denominar “historia reciente” reconocemos el carácter inacabado del objeto de investigación y por ende del conocimiento que se intenta construir (Levin y Franco, 2007)



oposición como un elemento fundamental dentro del joven régimen democrático que se iniciaba en Misiones.

### **El problema de la transición hacia la democracia: una aproximación teórica**

La historia reciente de la Argentina se encuentra atravesada por las luchas contra los regímenes totalitarios. La profunda carga moral de estas luchas incluye la indignación por las constantes violaciones a los derechos humanos como así también a la acentuación de las desigualdades socioeconómicas. En este sentido, las luchas manifestaron no solo un componente de repudio al autoritarismo, sino que además se hicieron a favor de la democracia. Una aproximación teórica al problema nos muestra a la democracia como un camino eficaz para llegar a la concreción de sociedades más justas e igualitarias. Sin embargo, este camino muchas veces se brinda lento y difícil de transitar. De todos modos la vía democrática surge como la única deseable que se presenta para la articulación de la vida política (O'Donnell, 1997).

En la Argentina, desde 1983 se inició un proceso de transición hacia la vida democrática plena. Autores como Guillermo O'Donnell (1997) observan una doble vía en este proceso, un primer camino sería el que "va desde el régimen autoritario anterior hasta la instalación de un gobierno democrático", mientras que la segunda vía "va desde ese gobierno hasta la consolidación de la democracia o, en otras palabras, hasta la vigencia efectiva de un *régimen democrático*." (O'Donnell, 1997:221)

La democracia a la que el autor está haciendo referencia es la que él denomina **democracia política**, aludiendo al concepto de **poliarquía** difundido por Robert Dahl<sup>3</sup>.

Una vez recuperada la democracia, el problema que se presenta es el de consolidarla a través de actores democráticos que neutralicen a los actores autoritarios, es decir aislarlos en lo político. En un proceso de transición, los actores democráticos deben asumir el compromiso de aumentar la cantidad de participantes comprometidos en dicho proceso y lograr que el plano electoral se convierta en el *locus* principal de las decisiones que atañen a la problemática política nacional. La idea es crear un tejido de instituciones que medien entre los intereses, las identidades y los conflictos que se suscitan dentro de un período transicional. Se trata nada más ni nada menos de la construcción de "instituciones representativas" lo que constituye "el hilo conductor de una democracia consolidada; sin ella, cualquier grado de democratización alcanzado es precario y potencialmente explosivo". (O'Donnell, 1997:225)

A partir de diciembre de 1983, se generó en el país una enorme confianza en las potencialidades del nuevo orden político instaurado. El nuevo sistema transformó el concepto de **enemigo** por el de **adversario** y restituyó el valor de la ley, como así también el respeto hacia las instituciones. Por

---

<sup>3</sup> Para Dahl, todos los ciudadanos deben tener las mismas oportunidades en cuanto a manifestar sus preferencias; expresarlas a los otros ciudadanos y al gobierno a través de acciones individuales y colectivas y que dichas preferencias no sean discriminadas por el contenido o la fuente.

sobre todas las cosas, el absoluto valor dado a los derechos humanos y el rechazo a la violencia daba características inéditas a la democracia argentina. Los primeros pasos democráticos dados se tradujeron en un entusiasmo cívico acompañado por afiliaciones masivas a los partidos políticos, organización formal, recambio de dirigentes y renovación de ideas. Al respecto, Luis Alberto Romero señala que en esos primeros años (entre 1982 y 1985) “los argentinos se tomaron un recreo para la utopía, como lo habían hecho, en otro contexto, al comenzar los años 70. Durante ese breve período pudo olvidarse no sólo que la Argentina había cambiado de manera irrevocable luego de 1976; pudo creerse que su estado conservaba la eficiencia y los atributos soberanos que tenía en 1973” (Romero, 2003:99).

Lo cierto era que la democracia reinstaurada desde 1983 era débil, una democracia recién nacida a la que le faltaba desarrollarse y afianzarse con su pleno ejercicio.

De este modo la transición hacia una democracia plena se iniciaba con la asunción de Raúl Alfonsín el 10 de diciembre de 1983. En este juego democrático el peronismo y los sindicatos asumieron el compromiso de ejercer una oposición leal.

El proceso institucional que se estructuró en la Argentina a partir de 1983, estuvo integrado por un conjunto de usos, reglas y costumbres de origen exclusivamente nacional. Precisamente Marcelo Cavarozzi (2006) utiliza una expresión que pertenece al italiano Angelo Panebianco, “*democracia fatta in casa*”. El nuevo camino implicó dejar atrás las tradiciones autoritarias que surgieron a fines del siglo XIX y que se profundizaron entre 1918 y 1940. Según Cavarozzi: “esta democracia *fatta in casa* también potencia, por un lado, fenómenos de carácter híbrido, profundamente arraigados en la política argentina, como el clientelismo, la pretensión de representar exclusivamente a la Nación y/o al pueblo, la debilidad de las normas del Estado de derecho y el paternalismo y, por el otro, la ritualización y el congelamiento de reglas y procedimientos cuyo vaciamiento de contenido ha contribuido poderosamente a la pérdida de sentido de la política de los últimos veinte años.” (Cavarozzi, 2006: 167)

La nueva democracia instaurada luego del Proceso de Reorganización Nacional se basaba principalmente en el repudio del pasado, un fuerte optimismo por el presente y muchas expectativas, aunque cautelosas, hacia el futuro. A largo plazo, el radicalismo gobernante debería llevar adelante políticas sociales y económicas destinadas a afianzar el futuro de la democracia.

Durante 1983, en Misiones la actividad política se intensificó y los partidos se prepararon para la futura contienda electoral. La Unión Cívica Radical cerró filas en torno a su principal referente y candidato a gobernador, Ricardo Barrios Arrechea. Durante la campaña, los radicales buscaron acercarse a los distintos sectores de la sociedad. En este sentido establecieron fuertes lazos con el sector agropecuario, al que consideraban base de su electorado. El plan de Barrios Arrechea contemplaba mejorar la situación del productor y del obrero rural a través de una obra social, la regularización de la propiedad, créditos blandos y vivienda digna. Además dentro de su programa

figuraban cuestiones tales como la energía hidroeléctrica, los cultivos tradicionales, el turismo y la explotación forestal.

En materia de colonización, más precisamente en relación al Plan de Colonización Andresito que se venía implementando desde 1979, la plataforma radical no fijaba una política definida<sup>4</sup>.

El 30 de octubre de 1983 se realizaron las elecciones en la provincia y el radicalismo logró imponerse. Así el 11 de diciembre de ese año asumió como gobernador de la provincia Ricardo Barrios Arrechea. En cuanto a la Cámara de Representantes la diferencia era mínima ya que la U.C.R obtuvo 21 bancas y el Partido Justicialista 19.

Durante el período del gobierno militar, el Poder Legislativo había desaparecido como institución. Esta situación hizo que las nuevas autoridades electas pusieran un énfasis especial en reinstalar la legislatura desde todo punto de vista. Así, se comenzó en octubre con la recuperación del edificio que había sido ocupado por el Consejo General de Educación (Amable, Dohmann y Rojas, 2008). En noviembre tras la reunión preparatoria, los diputados electos procedieron a elegir sus autoridades. Mario Aníbal Losada (UCR) fue electo presidente, Raúl Rodríguez (UCR) asumió como vicepresidente 1º y Francisco Luciano Wall (PJ) fue electo vicepresidente 2º.

La nueva Cámara comenzó el XI período legislativo el cual fue de carácter extraordinario y se extendió desde diciembre de 1983 hasta abril de 1984. Este primer período permitió completar la organización de la Cámara de Representantes como así también iniciar la tarea de legislar<sup>5</sup>.

### **El impacto democrático dentro del Plan Andresito**

La colonización de las tierras fiscales en la región nordeste de Misiones fue encarada por el gobierno militar instalado a partir de marzo de 1976. Entre otros motivos, la ocupación efectiva del área se debió a razones de "seguridad nacional". La zona a colonizar se hallaba en la frontera con el Brasil y la preocupación de los militares se centraba en la presión demográfica y cultural del país vecino sobre esas zonas poco pobladas de la provincia. El gobierno provincial decidió entonces llevar adelante un plan integral para colonizar unas 64.000 ha de tierras fiscales ubicadas en el nordeste del Departamento General Manuel Belgrano. Así se puso en marcha el Plan de Colonización Andresito<sup>6</sup>. Para llevar adelante la colonización el poder ejecutivo dictó una batería

---

<sup>4</sup> El Plan Andresito había sido creado e implementado por el gobierno de facto, situación que complicaba políticamente a los candidatos.

<sup>5</sup> Durante ese breve período se sancionaron unas 30 leyes (Amable, Dohmann y Rojas, 2008)

<sup>6</sup> Las tareas inherentes al Plan serían realizadas por un organismo centralizado, dependiente del Ministerio de Asuntos Agrarios, cuya denominación oficial sería "Plan de Colonización Andresito" y estaría dirigido por un "Coordinador Ejecutivo" con una categoría equivalente a la de Comisionado de Frontera. Más adelante, la figura de este Coordinador Ejecutivo sería un elemento importante para el desarrollo del Plan. (Pyke, 1997)

de leyes y decretos que le darían sustento legal. Los objetivos principales que fijaban las leyes de creación del Plan eran los de afincar pobladores en la zona; incorporar al proceso productivo las tierras fiscales, con un nivel de máxima eficiencia; y afianzar en la zona la vigencia de la **“moral cristiana, de la tradición y cultura nacional del ser argentino”**. La adjudicación de parcelas se haría por concurso público y en base a un sistema de puntajes de acuerdo a lo establecido por el marco legal<sup>7</sup>. Para finales de 1979 se había iniciado la primera etapa del Plan y en febrero de 1980 se entregaron oficialmente un total de 17.100 ha a 108 colonos.

Como ya dijimos, para llevar adelante el Plan el gobierno tuvo que establecer un marco legal. Desde 1974, existía en la provincia la ley N° 480 sobre el manejo de las tierras fiscales que contemplaba aspectos relacionados a la colonización<sup>8</sup>. Esta ley fue derogada por los militares y en su reemplazo promulgaron la Ley N° 1071. Podemos decir que dicho instrumento privilegió la Seguridad Nacional en zonas de frontera y fijó de manera estricta qué requisitos deberían cumplir quienes desearan establecerse como colonos en esos lugares<sup>9</sup>. La sanción de la Ley 1071 permitió al gobierno reordenar el manejo de las tierras fiscales en áreas de frontera con el fin de implementar la colonización, fijar sus condiciones y determinar las pautas para seleccionar a los postulantes con posibilidades de acceder a un lote.

El desarrollo del Plan contó desde su inicio con una fuerte participación de los medios de prensa, tanto locales como los de alcance nacional. En tal sentido, el diario local informaba periódicamente sobre la marcha del Plan Andresito.

Así, desde comienzos de 1980 los adjudicatarios de lotes iniciaron sus explotaciones dentro de un marco precario en lo referente a infraestructura vial, viviendas y servicios básicos. Sin embargo estos primeros colonos se manifestaron conformes con sus lotes ya que la calidad del suelo era óptima. Además consideraban que la libertad que les otorgó el gobierno para explotar el monte y producir yerba mate no sólo les permitió pagar el total de la tierra sino también elevar sus niveles de capitalización (Pyke, 1997). Básicamente, la calidad de los suelos, el precio de la tierra y la combinación de la explotación de los bosques y la yerba mate operaron como factores que permitieron el posterior desarrollo del área Andresito, desde comienzos de la década de 1980.

La llegada de la democracia en octubre de 1983 y la posterior asunción de las nuevas autoridades elegidas libremente por la ciudadanía, tuvo su impacto entre los colonos de Andresito. Así, en enero de 1984, un grupo de pobladores del área de colonización decidió organizarse y formar una comisión. El motivo principal que movió a los colonos fue la derogación por parte del Poder Legislativo provincial de todas las leyes que habían sido decretadas por el gobierno militar y que regían las actividades de colonización dentro del área Andresito. Los miembros de dicha comisión se ofrecieron como “ente asesor” para la reglamentación de la Ley 480 que había sido puesta en

---

<sup>7</sup> La unidad económica de explotación dispuesta por el gobierno oscilaba entre las 100 a 130 ha cultivables y estaban previstas unidades mayores para la explotación ganadera.

<sup>8</sup> La ley 480 reconocía la figura del “ocupante” de tierras fiscales y establecía normativas como por ejemplo otorgarles “permisos de ocupación” a pobladores de escasos recursos.

<sup>9</sup> Además la ley 480 no contemplaba puntualmente cuestiones relacionadas a la nacionalidad de los aspirantes a colonizar tierras fiscales.

vigencia nuevamente. Este grupo se declaró en “estado de asamblea permanente” en defensa de sus derechos como adjudicatarios de tierras dentro del área de colonización<sup>10</sup>.

En cierto modo, los habitantes del área, que habían accedido a sus lotes en tiempos del gobierno de facto, se sintieron desprotegidos y manifestaron su preocupación por la instalación de la ley sancionada en 1974. Según ellos, detrás de estas modificaciones legales existían “un trasfondo económico y comercial y fuertes intereses en la zona que pueden desvirtuar el espíritu y desarrollo del Plan de Colonización Andresito.” (El Territorio, 19-01-1984)

El problema de fondo era que dicho espíritu estaba muy relacionado con lo actuado por la administración militar y todo lo relacionado con la colonización se confundía con conceptos tales como dictadura, manejos autoritarios o militarismo.

De alguna manera, los colonos se sintieron discriminados con el advenimiento de la democracia y estaban dispuestos a defender dentro de este nuevo esquema político sus derechos. Según ellos, la sociedad los vinculaba estrechamente con el accionar del gobierno militar. En este sentido, resaltaban las diferencias entre los tiempos de dictadura y los de la democracia. En opinión de gran parte de los que participaron en las primeras etapas del Plan de Colonización Andresito, dicho emprendimiento se hizo gracias a la disciplina que imponía el entonces coordinador del Plan Tte. Cnel. (RE) Homero Jáuregui<sup>11</sup>. De este modo, para aquellos primeros colonos los tiempos democráticos se mostraban complicados. El organismo autárquico que los regía dejó de existir y todo lo relacionado con el Plan pasó a depender directamente del Poder Ejecutivo Provincial.

El nuevo panorama hizo que un grupo decidiera viajar a Posadas para hacer conocer sus reclamos. La comitiva estaba integrada por Daniel González; el veterinario Francisco Solano Jones; el médico Armando Andrés Chenlo; el topógrafo Carlos A. Cañas; el docente Ramón Nicolás Álvarez y el colono Sixto Ortiz. Una de las preocupaciones que tenían era el peligro de la penetración de grandes empresas en la zona que realizarían sus actividades sin considerar la preservación del bosque, depredando las riquezas y sin realizar inversiones productivas para la zona. La idea de esta comisión era asesorar a los legisladores para que la ley 480 mantuviese e incluso acentúe el desarrollo de Andresito. Los pobladores defendieron las leyes derogadas ya que a su juicio “sustentaban la convocatoria y asentamiento de pobladores argentinos en el área marginal de frontera en Andresito y el encuadre del asentamiento de pobladores en futuras colonizaciones”. (El Territorio, 19-01-1984)

---

<sup>10</sup> La anterior legislación reglamentaba, entre otras cosas, las actividades productivas, principalmente las relacionadas con la explotación de los bosques nativos fiscales.

<sup>11</sup> El testimonio de un colono dejó clara las diferencias cuando afirmó que en tiempos del gobierno militar “Usted cumplía y estaba dentro de las normas...”, sin embargo con la llegada de la democracia se sintieron discriminados “Yo le aseguro, de que nos tienen marcados, nos tienen marcados (...) era la época del slogancito: ‘hasta a los extranjeros les dieron tierra y yo que soy hijo del país no me dieron...” (Pyke, 1997)

En definitiva, lo que reclamaban estos colonos era que la reimplantación de la ley democrática contemple en su futura reglamentación que “la radicación en zona de frontera viva, como es nuestro caso particular, sea orientado fundamentalmente a rescatar las raíces de la nacionalidad, en cuanto al asentamiento de familias argentinas, en forma permanente, nacidas y formadas en plena conciencia del ser nacional, con objetivos, mentalidad y lenguaje argentinos.” Creían además que una nueva ley no debería “marginar a los argentinos que fueron pequeños colonos toda su vida, y que por el sistema de puntaje no pudieron acceder al logro de las tierras fiscales”, en referencia a quienes no habían logrado acceder a lotes en el marco del Plan Andresito. Sobre estos últimos añadieron “que fueron desalojados o continúan como chacareros, a los que les coartó los derechos implícitos en la Constitución, como de la igualdad ante la ley sin prerrogativas ninguna, que no sean otras que la idoneidad tomada como virtud y talento y no como poder económico.” Si bien sostenían el principio democrático basado en que la ley debía aplicarse a todos y que la lógica de la ley en cuestión no era la de beneficiar a unos pocos, consideraban que la colonización de Andresito tenía “características especiales”.

La delegación planteó sus inquietudes ante el presidente de la Cámara de Representantes, Mario Aníbal Losada, a los miembros de los dos bloques (UCR y PJ), al vicegobernador Luis Cassoni y al ministro de Asuntos Agrarios, José Oswald. Los productores estaban convencidos que el plan colonizador había dado frutos y a cuatro años de su implementación se había convertido en un factor económico y político importante para la provincia.

La idea de los pobladores era la de conformar un grupo destinado a asesorar al gobierno radical en materia rural. Su voluntad colonizadora quedó manifiesta al sostener que “no estamos dispuestos a volver atrás, ya que para radicarnos y trabajar en Andresito hemos quemado nuestras naves (o actividades productivas)”.

### **El gobierno electo retoma el Plan y surge el conflicto**

Para marzo de 1983, el Ministerio de Asuntos Agrarios informó sobre el estado del Plan de Colonización Andresito. Se habían adjudicado 34.049 ha a los colonos inscriptos, lográndose la radiación de unas 170 familias. No obstante, según los objetivos que se había fijado la colonización, aún quedaban cerca de 30.000 ha para adjudicar.

La complicada situación económica de la provincia, sumada a la apertura democrática también se hizo sentir en la administración del Plan de Colonización Andresito. A finales de agosto de 1983, el coordinador ejecutivo presentó su renuncia (había asumido en marzo de ese año). Si bien el coordinador renunció por “motivos personales”, versiones periodísticas afirmaron que su dimisión se debió a la falta de apoyo técnico y financiero por parte del gobierno provincial (El Territorio, 31-08-1983).

La apertura democrática posibilitó a los colonos asentados en el área a profundizar sus reclamos de asistencia a las autoridades. Además existían fuertes cuestionamientos por parte de otros

aspirantes a obtener una parcela dentro del Plan. En tal sentido estaba pendiente la tramitación para adjudicar unas 17.000 ha en una zona denominada Paraje Soberanía. En principio esta adjudicación debería realizarse antes del traspaso del gobierno a las nuevas autoridades electas. Las parcelas a entregarse eran de un tamaño mayor a las que ya se habían entregado debido a que por la aptitud de los suelos eran tierras aptas para la explotación ganadera (lotes de entre 300 y 400 ha.)<sup>12</sup>. Estas adjudicaciones quedaron pendientes dado que el saliente gobierno militar afrontaba problemas sociales, políticos y económicos que tornaron inviable adjudicar más tierras en el área de Andresito. De esta forma la administración radical debería hacerse cargo de esta nueva etapa.

La historia de esta preadjudicación arrancó en octubre de 1984 cuando desde el Ministerio de Asuntos Agrarios (Dirección de Tierras y Bosques) se lanzó una convocatoria pública hacia quienes estuvieran interesados en participar del proceso de adjudicación de lotes dentro del área de colonización Andresito. Así, entre octubre y diciembre de 1984, el Ministerio de Asuntos Agrarios procedió a inscribir a los postulantes<sup>13</sup>. Luego de varios meses de trabajo, se procedió a preseleccionar a 151 postulantes. Para esta preselección se tuvieron en cuenta el sistema de puntajes. De este modo, de la lista de 151 preadjudicatarios, quedaron 131 postulantes. De estos colonos sólo 110 recibieron lotes, mientras que 21 quedaron en situación de "suplentes". Un total de veinte preseleccionados no se presentaron en ese acto. Según el Ministerio de Asuntos Agrarios estos postulantes no lograron reunir los comprobantes solicitados o bien se encontraban inhibidos por la ley 480<sup>14</sup>.

Finalizados los trámites burocráticos, el 26 de junio de 1985 en la localidad de Alte. Brown, se realizó el acto para preseleccionar 151 postulantes a lotes destinados a explotaciones agrícolas y ganaderas dentro del área de colonización Andresito, más precisamente en el paraje denominado Soberanía<sup>15</sup>.

Si bien no se conoció detalladamente lo que ocurrió aquel día del acto de preadjudicación de lotes, se puede afirmar que el desarrollo del mismo fue irregular debido al enfrentamiento entre dos sectores de colonos. La ceremonia se realizó en la oficina que el ministerio de Asunto Agrarios

---

<sup>12</sup> Las adjudicaciones serían aproximadamente 10 lotes de 50 ha, 44 de entre 300 y 400 ha, y 36 lotes de 150 hectáreas.

<sup>13</sup> Éstos compraron los pliegos de condiciones que fueron confeccionados según las disposiciones de la ley 480 (recientemente promulgada). Concluido el plazo para inscripciones, se presentaron unas 360 solicitudes. Se realizó una separación entre 180 solicitudes destinadas a lotes ganaderos y 230 a lotes agrícolas. La separación se hizo siguiendo la voluntad que cada postulante manifestaba en el pliego de condiciones. Se debe destacar también que la convocatoria incluía unos 40 lotes-quinta (unidades de aproximadamente 25 ha. cada una) destinados a los ocupantes de la zona que no reunieran los requisitos para acceder a lotes mayores.

<sup>14</sup> Aparentemente algunos de estos postulantes eran empleados de dicho ministerio.

<sup>15</sup> Esta etapa de la colonización fue conocida también como "Plan Soberanía" y básicamente se trató de un plan destinado a fomentar la cría de ganado en esa zona.

tenía en la localidad de Alte. Brown. Según relatos periodísticos, a medida que avanzaba el acto los ánimos se iban caldeando y se intercambiaban duras opiniones entre algunos pobladores y las autoridades presentes. La discusión se centraba en la falta de transparencia para realizar la preselección, mientras que los funcionarios defendían la modalidad adoptada para tal fin. Según las versiones periodísticas, el ministro de Asuntos Agrarios y su comitiva comenzaron a recibir fuertes insultos por parte de un grupo de vecinos. Esta situación que parecía tornarse cada vez más violenta hizo que las autoridades decidieran abandonar el lugar custodiados por policías. Días después el intendente de la localidad realizó una denuncia por una agresión que dijo haber sufrido el día del acto. Según manifestó, la agresión provino de uno de los colonos perteneciente al grupo de agricultores que protestaron durante el acto. El presunto agresor fue detenido acusado de lesiones a la persona del intendente. Dicha detención generó aún más malestar entre la población.

### **La denuncia**

El 1º de julio de 1985, el diario El Territorio publicó una carta redactada el 27 de junio, un día después del acto de preadjudicación. La carta estaba dirigida al ministro de Defensa de la Nación, al ministro del Interior, al Senado, a los diputados nacionales, a la Cámara de Representantes de Misiones y al gobernador Ricardo Barrios Arrechea. Se trataba de una denuncia realizada por un grupo de colonos de Andresito quienes se manifestaron como pertenecientes a distintos partidos políticos. Los denunciantes solicitaban que se investigue lo que había ocurrido durante el acto de preadjudicación de los lotes.

Según esta carta se había incurrido en una serie de anormalidades sintetizadas en cuatro puntos:

- 1) En los pliegos de condiciones no figuraba ninguna cláusula de exclusión hacia los solicitantes. De tal modo, en el día de la elección, varios postulantes se vieron sorprendidos por quedar fuera del concurso regresando a sus casas sin conocer el motivo de su exclusión.
- 2) Denunciaban que en días previos al acto de selección, se realizó una supuesta "preelección" la que habría sido llevada a cabo por funcionarios municipales. De esta forma, decían: "lo único que se hizo fue revalidar esta preelección sin saber de esta manera un gran número de futuros colonos en qué orden eligieron sus lotes."
- 3) Destacaban como irregular la activa participación del Presidente del Honorable Consejo Deliberante y de otro concejal, en el acto de preadjudicación.
- 4) Finalmente, la carta enfatizaba que la superficie a colonizar era de 17.000 ha que incluía monte nativo. En tal sentido señalaba "la pauta de la importancia que debe tener la absoluta legalidad en la realización de acontecimientos de esta magnitud, ya que está en juego el patrimonio económico de la Provincia y por ende, el de la totalidad de sus habitantes".

Firmaron esta solicitada más de cincuenta pobladores, la mayoría de ellos colonos que participaron en la primera etapa de la colonización.



## La respuesta de los diputados y el inicio de la protesta

Dos días después de conocerse la denuncia, un grupo de diputados del bloque justicialista presentó en la Cámara de Representantes un proyecto de resolución. A través de dicho proyecto se pretendía crear una Comisión Especial Investigadora cuya misión sería la de indagar si hubieron anomalías en el Concurso Público realizado para preadjudicar tierras del Plan de Colonización Andresito. La iniciativa de los diputados se fundamentaba en las denuncias formuladas por los vecinos de la zona.

El proyecto consistió en integrar una comisión especial formada por siete diputados. Los parlamentarios deseaban esclarecer el tema dado "que de no esclarecer situaciones como las denunciadas, sea por negligencia o por actitudes contrarias a la ley, corre el riesgo esta incipiente democracia de debilitarse día a día, si no se responde a la ciudadanía sobre hechos que son de dominio público."<sup>16</sup>

Al mes de haberse realizado el acto de adjudicación de los lotes y en medio de las polémicas que se habían desatado, dos vecinos de Alte. Brown<sup>17</sup> decidieron instalarse en la comisaría del pueblo y se declararon en huelga de hambre en protesta por las irregularidades que existieron en el acto de preadjudicación. Inmediatamente otros colonos de Andresito apoyaron la medida y formaron comisiones que se contactaron con diferentes municipios de la zona para informar sobre estos hechos, como también con miembros de la iglesia a quienes pidieron apoyo espiritual.

La reacción de la comunidad de la zona se plasmó en la creación de una comisión autodenominada: **"Pro Defensa de la Rectitud y Ética Moral en las Acciones de Gobierno"** quienes distribuyeron entre los medios de difusión un comunicado. En el mismo manifestaban que ante la falta de respuestas y ante la "insensibilidad manifestada por las autoridades del Ministerio de Asuntos Agrarios, Fiscalía de Estado, Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones, Ministerio de Defensa de la Nación y Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación, un grupo de pobladores de Andresito, en el extremo Nordeste de nuestra Patria, se constituyó en huelga de hambre, hasta tanto sean escuchadas y reciban adecuada respuesta a sus reclamos de justicia." (El Territorio, 25-07-1985)

El comunicado también expresaba que la medida de acción se hacía en defensa de los derechos legítimos de todos aquellos aspirantes a obtener tierras fiscales dentro de la provincia, según las disposiciones de la Constitución provincial que en su Capítulo Segundo contiene cuestiones sobre el régimen agrario (citaban los artículos 53, 54, 55 y 56). Denunciaban presiones y amenazas por parte de las autoridades hacia los que apoyaban a los huelguistas y dejaban aclarado "que esta

---

<sup>16</sup> El proyecto de resolución presentado contenía como anexo una copia de de la solicitada publicada por los colonos en el diario El Territorio el día 1° de julio de 1985.

<sup>17</sup> Desde el año 2004 la localidad se denomina oficialmente Comandante Andresito y es sede de las autoridades municipales.

actitud asumida no intenta bajo ningún concepto desestabilizar el Gobierno, sino que, por el contrario, tiende a fortalecer la democracia." (El Territorio, 25-07-1985)<sup>18</sup>

Los huelguistas fueron desalojados de la Comisaría por orden de la Jefatura de la Policía de Misiones<sup>19</sup>.

Mientras tanto, la preocupación del gobierno se hizo evidente ya que el vicegobernador y el ministro de Asuntos Agrarios se disponían a viajar a Alte. Brown para interiorizarse de la situación. Por otra parte, los legisladores radicales decidieron aguardar a que el vicegobernador y el ministro tomaran mayor conocimiento de los hechos para de esta forma, pronunciarse al respecto. Los que sí se pronunciaron fueron los miembros del Movimiento de Integración y Desarrollo (MID). Esta fuerza política emitió un comunicado repudiando públicamente "la insólita detención de un vecino de la Colonización Andresito, acusado de supuestas lesiones en la persona del intendente municipal." También el comunicado relacionaba la medida tomada por la policía "por el sólo hecho de que ese vecino asumió la defensa del interés social, referido a la huelga de hambre que colonos de esa localidad cumplen en disconformidad con el mecanismo utilizado para la preadjudicación de tierras." (El Territorio, 26-07-1985).

Mientras tanto, los dos huelguistas continuaron su protesta en el Centro Comunitario de Alte. Brown, asistidos por el médico de la zona. Asimismo, llegaron a la localidad numerosas figuras políticas, tanto radicales como justicialistas. Se encontraron allí, un senador, un diputado nacional, varios diputados provinciales y otros dirigentes partidarios. En ese marco, el diputado nacional Héctor Dalmau (PJ) habló con el intendente pidiéndole que retire la denuncia, pero el intendente rechazó tal pedido.

Por otra parte, el intendente de Puerto Iguazú que ya estaba en la zona, declaró públicamente que como intendente "impuesto en el lugar de los sucesos, de lo acontecido en Colonia Andresito, manifiesta su solidaridad a la actitud asumida por el ingeniero Julián Pablo Barchuk y Oscar Leopoldo González quienes, tras ser desalojados de la comisaría local, realizan una huelga de hambre en dependencias del salón comunitario." (El Territorio, 27-07-1985) Manifestó también su asombro pues a en su opinión "resulta incompatible con la democracia esta situación que perjudica a trabajadores y familias que quieren trabajar la tierra." La intención de este funcionario era llevar el tema a una reunión de intendentes departamentales (que se realizaba mensualmente) para posteriormente emitir un comunicado.

---

<sup>18</sup> Entre los firmantes del comunicado figuraban aquellos colonos que a principios de año habían viajado a Posadas con intenciones de formar una comisión asesora en materia de asuntos rurales, principalmente relacionados con la problemática de la colonización.

<sup>19</sup> El subsecretario de gobierno Mario Dei Castelli, declaró a la prensa que "si los mismos quieren continuar con la huelga de hambre en cualquier otro lugar, no se les va a impedir".

## La Cámara de Representantes y la Comisión Investigadora

Hacia fines de julio, los diputados integrantes del bloque justicialista de la Cámara de Representantes ofrecieron una conferencia de prensa. En la misma se encontraban acompañados por dos colonos, uno de ellos integrante de la Comisión. Los diputados justicialistas solicitaron a sus pares radicales que revean su posición negativa hacia la creación de la Comisión Investigadora que se había presentado a principios del mes por medio de un proyecto de resolución. Al respecto se supo que los miembros del bloque radical habían firmado un dictamen de mayoría por el que se oponían a una investigación. Otra preocupación de los legisladores era la salud los huelguistas y hacían un llamado a la Iglesia para que por su intermedio se ponga fin a esta situación delicada ya que según afirmaban, estaban en juego los derechos humanos. También anunciaron su voluntad de solicitar ante la Cámara la interpelación del ministro de Asuntos Agrarios para que informe sobre el problema en Andresito. Las preguntas que tenían para hacerle al ministro eran acerca del mecanismo utilizado para la preadjudicación de lotes y si dicho mecanismo se ajustaba a la ley 480 y sus reglamentaciones; querían conocer la nómina de los preadjudicados y quiénes habían quedado excluidos.

Según los diputados justicialistas, la creación de la Comisión Investigadora descomprimiría la situación la que a su juicio, alcanzaba “ribetes de gravedad”. En tal sentido, sostenían que si los diputados radicales apoyaban la creación de la Comisión, los huelguistas finalizarían la protesta<sup>20</sup>. Con respecto a la participación de la “Comisión pro Defensa de la Rectitud y Ética...” como un elemento de presión política, el colono que se hallaba presente comentó que la misma no tenía ninguna orientación política partidaria y su única intención era la reivindicación “del derecho de los argentinos radicados en la frontera” también reclamó la presencia “de la Iglesia, para que interceda en la búsqueda de una solución ya que la situación de los huelguistas ya es grave.” (El Territorio, 30-07-1985)

La presión ejercida por los diputados, los colonos y los medios de prensa hicieron que el gobierno provincial tomara una posición en torno al problema en Andresito.

El vicegobernador, que había visitado la zona, manifestó que no consiguió informarse debidamente de los sucesos ya que en cuanto a información concreta “no me la han dado respecto a la disconformidad sobre la adjudicación de lotes en esa localidad, sino simplemente pude conocer problemas de carácter domésticos, los cuales el Gobernador no puede solucionar, pero que, sin dudas, tienen un trasfondo político”. El vicegobernador habló con los huelguistas pero para él, los colonos le transmitieron problemas que no tenían un fundamento sólido. En tal sentido, declaró “tengo entendido que ninguna de estas personas que están haciendo la huelga de

---

<sup>20</sup> Sin embargo, los reclamos no se circunscribían a la investigación de los legisladores. La protesta se levantaría siempre y cuando se suspendieran las adjudicaciones de los lotes.

hambre es adjudicatario de ningún terreno, por ello considero que es una acción que, evidentemente, tiene un trasfondo político". (El Territorio, 30-07-1985).

### **El reclamo llega a Posadas**

El 2 de agosto por la tarde, los dos huelguistas decidieron trasladarse a la ciudad de Posadas. Luego de pasar por Puerto Iguazú, en horas de la noche arribaron, junto a sus familias, a la capital provincial e inmediatamente se instalaron en la sede de la Cámara de Representantes. En ese lugar se contactaron con legisladores, dirigentes políticos e integrantes de la Comisión **"Pro Defensa de la Rectitud y Ética Moral en las Acciones de Gobierno"**. Como resultado de estas reuniones se acordó formar otra Comisión de Apoyo a los reclamos. La Comisión de Apoyo estaba integrada por diputados justicialistas, quienes ofrecieron a los huelguistas las instalaciones del bloque para su alojamiento. También el MID, el Partido Intransigente (PI), el Partido Comunista (PC), miembros de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos y del Servicio de Paz y Justicia manifestaron su total apoyo hacia los reclamos. Los integrantes de la **"Comisión pro Defensa de la Rectitud y Ética..."** mantenían una posición ideológica plural, ya que según declararon "pertenece a distintos partidos; hay radicales, peronistas del PI, comunistas y del MID y como ciudadanos, sólo pretendemos que se cumpla con la Constitución y las leyes; queremos la democracia, aunque sea tuerta o renga, pero democracia y no dictadura". (EL Territorio, 04-08-1985)

Por otra parte, de acuerdo a un informe médico, la salud de los huelguistas comenzaba a deteriorarse, mostraban signos de debilidad y habían perdido peso. Sin embargo, según declararon, estaban dispuestos a seguir la protesta "hasta las últimas consecuencias"<sup>21</sup>. El traslado de los huelguistas a Posadas aumentó la presión hacia los sectores políticos y hacia la sociedad en general. Instalados en la Legislatura, los colonos y sus seguidores comenzaron a contactarse con diputados de ambos bloques. Las negociaciones se realizaban contra reloj. En primer término, el titular del bloque radical, Ismael Acosta, mantenía su postura de no apoyar la formación de una Comisión Investigadora pues a su juicio, la misma era anticonstitucional. También sostenía que cediendo a las pretensiones de los huelguistas se estaba admitiendo un "deterioro del principio de autoridad". Ya en horas de la noche del sábado 3 de agosto, se manejaba una alternativa. El bloque radical ofreció votar favorablemente un pedido de informe al Poder Ejecutivo Provincial en el que se analizarían todos los aspectos relacionados a la preadjudicación de los lotes. Se contemplaba también la posibilidad de no avanzar con las adjudicaciones.

---

<sup>21</sup> Un colono, que ofició de vocero de los huelguistas declaró a la prensa que la protesta se destacaba por la "absoluta falta de motivaciones políticas de la huelga que están haciendo estos dos ciudadanos, uno de los cuales, el ingeniero Barchuk, es afiliado radical y González es afiliado del PC. La demostración más elocuente de lo que digo, es el hecho de que de las 62 personas que firmaron la denuncia pública efectuada el 25 de junio sobre las irregularidades, el 40 por ciento es de filiación radical. Esto significa que hay reservas morales". (El Territorio, 04-08-1985)

El domingo por la mañana aún no se había concretado ningún acuerdo entre ambas bancadas. La intención era tratar el tema en la sesión del día miércoles.

### **El Palacio Legislativo: cámara de resonancia de los hechos**

A medida que transcurría el tiempo de la protesta, la Cámara de Representantes se convirtió en el centro de atención hacia donde se dirigían las miradas de todos los sectores sociales y políticos de la provincia. En un intento por mantener la iniciativa, el bloque de diputados justicialistas presentó un nuevo proyecto de ley. El mismo propiciaba la suspensión del otorgamiento de permisos de ocupación y puesta en posesión de los lotes fiscales a los adjudicatarios del "Plan Soberanía" en Andresito. Según el proyecto, esta medida regiría hasta que se expida la comisión especial investigadora (la que todavía no se había formado). Los legisladores justicialistas no compartían la opinión sostenida desde el oficialismo que la integración de dicha comisión era anticonstitucional. Al respecto afirmaron que existían antecedentes tanto en el ámbito provincial como en el nacional.

Desde el oficialismo también se había cuestionado la decisión del bloque peronista de albergar en instalaciones de la Cámara a los huelguistas. Los legisladores justicialistas fundamentaron su actitud en razones elementales de humanidad<sup>22</sup>. Mientras tanto, otro colono de 29 años decidió plegarse a la huelga. Sobre la situación de los primeros huelguistas (que ya llevaban diez días) según informes médicos, los mismos se encontraban en delicado estado y se les suministraba agua mineral y suero con el objetivo de evitar la deshidratación. Indudablemente, la medida tomada por estos colonos causó un impacto en la sociedad. En tal sentido, en algunos ámbitos de discusión dentro de la Legislatura, se hablaba de una especie de "gandhismo" misionero.

Desde ese lugar, los diputados justicialistas trataron de separar las cuestiones políticas partidarias del ayuno que realizaban los colonos. Sin embargo el sector oficialista los acusaba de intentar beneficiarse con la situación a partir de que los huelguistas se hallaban alojados en oficinas del bloque. Esta no era una cuestión menor dado que el arribo de estos colonos a la ciudad de Posadas ubicaba a un conflicto generado a más de 400 kilómetros, en el centro de la escena política.

Resulta interesante esta cuestión ya que desde el gobierno se responsabilizó al partido justicialista de haber solventado los gastos para el traslado de los colonos. Por otra parte, los huelguistas que llegaron un viernes por la noche, acompañados de familiares y amigos, solicitaron a la guardia de la Cámara de Representantes que les dieran alojamiento en un "lugar neutral" según sus propias

---

<sup>22</sup> En tal sentido, los colonos que llegaron por la noche al recinto no pudieron ingresar debido a la negativa de los guardias quienes respondían a órdenes superiores. Por tal motivo, los miembros del bloque justicialistas tomaron la decisión de cederles espacio físico.

palabras. Ante la negativa, los diputados justicialistas les cedieron el espacio de su bloque<sup>23</sup>. Transcurridos más de diez días, se hacía evidente que el conflicto sería llevado hacia un debate político entre las dos bancadas con representación en la Cámara. En tal sentido, el vicepresidente de ese cuerpo, Héctor Adolfo Moreira (PJ), en cuyas oficinas pernoctaban los huelguistas, manifestó su preocupación y solicitó la inmediata intervención del gobernador de la provincia. Pareciera ser que los legisladores tenían la intención de trasladar el problema al ámbito del Poder Ejecutivo Provincial. En este juego de responsabilidades, el radicalismo que veía en la protesta un trasfondo político no la consideraba legítima. Desde el gobierno pensaban que se trataba de una medida extrema y consideraban que los colonos podían haber presentado sus reclamos ante la justicia. Así, transcurridos más de diez días, la situación comenzaría a tomar algún rumbo en la sesión que estaba prevista para el día miércoles 7 de agosto. Esta sería la primera sesión ordinaria luego del receso invernal.

### **Las estrategias legislativas y la búsqueda de una solución**

La sesión prevista para el miércoles 7 de agosto resultaba clave para destrabar el conflicto que ya llevaba quince días y que ponía en riesgo la salud de tres colonos que estaban en ayuno voluntario.

Ambos bloques establecieron sus estrategias. Por un lado, los justicialistas intentarían obtener el voto favorable para la formación de la comisión cameral investigadora sobre las irregularidades denunciadas. Por otra parte, el bloque oficialista (mayoritario) no estaba dispuesto a votar este proyecto. El presidente de la Cámara, Ismael Acosta (UCR) lamentó que la Comisión de Apoyo a los huelguistas no haya ofrecido alguna solución alternativa. En este sentido Acosta declaró que “indudablemente frente a un planteamiento exclusivo, no hay alternativas de solución, salvo el allanamiento total por parte del bloque de diputados a las pretensiones de los señores huelguistas, cosa que esta representación no puede hacer, por el problema institucional que representa”. (El Territorio, 07-08-1985)

El radicalismo mostraba su buena voluntad negociadora a partir de la disposición del Poder Ejecutivo a brindar toda la información disponible a los legisladores. Además remarcaban la decisión de frenar las adjudicaciones a partir de una impugnación judicial que se había presentado. Según el presidente de la Cámara, el ministerio de Asuntos Agrarios había dispuesto por medio de una resolución, girar a la Legislatura toda la documentación y antecedentes relacionados con el “Plan Soberanía” en el municipio de Andresito.

Por otra parte, el bloque radical manifestaba la falta de diálogo para lograr una solución al conflicto. De esta forma, contrastaban la buena voluntad de una de las partes frente a la

---

<sup>23</sup> Inmediatamente se trajeron al recinto sábanas, mantas y un colchón. La protesta de los diputados radicales se basó en que el edificio de la Cámara no contaba con espacios destinados a dormitorios para el personal, por lo tanto consideraban la acción de sus pares peronistas como “desprolija e inconsulta”.

intransigencia de la Comisión de Apoyo a los huelguistas que se había formado recientemente, cuyos integrantes sólo se limitaban exponer los reclamos y no a brindar alguna salida alternativa. Con respecto a la condición de “parte” en materia negociadora, el presidente de la Cámara opinaba: “no comparto la calidad de parte, por cuanto considero que no puede ser parte un Poder por un lado, y un grupo de personas por el otro. A un poder nunca se lo puede tomar como parte en consideraciones de esta naturaleza pero en el enfrentamiento de posiciones tendría que trabajarse sobre bases concretas. La comisión desgraciadamente planteó en forma exclusiva la demanda de los huelguistas, sin traer otra clase de solución”. (El Territorio, 07-08-1985)

Las estrategias legislativas incluyeron un comunicado del presidente del Comité Provincial del Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) señalando que sus pares radicales no podían “desconocer el principio fundamental del equilibrio entre los poderes y el rol que juega la Legislatura en el engranaje legislativo”. El MID (que no tenía legisladores) se mostraba a favor de formar una comisión cameral investigadora<sup>24</sup>.

A las 18 horas del miércoles 7 de agosto, la Cámara de Representantes inició su primera sesión ordinaria. La reunión se desarrolló en un clima de gran tensión y con un público compuesto en su mayoría por los integrantes de la Comisión de Apoyo y Solidaridad a los huelguistas (los cuales permanecían alojados en el recinto) familiares y amigos. En más de una ocasión, la reacción del público (abucheos y silbatinas) motivó la advertencia del presidente de la Cámara de desalojar el lugar.

El debate legislativo quedó planteado y surgieron dos propuestas que motivaron la polémica. En primer término, los diputados del bloque justicialista criticaron el dictamen de la comisión de Asuntos Constitucionales, Municipales y de Juicio Político que remitía al archivo el proyecto destinado a formar la comisión investigadora. En su lugar, se presentó un proyecto de comunicación alternativo por el cual la Cámara solicitaba al Poder Ejecutivo (ministerio de Asuntos Agrarios) el envío en un plazo de 48 horas, de todos los antecedentes del “Plan Soberanía” con el fin de analizar y determinar si existieron irregularidades en las preadjudicaciones de lotes.

La bancada justicialista reaccionó y solicitó una vez más que se formara la comisión parlamentaria investigadora dado que esa medida legislativa haría que los huelguistas suspendieran el ayuno. El bloque justicialista realizó un nuevo intento al solicitar que se tratara sobre tablas un proyecto destinado a promulgar una ley destinada a frenar las preadjudicaciones hasta que no sean

---

<sup>24</sup> Además, una agrupación interna peronista (Frente de Alternativa Peronista) realizó un llamado a los diferentes partidos políticos y organizaciones sociales para que concurrieran en horas de la tarde al frente de la Legislatura para reclamar la formación de la comisión investigadora. Asimismo, dirigentes de esa línea interna visitaron a los huelguistas para interiorizarse de su estado de salud.

investigadas las irregularidades. El proyecto fue rechazado por la mayoría oficialista<sup>25</sup>. Coincidiendo con la opinión del gobernador, desde el bloque radical decían que los huelguistas habían equivocado la metodología ya que el camino a seguir era el judicial.

Sobre el inicio de la sesión el diputado justicialista Carlos Golpe dejó planteada la posición del bloque en relación a la protesta señalando: "No queremos, señor presidente, ser responsables de ninguna manera de la vida de personas que están reclamando en este momento justicia. No podemos evitar, porque se ha traído a colación en este recinto, la responsabilidad de todos y de cada uno de los diputados. Yo personalmente y el bloque al cual pertenezco, no quiere ser responsable de la muerte de ningún ciudadano argentino (...) La conciencia de cristiano, de humanista y de justicialista, nos pide que seamos concientes y que tengamos sensibilidad popular." (Provincia de Misiones, 1985)

La respuesta del bloque radical no se hizo esperar. El diputado Francisco Kalisz manifestó que "...aquí nadie quiere cargar ni nadie ha buscado cargar con la trágica consecuencia que pueda derivar de una huelga de hambre que no provocamos nosotros ni ha provocado el gobierno, porque dentro del sistema democrático existen los mecanismos para reclamar". (Ibid.). Finalmente, Kalisz deslindaba su responsabilidad como diputado señalando que tenía la conciencia tranquila dado que ni él, ni los integrantes de su bloque se sentían culpables de los acontecimientos que estaban ocurriendo.

De esta forma el debate se extendió hasta entrada la madrugada del 8 de agosto. Así, cerca de las dos de la mañana se procedió a votar el pedido de comunicación al Poder Ejecutivo. La votación resultó afirmativa y los diputados justicialistas solicitaron que en el diario de sesiones conste el voto negativo de su bancada<sup>26</sup>.

### **El final de la lucha: se levanta la huelga**

Tras cumplir diecisiete días de huelga, los colonos decidieron poner fin a su protesta pues consideraron que lograron su objetivo. Para ellos, el triunfo se basaba en que de los 110 lotes que el gobierno tenía pensado entregar, sólo entregarían 95 unidades, absteniéndose de entregar aquellos que habían sido cuestionados. Así, quedaba demostrado que existieron irregularidades. Antes de ser trasladados al Hospital de Posadas para ser examinados, los huelguistas hicieron llegar a los medios de prensa un comunicado enunciando las razones por las cuales decidieron poner fin a la huelga de hambre. Afirmaron haber conseguido hacer conocer "las anomalías que existen en Andresito y sus responsables y que por intermedio de esta lucha se logró la unidad

---

<sup>25</sup> El debate debió interrumpirse más de una vez por la intervención del público quienes abucheaban a los legisladores radicales y entonaban el Himno Nacional. Por otra parte, el titular del bloque radical reconoció "la tremenda presión moral que significa la presencia de los huelguistas en el edificio de la Legislatura"

<sup>26</sup> En el diario de sesiones se registraron dieciséis peticiones particulares de ciudadanos (todos colonos de Andresito) solicitando a la Cámara la creación de la comisión investigadora.



de todos los sectores democráticos". En el mismo comunicado los huelguistas destacaron haber conseguido "que la Cámara de Diputados pida la documentación al Ministerio de Asuntos Agrarios a fin de investigar; se logró que el ministro de Asuntos Agrarios acepte públicamente que el concejal Teófilo Morawicki se halla implicado en el robo de madera a los aborígenes, y que a partir de la denuncia, el Gobierno se ha visto obligado a reducir a 95 el proyecto original de entregar 110 lotes, dando muestras de que 'no estábamos equivocados'" (El Territorio, 11-08-1985)<sup>27</sup>.

Tras permanecer 48 horas internados, los colonos fueron dados de alta sin ninguna complicación en su estado general de salud. Uno de ellos se dirigió a la Legislatura y mantuvo una charla con la prensa. Aprovechando la presencia de los periodistas, el colono Juan Pablo Barchuk advirtió al gobierno para que no continúe con la entrega de tierras en Andresito dadas las irregularidades que se habían constatado. Finalmente, amenazó con recurrir a la justicia para esclarecer todo acto que consideraran como ilegal. Los colonos decidieron regresar lo más pronto posible a su localidad con el fin de seguir de cerca las adjudicaciones que el gobernador tenía previsto llevar adelante en la zona.

## Reflexiones finales

La huelga de hambre que ya entraba en su tercera semana complicó a los principales sectores políticos e instituciones de la provincia. En la Unión Cívica Radical, algunos dirigentes comenzaron a inquietarse ya que la salud de los huelguistas podría deteriorarse y desembocar en una fatalidad. Por su parte, el obispo de Posadas, monseñor Jorge Kémerer también se había preocupado por la situación y dialogó con los huelguistas. Sin embargo, los diputados justicialistas influyeron en gran medida para que los huelguistas depusieran su actitud.

Llegaba el tiempo de la reflexión. Se había puesto en juego la vida de personas que consideraron al ayuno como una forma de protestar dentro de un sistema institucional democrático. Se hacía necesario buscar las causas que motivaron a estas personas a llevar sus reclamos a una situación extrema. Tal vez era necesario revisar los mecanismos institucionales en el marco de la joven democracia que se iniciaba en la provincia. Así, la protesta fue vista por el gobierno como una maniobra política de la oposición e incluso se intentó evitar que los manifestantes ocuparan lugares públicos para su protesta. En ámbitos legislativos también pesó la mayoría oficialista y solamente se logró realizar un pedido de informes en lugar de formar una comisión investigadora. Hay una cuestión central a considerar: la **disciplina partidaria**. Dentro de los sistemas parlamentarios, el tema relacionado a la disciplina es decisivo. En tal sentido, la presencia de partidos adecuados y un sistema de votación disciplinada fundamenta al parlamentarismo. Abordar esta cuestión implica puntualizar la poca o mucha importancia de los partidos para el

---

<sup>27</sup> Luego de entregar este comunicado, los dos huelguistas, fueron internados en el Hospital Central Dr. Ramón Madariaga para permanecer en observación. Según los informes médicos ambos estaban e buen estado de salud, no obstante permanecerían al menos tres días internados para su total recuperación.

gobierno democrático. En determinadas ocasiones el partido se convierte en Rey; y en otras no significa nada (Sartori, 2003)<sup>28</sup>.

El arco político opositor, junto con organismos humanitarios y con la CGT asumió el compromiso formal de seguir apoyando los reclamos de los pobladores de Andresito. En este sentido los representantes de los partidos Justicialista, Intransigente, Demócrata Cristiano, Comunista, Movimiento de Integración y Desarrollo se unieron a grupos sindicales, Movimiento de Juventudes Políticas, Servicio de Paz y Justicia, la Asamblea por los Derechos del Hombre. Estos sectores suscribieron el 10 de agosto de 1985 un documento que también fue avalado por un grupo de intendentes y legisladores del Alto Paraná. El documento en cuestión fue un “acta de compromiso” donde los firmantes seguirían reclamando por las vías institucionales una investigación sobre las adjudicaciones de tierras en aquella región fronteriza. Al respecto el documento señalaba que: “las denuncias de irregularidades en la adjudicación de tierras, efectuadas ante los organismos competentes, así ante la opinión pública de la comunidad provincial, reúnen la suficiente gravedad como para que los mecanismos de contralor de la Constitución y las leyes consecuentes se pongan en funcionamiento”. (El Territorio, 15-08-1985)

### Referencias bibliográficas

AMABLE, María A.; DOHMANN, Karina y ROJAS, Liliana M. 2008 *Historia de la Provincia de Misiones Siglo XX*. Posadas. Ediciones Montoya.

CAVAROZZI, Marcelo 2006 *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*. Buenos Aires. Ariel.

EL TERRITORIO, diario de Posadas (varias ediciones).

LEVIN, Florencia y FRANCO, Marina 2007 *La Historia Reciente: perspectivas y desafíos para un campo en construcción*. Buenos Aires. Paidós.

O'DONNELL, Guillermo 1997 *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires. Paidós.

PROVINCIA DE MISIONES 1985 *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*. Libro II.

PYKE, Jorge N. 1997 “La expansión de la frontera agraria en el Nordeste de Misiones: el Plan de Colonización Andresito 1978-1983.” Tesis de Licenciatura en Historia. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. UNaM.

ROMERO, Luis Alberto 2003 *La crisis argentina: una mirada al siglo XX*. Buenos Aires. Siglo XXI.

---

<sup>28</sup> Ahora bien, para un correcto funcionamiento del Parlamento sólo se requiere un partido sólido, cuyos miembros voten en el recinto sin discrepancias. Debe ser un partido estructurado y lo suficientemente firme para controlar la votación de sus integrantes.

## **“El Plan de Colonización Andresito en Misiones luego de 1983: la llegada de la democracia y las protestas por la adjudicación de tierras.”**

Mgter. Jorge N. Pyke

Universidad Nacional de Misiones

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

E-mail: [jorgepyke@hotmail.com](mailto:jorgepyke@hotmail.com)

Eje temático: 2- Historia agraria y agroindustrial (de comienzos del siglo XX a la actualidad)

- 14- Conflictos y protestas agrarias, movimientos sociales rurales, reforma agraria.  
Corporaciones agrarias, organizaciones campesinas y de obreros rurales.

### **Introducción**

La provincia de Misiones ha sido definida como un área de cierta singularidad en muchos aspectos (geográficos, históricos, sociales). Uno de ellos, considerado como característico, es la existencia dentro de su territorio de una superficie extensa de tierra vacante. La historiografía misionera analizó las cuestiones relacionadas con el poblamiento que comenzó a fines del siglo XIX. Si bien el movimiento colonizador finalizó hacia 1940, la ocupación espontánea continuó avanzando sobre las áreas vacantes. Este avance espontáneo se intensificó hacia la década de 1970 principalmente en la región nordeste de la provincia. Desde las esferas oficiales surgió la preocupación por el reordenamiento de esa zona, principalmente teniendo en cuenta la explotación de sus recursos (tierra y madera). El gobierno decidió entonces poner en funcionamiento los mecanismos necesarios para colonizar esos territorios fronterizos. El **Plan de Colonización Andresito** fue una estrategia utilizada por el autoritarismo para actuar sobre un espacio demográficamente débil, en una zona de frontera considerada como “dura”.

El presente trabajo es parte de una investigación de tesis doctoral en curso y su objetivo es describir y analizar qué ocurrió con el Plan luego de la llegada de la democracia<sup>29</sup>. Nos interesa realizar una aproximación sobre las políticas agrarias de la nueva administración política (UCR) principalmente en lo concerniente a la adjudicación de tierras dentro del área de colonización y la reacción de un grupo de colonos quienes a mediados de 1985 decidieron llevar adelante una protesta inédita en la provincia en contra de esta adjudicación.

### **Misiones: frontera política y frontera agraria**

A comienzos de la década de 1970, las políticas nacionales estimularon la ocupación de los espacios fronterizos. En este contexto el papel ideológico que jugaba la ocupación de esos espacios fue preponderante. Gabriela Schiavoni (1995) citando a Foucher, observa que a partir de la segunda mitad del siglo XX, en las periferias escasamente pobladas de los territorios nacionales, el problema de las fronteras políticas, se convirtió en una preocupación central para los gobiernos latinoamericanos y fundamentalmente para los regímenes militares. De esta forma las fronteras se volvían fuentes potenciales de conflictos bélicos, pasando a desempeñar un papel importante en la producción de todo lo relacionado con la geopolítica. Por lo tanto, la ocupación de tierras fiscales vacantes en Misiones, pasó a estar condicionada por las cuestiones geopolíticas mencionadas, tratándose de espacios que revisten conjuntamente la característica de frontera política y frontera agraria.

En la provincia de Misiones, más precisamente en el ángulo nordeste, el Estado advertía una situación de precariedad que contrastaba con el desarrollo de Brasil, país desde el cual se ejercía una presión demográfica y una fuerte influencia cultural. De manera que, tanto la Nación como la Provincia estimaron prioritario poblar y desarrollar esa controvertida región.

El Plan de Colonización Andresito fue uno de los proyectos elaborados para llevar adelante tales fines. Esta propuesta destinada a ocupar una superficie de 64.000 ha en la zona norte del

---

<sup>29</sup> El manejo de las fuentes se circunscribe casi exclusivamente a artículos periodísticos y testimonios de los protagonistas del hecho. Como parte de lo que podríamos denominar “historia reciente” reconocemos el carácter inacabado del objeto de investigación y por ende del conocimiento que se intenta construir (Levin y Franco, 2007)

departamento Gral. Manuel Belgrano de Misiones, fue aprobada por el Ministerio de Defensa en el año 1977.<sup>30</sup>

Las tierras fiscales que fueron destinadas al Plan Andresito habían integrado, en las primeras décadas del siglo XX la colonia yerbatera Manuel Belgrano. Esta colonia fue creada por medio de un decreto en el año 1921<sup>31</sup>. Por ese entonces el gobierno le asignó una superficie de 250.000 ha, con el objeto de explotar los yerbales silvestres existentes en la zona de San Antonio (Sonzogni, s.f.).

Durante la primera mitad del año 1978, funcionarios de la Dirección de Tierras y Colonización efectuaron en el área Andresito un relevamiento censal para establecer el número de pobladores que habitaban la zona. Los resultados de este trabajo fueron volcados en un informe (Misiones, 1978). Dicho documento establecía que hacia junio de 1978 existían en Andresito 109 ocupaciones con 484 pobladores, encontrándose argentinos, paraguayos, polacos y brasileños, estos últimos conformaban el mayor porcentaje<sup>32</sup>.

A partir de junio de 1978, el gobernador de Misiones, Capitán de Navío Rodolfo Poletti (Infante de Marina) decidió poner en marcha la colonización dentro de un estricto marco castrense. Las autoridades provinciales consideraban que la presión ejercida por el Brasil constituía una "usurpación del dominio territorial". El gobernador manifestó al respecto: "La principal característica demográfica del Área de Frontera, está dada por su condición límite y de allí su importancia geopolítica. Cuando existen zonas fronterizas despobladas se está posibilitando el asentamiento de colonos de países vecinos que podrían comprometer la Seguridad Nacional, en el caso de que tuvieran propósitos expansionistas o de reivindicación territorial. De allí la importancia de la colonización con población nativa..." (Pyke, 1997:42)

---

<sup>30</sup> En el año 1944, durante la presidencia del Gral. Edelmiro J. Farrell, se crearon las denominadas Zonas de Seguridad y una Comisión Nacional de Zonas de Seguridad encargada de todas las cuestiones inherentes a la defensa territorial en zonas de fronteras terrestres y marítimas. Posteriormente en el año 1966 se sancionaba la Ley de Defensa Nacional (N° 16.970) que contemplaba un desarrollo integral aplicable a territorios fronterizos.

<sup>31</sup> El área está ubicada en una zona de monte alto con abundante vegetación, enmarcada de soto bosque espeso con arbustos, helechos gigantes y cañas leñosas. La selva es productora de una gran variedad de maderas, de las que se destacan las denominadas "de ley" (cedro, peteribí, guatambú, pino paraná). Los suelos predominantes son de los denominados "rojos profundos" y se presentan en condiciones aptas para variados tipos de cultivos, con niveles aptos para la mecanización.

<sup>32</sup> Las encuestas que se realizaron tendían a establecer fehacientemente todo lo relacionado a la radicación de estos extranjeros en el país.

Por otra parte, se destacaba la existencia de contrabando y depredación de recursos naturales, situaciones que no se podían controlar dada la debilidad de las fuerzas de seguridad en la zona (Policía, Gendarmería y Prefectura).

De esta forma, el "Plan de Operaciones" propuesto por el gobernador consistiría en tres fases consecutivas: 1) Reconocimiento, ocupación y ordenamiento territorial; 2) Desarrollo de infraestructura básica y 3) Colonización y desarrollo socio-económico. El documento mencionaba como "Misión":

*"Poblar con auténticos colonos, que tengan fe en el destino de grandeza de la NACIÓN ARGENTINA y que afiancen sus valores tradicionales mediante el empleo de nuestro idioma, la veneración de nuestros símbolos patrios y la práctica de nuestra religión.*

*Eliminar la intrusión, la presión y la influencia extranjera en un área de difícil geopolítica donde es necesario asegurar la presencia argentina..."* (Pyke, 1997)

Finalizando el año 1978, asumió un nuevo gobernador en la provincia<sup>33</sup>, quien mantuvo reuniones con los ministros de Interior y Defensa de la Nación para tratar el tema de la colonización. El entonces ministro del Interior, Gral. Harguindeguy, le había comunicado al ministro de Asuntos Agrarios de la provincia "la absoluta necesidad de favorecer el asentamiento de colonos en dicha área, en forma inmediata, obviando cualquier tipo de limitaciones burocráticas..." (El Territorio, 24-06-79). Sobre la instalación de estos futuros colonos en la zona, el Gral. Harguindeguy sentó su posición, en cuanto a la situación socio-económica de los mismos al afirmar que: "colonizar con pobres de solemnidad es ir al fracaso, hace falta gente con dinero, sólo así se asegurará el éxito de la colonización." (El Territorio, 08-05-78).

La nueva administración provincial decidió tomar una serie de medidas políticas con miras a implementar el Plan Andresito. En tal sentido, optó por dictar una batería de disposiciones legales. Dentro de estas se destacan la Ley N° 1.071, destinada a reordenar el manejo de las tierras fiscales en zonas de frontera<sup>34</sup>, y la Ley N° 1.074 que en su primer artículo declaraba de "interés prioritario provincial" la realización de un plan de colonización que bajo la denominación oficial de **Plan de Colonización Andresito** se llevaría a cabo dentro de determinados límites

---

<sup>33</sup> Rodolfo Poletti fue reemplazado por el Capitán de Navío (RE) Rubén N. Paccagnini.

<sup>34</sup> Por medio de esta norma, el Estado podría ordenar programas de colonización, fijar sus condiciones y determinar las pautas para la selección de postulantes con posibilidades de acceder a estos planes o programas.

geográficos, en una superficie de 64.000 hectáreas<sup>35</sup>. La ley de creación del Plan Andresito tenía como objetivos principales los de afincar pobladores en la zona; incorporar al proceso productivo las tierras fiscales, con un nivel de máxima eficiencia y afianzar en la zona la vigencia de la *moral cristiana, de la tradición y cultura nacional del ser argentino*.

Con la sanción de estas leyes, el Estado Provincial reafirmaba su voluntad política para encarar en forma decidida la concreción del Plan Andresito, que ya llevaba un considerable retraso.

### **Un “perfil de colono” definido**

Establecidas las bases legales, el marco regulatorio y el área geográfica, el Estado puso en marcha la colonización, la que se llevaría a cabo en sucesivas etapas.

El gobierno provincial dispuso que para la adjudicación de lotes dentro del Plan Andresito, los futuros colonos tendrían que cumplir con una serie de condiciones. El cumplimiento de tales requisitos incluía un sistema de puntajes que el adjudicatario y su grupo familiar deberían reunir para poder acceder a la compra de una unidad económica.

El pliego incluía documentación (formularios y solicitudes) a ser llenados por los postulantes con el carácter de “declaración jurada”, por lo tanto de comprobarse falsedad en los datos, todo el trámite sería anulado y el postulante quedaría excluido. El Estado entregaría la tierra en propiedad y libre de mejoras a un precio inicial que no incluía el monte nativo que cubría el lote, de esta forma, los bosques continuaban siendo propiedad fiscal hasta que se labrara la escrituración definitiva. Luego de abonado el total del precio de la tierra, al quinto año de ocupación, el colono podría solicitar al Estado el título de dominio de su lote.

Las condiciones generales establecían que las parcelas se destinarían para uso agropecuario, pero una vez obtenido el título de propiedad, el productor podría realizar actividades de tipo forestal<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Las tareas inherentes a la colonización serían realizadas por un organismo centralizado, dependiente del Ministerio de Asuntos Agrarios, cuya denominación oficial sería “Plan de Colonización Andresito” y estaría bajo la responsabilidad de un Coordinador Ejecutivo. La figura de este Coordinador se convertiría en un elemento importante para el desarrollo del Plan.

<sup>36</sup> Por otra parte, no se podía arrendar o dar en aparcería el predio sin la expresa autorización de los responsables del Plan.

Sería condición **indispensable y permanente**, hasta la escrituración definitiva, la residencia del adjudicatario en el predio o en el centro cívico respectivo, junto al grupo familiar declarado en la solicitud. En materia forestal, se establecía que el colono podría desboscar en forma gradual hasta un 75% de su lote, dejando la proporción restante como bosques naturales protectores. Con respecto a la madera obtenida, la misma sería propiedad del colono, pudiendo comercializarla libre de aforos y otras cargas impositivas.

Finalmente, el gobierno provincial iniciaría gestiones destinadas a lograr de las autoridades de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM), un cupo para la explotación de yerba en cada unidad económica a adjudicar<sup>37</sup>.

Con la intención de establecer en el área una camada de colonos en óptimas condiciones socio-económicas y con posibilidades ciertas para desarrollarse en una unidad de explotación de dimensiones considerables (100 a 150 has.), las autoridades del Plan elaboraron un “Sistema de Puntaje y Adjudicación de Lotes Fiscales en Andresito”. Era intención del Plan, obtener a través de este sistema lo que sería el “perfil óptimo del colono”. Según el documento, sólo podrían calificar colonos de nacionalidad argentina o extranjeros de países no limítrofes quienes tendrían que radicarse en forma permanente en el área. Se otorgaba mayor puntaje a aquellos postulantes que junto a su cónyuge o acompañante, tuvieran entre 30 y 40 años de edad, con hijos, parientes o allegados de más de 18 años.

Se consideraba la experiencia agrícola del postulante dentro de la zona (Misiones) como también fuera de la provincia.

En cuanto a los niveles de educación de los postulantes, obtendrían mayor puntuación aquellos que tuvieran título universitario, universitario con orientación agropecuaria<sup>38</sup>.

Un punto de singular importancia era el dedicado al capital que cada colono destinaría a su nueva explotación. En tal sentido, se otorgaría una cantidad de puntos por cada millón de pesos destinados a invertir en el lote, además se consideraría el valor de las maquinarias e implementos agrícolas a utilizarse en la explotación.

---

<sup>37</sup> La obtención del cupo para cultivar yerba fue fundamental para el posterior desarrollo de la colonización. Junto a la posibilidad de explotar la madera, el cultivo de la yerba mate constituyeron factores económicos determinantes para los colonos del área.

<sup>38</sup> Además se otorgaría puntos extras a aquellos miembros retirados de las Fuerzas Armadas o de Seguridad.



El Estado otorgaría puntos extras en caso de tratarse de grupos de familias que, ligadas por circunstancias especiales desearan adquirir sus parcelas en forma individual, pero agrupadas dentro de un mismo sector<sup>39</sup>. Por último, la Autoridad de Aplicación dejaba expresamente aclarado que serían excluidos del Plan: "...las personas físicas originarias de país limítrofe al lugar de adjudicación y *las que profesen algunas de las religiones vedadas por el Estado y aquellas cuya exteriorización se oponga al respeto y veneración de los símbolos de nuestra nacionalidad...*"<sup>40</sup>.

Para la distribución de lotes y viviendas, la administración del Plan privilegiaría el asentamiento de profesionales tales como médicos, odontólogos, veterinarios, ingenieros agrónomos y enfermeros, sin considerar los puntos que hubieran reunido en sus solicitudes.

Determinada de este modo la preselección de los adjudicatarios, se elaboraría una lista según los puntos obtenidos por los grupos familiares, dicha lista quedaría a consideración de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad (Policía de Radicación) quien sería la encargada de otorgar el último acuerdo.

A comienzos del año 1980, el gobierno provincial tenía todo dispuesto para entregar un total de 17.100 hectáreas a 108 colonos que habían resultado adjudicados. La entrega oficial de los lotes se haría en el mes de febrero en una ceremonia oficial a realizarse en el centro cívico Alte. Brown<sup>41</sup>.

## **Colonos y pioneros**

Otávio G. Velho (1981), hace una breve referencia al concepto de pionero y su significado. El concepto va más allá de lo que sería definir a un individuo que habita un espacio fronterizo, aquí la idea abarca al pionero que no sólo intenta expandir el poblamiento espacialmente, sino también intensificarlo y crear nuevos espacios con niveles de vida más elevados. Por otra parte, el

---

<sup>39</sup> Para acceder a esta posibilidad, los grupos de familias deberían estar avalados por un organismo oficial o un ente cooperativo. Esta medida pretendía fomentar el traslado masivo de pobladores a la zona.

<sup>40</sup> Apartado N°13 del "Sistema de Puntaje". Las cursivas son nuestras.

<sup>41</sup> Al respecto cabe mencionar que el mencionado pueblo sólo contaba con tres pequeñas edificaciones de madera, el obrador de la empresa encargada de la construcción de las futuras viviendas, la pequeña "proveeduría" de la Cooperativa Wanda y una casilla destinada a los funcionarios del Plan destacados en el terreno. Tal era la situación que presentaba el centro Almirante Brown.

concepto de pionero es utilizado para indicar la introducción de mejoras en el campo de la técnica e incluso de la vida espiritual (Velho, 1981).

François Lévêque (en Aubertin, 1988) se refiere al caso de la colonización amazónica en Brasil, para analizar algunos aspectos de la dinámica pionera. Al respecto señala que estos pioneros son oriundos de regiones cuyas condiciones naturales difieren de las del nuevo territorio, por lo tanto no disponen de ningún saber empírico. Por ejemplo en materia de régimen pluvial o rendimiento de la tierra. Según Lévêque, estos pioneros no se benefician de una historia social del medio: "La dinámica productiva del sistema pionero está determinada por la existencia de la renta diferencial, resultante de la explotación de los recursos primarios." (ob. cit.:138).

La categoría de pionero designa al conjunto de familias o individuos, localizados en las zonas de fronteras, que ejercen en el medio una actividad extractiva primaria. Esta categoría agrupa tanto a los colonos instalados por el Estado, como a los peones obrajeros. Finalmente, este autor señala que el estudio de la formación de las regiones pioneras se convierte en un excelente revelador de las políticas nacionales puestas en práctica por los Estados en materia de colonización.

La figura del pionero, asociada a la del colono de Andresito, se vio reflejada en un extenso artículo periodístico:

"Ser pionero en 1981, tiene sus ventajas, a pesar de avanzar a filo de machete, abriendo 'picadas', luchando contra las víboras, los moscardones y toda suerte de alimañas. Ha pasado a la historia el 'carro polaco', el buey y la mula. Todo eso por imperio del progreso quedó en las páginas del recuerdo donde las imágenes definen las grandes conquistas de territorios.

Ser pionero en 1981 significa acceder con facilidad a la tierra (...) Sin embargo, también una epopeya de esta naturaleza requiere esfuerzo, sacrificios de todo orden (...) Por eso el colonizador de origen misionero y descendiente de aquellos que emprendieron la epopeya de principios de siglo en estas latitudes, sabe muy bien qué puede esperar de su trabajo y no convierte la colonización en una utopía (...) En conclusión, estos pioneros decidieron establecerse ... en el área de colonización, motivados por la misma vocación que tenían sus mayores: sólo una propuesta de trabajo (...) a medida que transcurren los meses se hace más evidente que este emprendimiento 'camina' porque en él están empeñados colonos misioneros, acostumbrados a trabajar con pocos elementos y recursos y soportando las inclemencias de un clima hostil..." (El Territorio, 18-12-1981:12).

Del total de las 108 primeras adjudicaciones de la "primer etapa", la mayoría de las parcelas correspondieron a productores oriundos de Misiones. Un alto porcentaje de esta primera camada de colonos provenía de las colonias antiguas del centro y centro-sur de la provincia, principalmente de las zonas de Oberá, Leandro N. Alem, Aristóbulo del Valle. La totalidad de estos adjudicatarios debieron hacer frente a una cantidad de problemas debido a la inexistencia de una infraestructura adecuada<sup>42</sup>.

Durante los primeros años de su ejecución, el Plan Andresito fue seguido de cerca por los medios de prensa provinciales y los de alcance nacional. En tal sentido rescataban de estos colonos aspectos tales como su voluntad de trabajo y progreso, como también veían cierto grado de pionerismo. Si embargo, la tarea colonizadora se reservaba principalmente a los colonos oriundos de Misiones, quienes aparecían como los más capaces para el emprendimiento: "...Esto no impide que otros intenten alcanzar el objetivo, pero por ello el esfuerzo les será mayor, y más difícil llegar a las metas propuestas. En definitiva, y no es una afirmación exagerada, Andresito 'está en pie' gracias al esfuerzo del colono misionero y al apoyo del Estado, el que a su vez, debe reconocer que sin estos protagonistas la empresa, indudablemente, hubiera fracasado, prueba de ello son las quejas de algunos 'agricultores' que vinieron del sur (del país) con expectativas difíciles de satisfacer." (El Territorio, 18-12-1981:13).

### **El Plan Andresito en la transición democrática**

Para marzo de 1983, el Ministerio de Asuntos Agrarios realizó un informe sobre el estado del Plan de Colonización Andresito. Se habían adjudicado 34.049 ha a los colonos inscriptos, lográndose la radiación de unas 170 familias. No obstante, según los objetivos que se había fijado la colonización, aún quedaban cerca de 30.000 ha para adjudicar.

La complicada situación económica de la provincia, sumada a la apertura democrática también se hizo sentir en la administración del Plan de Colonización Andresito. A finales de agosto de 1983, el coordinador ejecutivo presentó su renuncia (había asumido en marzo de ese año). Si bien el coordinador renunció por "motivos personales", versiones periodísticas afirmaron que su dimisión

---

<sup>42</sup> Las únicas obras que se hallaban concluidas eran las viales (caminos, puentes, etc.). Las restantes obras como construcción de viviendas, red de agua, luz eléctrica, escuelas, puestos de salud, llevaban una considerable demora. Tal situación alteraba de manera significativa la marcha del Plan y comprometía seriamente a sus participantes, los colonos.

se debió a la falta de apoyo técnico y financiero por parte del gobierno provincial (El Territorio, 31-08-1983).

La apertura democrática permitió a los colonos asentados en el área a profundizar sus reclamos de asistencia a las autoridades. Además existían fuertes cuestionamientos por parte de otros aspirantes a obtener una parcela dentro del Plan. En tal sentido estaba pendiente la tramitación para adjudicar unas 17.000 ha en una zona denominada Paraje Soberanía. En principio, esta adjudicación debería realizarse por el gobierno militar, antes de la asunción de las nuevas autoridades electas. Las parcelas a entregarse eran de un tamaño mayor a las que ya se habían adjudicado debido a que por la aptitud de los suelos eran tierras aptas para la explotación ganadera (lotes de entre 300 y 400 ha.)<sup>43</sup>. Estas adjudicaciones quedaron pendientes dado que el saliente gobierno militar afrontaba problemas sociales, políticos y económicos que tornaron inviable adjudicar más tierras en el área de Andresito. De esta forma la administración radical debería hacerse cargo de esta nueva etapa.

A partir de diciembre de 1983, se generó en el país una enorme confianza en las potencialidades del nuevo orden político instaurado. El nuevo sistema transformó el concepto de **enemigo** por el de **adversario** y restituyó el valor de la ley, como así también el respeto hacia las instituciones. Por sobre todas las cosas, el absoluto valor dado a los derechos humanos y el rechazo a la violencia daba características inéditas a la democracia argentina. Los primeros pasos democráticos dados se tradujeron en un entusiasmo cívico acompañado por afiliaciones masivas a los partidos políticos, organización formal, recambio de dirigentes y renovación de ideas. Al respecto, Luis Alberto Romero señala que en esos primeros años (entre 1982 y 1985) “los argentinos se tomaron un recreo para la utopía, como lo habían hecho, en otro contexto, al comenzar los años 70. Durante ese breve período pudo olvidarse no sólo que la Argentina había cambiado de manera irrevocable luego de 1976; pudo creerse que su estado conservaba la eficiencia y los atributos soberanos que tenía en 1973” (Romero, 2003:99).

Lo cierto era que la democracia reinstaurada desde 1983 era débil, una democracia recién nacida a la que le faltaba desarrollarse y afianzarse con su pleno ejercicio.

---

<sup>43</sup> Las adjudicaciones serían aproximadamente 10 lotes de 50 ha, 44 de entre 300 y 400 ha, y 36 lotes de 150 hectáreas.

De este modo la transición hacia una democracia plena se iniciaba con la asunción de Raúl Alfonsín el 10 de diciembre de 1983. En este juego democrático el peronismo y los sindicatos asumieron el compromiso de ejercer una oposición leal.

El proceso institucional que se estructuró en la Argentina a partir de 1983, estuvo integrado por un conjunto de usos, reglas y costumbres de origen exclusivamente nacional. Precisamente Marcelo Cavarozzi (2006) utiliza una expresión que pertenece al italiano Angelo Panebianco, "*democracia fatta in casa*". El nuevo camino implicó dejar atrás las tradiciones autoritarias que surgieron a fines del siglo XIX y que se profundizaron entre 1918 y 1940. Según Cavarozzi: "esta democracia *fatta in casa* también potencia, por un lado, fenómenos de carácter híbrido, profundamente arraigados en la política argentina, como el clientelismo, la pretensión de representar excluyentemente a la Nación y/o al pueblo, la debilidad de las normas del Estado de derecho y el paternalismo y, por el otro, la ritualización y el congelamiento de reglas y procedimientos cuyo vaciamiento de contenido ha contribuido poderosamente a la pérdida de sentido de la política de los últimos veinte años." (Cavarozzi, 2006: 167)

La nueva democracia instaurada luego del Proceso de Reorganización Nacional se basaba principalmente en el repudio del pasado, un fuerte optimismo por el presente y muchas expectativas, aunque cautelosas, hacia el futuro. A largo plazo, el radicalismo gobernante debería llevar adelante políticas sociales y económicas destinadas a afianzar el futuro de la democracia.

Durante 1983, en Misiones la actividad política se intensificó y los partidos se prepararon para la futura contienda electoral. La Unión Cívica Radical cerró filas en torno a su principal referente y candidato a gobernador, Ricardo Barrios Arrechea. Durante la campaña, los radicales buscaron acercarse a los distintos sectores de la sociedad. En este sentido establecieron fuertes lazos con el sector agropecuario, al que consideraban base de su electorado. El plan de Barrios Arrechea contemplaba mejorar la situación del productor y del obrero rural a través de una obra social, la regularización de la propiedad, créditos blandos y vivienda digna. Además dentro de su programa figuraban cuestiones tales como la energía hidroeléctrica, los cultivos tradicionales, el turismo y la explotación forestal.

En materia de colonización, más precisamente en relación al Plan de Colonización Andresito que se venía implementando desde 1979, la plataforma radical no fijaba una política definida<sup>44</sup>.

El 30 de octubre de 1983 se realizaron las elecciones en la provincia y el radicalismo logró imponerse. Así el 11 de diciembre de ese año asumió como gobernador de la provincia Ricardo Barrios Arrechea. En cuanto a la Cámara de Representantes la diferencia era mínima ya que la U.C.R obtuvo 21 bancas y el Partido Justicialista 19.

### **Las nuevas reglas de juego**

La llegada de la democracia en octubre de 1983 y la posterior asunción de las nuevas autoridades elegidas libremente por la ciudadanía en diciembre de ese mismo año, tuvo su impacto entre los pobladores de Andresito. Así, en enero de 1984, un grupo de colonos decidió organizarse y formar una comisión. El motivo principal que los motivó fue la derogación por parte del Poder Legislativo provincial de todas las leyes que habían sido decretadas por el gobierno militar y que regían las actividades de colonización dentro del área Andresito. Los miembros de dicha comisión se ofrecieron como "ente asesor" para la reglamentación de la Ley 480 que había sido puesta en vigencia nuevamente<sup>45</sup>. Este grupo se declaró en "estado de asamblea permanente" en defensa de sus derechos como adjudicatarios de tierras dentro del área de colonización. La anterior legislación reglamentaba, entre otras cosas, las actividades productivas, principalmente las relacionadas con la explotación de los bosques nativos fiscales. En cierto modo, los habitantes del área, que habían accedido a sus lotes en tiempos del gobierno *de facto*, se sintieron desprotegidos y manifestaron su preocupación por la instalación de la ley sancionada en 1974. Según ellos, detrás de estas modificaciones legales existían "un trasfondo económico y comercial y fuertes intereses en la zona que pueden desvirtuar el espíritu y desarrollo del Plan de Colonización Andresito." (El Territorio, 19-01-1984) El problema de fondo era que dicho espíritu colonizador estaba muy relacionado con lo actuado por la administración militar y todo lo concerniente con la colonización se confundía con conceptos tales como dictadura, manejos autoritarios o militarismo. En cierto modo, los colonos se sintieron discriminados con el advenimiento de la democracia y

---

<sup>44</sup> El Plan Andresito había sido creado e implementado por el gobierno de facto, situación que complicaba políticamente a los candidatos.

<sup>45</sup> Esta ley sancionada en 1974, trataba todo lo relacionado al manejo de tierras fiscales y colonización en Misiones.

estaban dispuestos a defender dentro de este nuevo esquema político sus derechos. Según ellos, la sociedad los vinculaba estrechamente con el accionar del gobierno militar. En este sentido, resaltaban las diferencias entre los tiempos de dictadura y los de la democracia. En opinión de gran parte de los que participaron en las primeras etapas del Plan de Colonización Andresito, dicho emprendimiento se hizo gracias a la disciplina que imponía el entonces coordinador del Plan Tte. Cnel. (RE) Homero Jáuregui<sup>46</sup>.

La situación hizo que un grupo decidiera viajar a Posadas para hacer conocer sus reclamos<sup>47</sup>. Una de las preocupaciones que tenían era el peligro de la penetración de grandes empresas en la zona que realizarían sus actividades sin considerar la preservación del bosque, depredando las riquezas y sin realizar inversiones productivas para la zona. La idea de esta comisión era asesorar a los legisladores para que la Ley 480 mantuviese e incluso acentúe el desarrollo de Andresito. Los pobladores defendieron las leyes derogadas ya que a su juicio “sustentaban la convocatoria y asentamiento de pobladores argentinos en el área marginal de frontera en Andresito y el encuadre del asentamiento de pobladores en futuras colonizaciones”. (El Territorio, 19-01-1984)

En definitiva, lo que reclamaban estos colonos era que la reimplantación de la ley democrática contemple en su futura reglamentación que “la radicación en zona de frontera viva, como es nuestro caso particular, sea orientado fundamentalmente a rescatar las raíces de la nacionalidad, en cuanto al asentamiento de familias argentinas, en forma permanente, nacidas y formadas en plena conciencia del ser nacional, con objetivos, mentalidad y lenguaje argentinos.” Creían además que una nueva ley no debería “marginar a los argentinos que fueron pequeños colonos toda su vida, y que por el sistema de puntaje no pudieron acceder al logro de las tierras fiscales”, en referencia a quienes no habían logrado acceder a lotes en el marco del Plan Andresito<sup>48</sup>. Si bien sostenían el principio democrático basado en que la ley debía aplicarse a todos y que la lógica de

---

<sup>46</sup> El testimonio de un colono dejó clara las diferencias cuando afirmó que en tiempos del gobierno militar “*Usted cumplía y estaba dentro de las normas...*”, sin embargo con la llegada de la democracia se sintieron discriminados “*Yo le aseguro, de que nos tienen marcados, nos tienen marcados (...) era la época del slogancito: ‘hasta a los extranjeros les dieron tierra y yo que soy hijo del país no me dieron...*” (Pyke, 1997)

<sup>47</sup> El contingente estaba integrado por Daniel González; el veterinario Francisco Solano Jones; el médico Armando Andrés Chenlo; el topógrafo Carlos A. Cañas; el docente Ramón Nicolás Alvarez y el colono Sixto Ortiz.

<sup>48</sup> Sobre estos últimos añadieron “que fueron desalojados o continúan como chacareros, a los que les coartó los derechos implícitos en la Constitución, como de la igualdad ante la ley sin prerrogativas ninguna, que no sean otras que la idoneidad tomada como virtud y talento y no como poder económico.”

la ley en cuestión no era la de beneficiar a unos pocos, consideraban que la colonización de Andresito tenía “características especiales”.

Esta delegación planteó sus inquietudes ante el presidente de la Cámara de Representantes, Mario Aníbal Losada, a los miembros de los dos bloques (UCR y PJ), al vicegobernador Luis Cassoni y al ministro de Asuntos Agrarios, José Oswald. El grupo estaba convencido que el plan colonizador había dado frutos y a cuatro años de su implementación se había convertido en un factor económico y político importante para la provincia.

La idea de los pobladores era la de asesorar al gobierno radical en materia rural. Su voluntad colonizadora quedó manifiesta al sostener que “no estamos dispuestos a volver atrás, ya que para radicarnos y trabajar en Andresito hemos quemado nuestras naves (o actividades productivas)”.

### **La administración radical retoma el Plan y surge el conflicto**

El gobierno militar había dejado pendiente la adjudicación de unas 17.000 ha correspondientes a una nueva etapa de la colonización en el área Andresito<sup>49</sup>.

La historia de esta preadjudicación arrancó en octubre de 1984 cuando desde el Ministerio de Asuntos Agrarios (Dirección de Tierras y Bosques) se lanzó una convocatoria pública hacia quienes estuvieran interesados en participar del proceso de adjudicación de lotes dentro del área de colonización Andresito. Así, entre octubre y diciembre de 1984, el Ministerio de Asuntos Agrarios procedió a inscribir a los postulantes<sup>50</sup>. Luego de varios meses de trabajo, se procedió a preseleccionar a 151 postulantes. Para esta preselección se tuvieron en cuenta el sistema de puntajes.

---

<sup>49</sup> La zona a colonizar se denomina paraje Soberanía.

<sup>50</sup> Éstos compraron los pliegos de condiciones que fueron confeccionados según las disposiciones de la ley 480 (recientemente promulgada). Concluido el plazo para inscripciones, se presentaron unas 360 solicitudes. Se realizó una separación entre 180 solicitudes destinadas a lotes ganaderos y 230 a lotes agrícolas. La separación se hizo siguiendo la voluntad que cada postulante manifestaba en el pliego de condiciones. Se debe destacar también que la convocatoria incluía unos 40 lotes-quinta (unidades de aproximadamente 25 ha. cada una) destinados a los ocupantes de la zona que no reunieran los requisitos para acceder a lotes mayores.



Finalizados los trámites burocráticos, el 26 de junio de 1985 en la localidad de Alte. Brown, se realizó el acto para preseleccionar 151 postulantes a lotes destinados a explotaciones agrícolas y ganaderas dentro del área de colonización Andresito, más precisamente en el paraje denominado Soberanía<sup>51</sup>.

Si bien no se conoció detalladamente lo que ocurrió aquel día del acto de preadjudicación de lotes, se puede afirmar que el desarrollo del mismo fue irregular debido al enfrentamiento entre dos sectores de colonos. La ceremonia se realizó en la oficina que el ministerio de Asunto Agrarios tenía en la localidad de Alte. Brown. Según relatos periodísticos, a medida que avanzaba el acto los ánimos se iban caldeando y se intercambiaban duras opiniones entre algunos pobladores y las autoridades presentes. La discusión se centraba en la falta de transparencia para realizar la preselección, mientras que los funcionarios defendían la modalidad adoptada para tal fin. Según las versiones periodísticas, el ministro de Asuntos Agrarios y su comitiva comenzaron a recibir fuertes insultos por parte de un grupo de vecinos. Esta situación que parecía tornarse cada vez más violenta hizo que las autoridades decidieran abandonar el lugar custodiados por policías. Días después el intendente de la localidad realizó una denuncia por una agresión que dijo haber sufrido el día del acto. Según manifestó, la agresión provino de uno de los colonos perteneciente al grupo de agricultores que protestaron aquel día. El presunto agresor fue detenido acusado de lesiones a la persona del intendente. Dicha detención generó aún más malestar entre la población.

El día 9 de julio de 1985, el ministerio de Asuntos Agrarios publicó por los medios de prensa una solicitada donde se limitó a informar cómo se desarrollaron los trámites que

desembocaron en el acto de aquel día 26 de junio. En el comunicado oficial no se hizo mención a ninguna situación irregular o de algún acto de violencia verbal o física por parte de los pobladores de la zona.

El 1º de julio de 1985, el diario El Territorio publicó una carta redactada el 27 de junio, un día después del acto de preadjudicación. La carta estaba dirigida al ministro de Defensa de la Nación, al ministro del Interior, al Senado, a los diputados nacionales, a la Cámara de Representantes de Misiones y al gobernador Ricardo Barrios Arrechea. Se trataba de una denuncia realizada por un grupo de colonos de Andresito quienes se manifestaron como pertenecientes a distintos partidos

---

<sup>51</sup> Esta etapa de la colonización fue conocida también como “Plan Soberanía” y básicamente se trató de un plan destinado a fomentar la cría de ganado en esa zona.

políticos. Los denunciantes solicitaban que se investigue lo que había ocurrido durante el acto de preadjudicación de los lotes.

Según esta carta se había incurrido en una serie de anormalidades sintetizadas en cuatro puntos:

- 1) En los pliegos de condiciones no figuraba ninguna cláusula de exclusión hacia los solicitantes.
- 2) Denunciaban que en días previos al acto de selección, se realizó una supuesta "preelección" la que habría sido llevada a cabo por funcionarios municipales. De esta forma, decían: "lo único que se hizo fue revalidar esta preelección sin saber de esta manera un gran número de futuros colonos en qué orden eligieron sus lotes."
- 3) Destacaban como irregular la activa participación del Presidente del Honorable Consejo Deliberante y de otro concejal, en el acto de preadjudicación.
- 4) Finalmente, la carta enfatizaba que la superficie a colonizar era de 17.000 ha incluía monte nativo. En tal sentido señalaba "la pauta de la importancia que debe tener la absoluta legalidad en la realización de acontecimientos de esta magnitud, ya que está en juego el patrimonio económico de la Provincia y por ende, el de la totalidad de sus habitantes".

Firmaron esta solicitada más de cincuenta pobladores, la mayoría de ellos colonos que participaron en la primera etapa de la colonización.

Dos días después de conocerse la denuncia, un grupo de diputados del bloque justicialista presentó en la Cámara de Representantes un proyecto de resolución. A través de dicho proyecto se proponía crear una Comisión Especial Investigadora cuya misión sería la de indagar si hubieron anomalías en el Concurso Público realizado para preadjudicar tierras del Plan de Colonización Andresito. La iniciativa de los diputados se fundamentaba en las denuncias formuladas por los vecinos de la zona. El proyecto presentado consistió en integrar una comisión especial formada por siete diputados. Los parlamentarios deseaban esclarecer el tema dado "que de no esclarecer situaciones como las denunciadas, sea por negligencia o por actitudes contrarias a la ley, corre el riesgo esta incipiente democracia de debilitarse día a día, si no se responde a la ciudadanía sobre hechos que son de dominio público." Finalmente, el proyecto de resolución presentado contenía como anexo una copia de de la solicitada publicada por los colonos en el diario El Territorio el día 1° de julio de 1985.

## Colonos en huelga

Al mes de haberse realizado el acto de adjudicación de los lotes y en medio de las polémicas que se habían desatado, dos vecinos de Alte. Brown<sup>52</sup> decidieron instalarse en la comisaría del pueblo y se declararon en huelga de hambre protestando por las irregularidades que existieron en el acto de preadjudicación. Inmediatamente otros colonos de Andresito apoyaron la medida y formaron comisiones que se contactaron con diferentes municipios de la zona para informar sobre estos hechos, como también con miembros de la iglesia a quienes pidieron apoyo espiritual.

La reacción de la comunidad de la zona se plasmó en la creación de una comisión autodenominada: **“Pro Defensa de la Rectitud y Ética Moral en las Acciones de Gobierno”** quienes distribuyeron entre los medios de difusión un comunicado. En el mismo manifestaban que ante la falta de respuestas y ante la “insensibilidad manifestada por las autoridades del Ministerio de Asuntos Agrarios, Fiscalía de Estado, Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones, Ministerio de Defensa de la Nación y Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación, un grupo de pobladores de Andresito, en el extremo Nordeste de nuestra Patria, se constituyó en huelga de hambre, hasta tanto sean escuchadas y reciban adecuada respuesta a sus reclamos de justicia.” (El Territorio, 25-07-1985)

El comunicado también expresaba que la medida de acción se hacía en defensa de los derechos legítimos de todos aquellos aspirantes a obtener tierras fiscales dentro de la provincia, según las disposiciones de la Constitución provincial que en su Capítulo Segundo contiene cuestiones sobre el régimen agrario (citaban los artículos 53, 54, 55 y 56). Denunciaban presiones y amenazas por parte de las autoridades hacia los que apoyaban a los huelguistas y dejaban aclarado “que esta actitud asumida no intenta bajo ningún concepto desestabilizar el Gobierno, sino que, por el contrario, tiende a fortalecer la democracia.” (El Territorio, 25-07-1985)<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Desde el año 2004 la localidad se denomina oficialmente Comandante Andresito y es sede de las autoridades municipales.

<sup>53</sup> Entre los firmantes del comunicado figuraban aquellos colonos que a principios de año habían viajado a Posadas con intenciones de formar una comisión asesora en materia de asuntos rurales, principalmente relacionados con la problemática de la colonización.

Los huelguistas fueron desalojados de la Comisaría por orden de la Jefatura de la Policía de Misiones<sup>54</sup>.

Mientras tanto, la preocupación del gobierno se hizo evidente ya que el vicegobernador y el ministro de Asuntos Agrarios se disponían a viajar a Alte. Brown para interiorizarse de la situación. Por otra parte, los legisladores radicales decidieron aguardar a que el vicegobernador y el ministro tomaran mayor conocimiento de los hechos para de esta forma, pronunciarse al respecto. Los que sí se pronunciaron fueron los miembros del Movimiento de Integración y Desarrollo (MID). Esta fuerza política emitió un comunicado repudiando públicamente “la insólita detención de un vecino de la Colonización Andresito, acusado de supuestas lesiones en la persona del intendente municipal.” También el comunicado relacionaba la medida tomada por la policía “por el sólo hecho de que ese vecino asumió la defensa del interés social, referido a la huelga de hambre que colonos de esa localidad cumplen en disconformidad con el mecanismo utilizado para la preadjudicación de tierras.” (El Territorio, 26-07-1985).

Mientras tanto, los dos huelguistas continuaron su protesta en el Centro Comunitario de Alte. Brown, asistidos por el médico de la zona. Asimismo, llegaron a la localidad numerosas figuras políticas, tanto radicales como justicialistas. Se encontraron allí, un senador, un diputado nacional, varios diputados provinciales y otros dirigentes partidarios.

### **Los huelguistas llegan a Posadas**

El 2 de agosto por la tarde, los dos huelguistas decidieron trasladarse a la ciudad de Posadas. Luego de pasar por Puerto Iguazú, en horas de la noche arribaron, junto a sus familias, a la capital provincial e inmediatamente se instalaron en la sede de la Cámara de Representantes. En ese lugar se contactaron con legisladores, dirigentes políticos e integrantes de la Comisión **“Pro Defensa de la Rectitud y Ética Moral en las Acciones de Gobierno”**. Como resultado de estas reuniones se acordó formar otra comisión de apoyo a los reclamos. La comisión de apoyo estaba integrada por diputados justicialistas, quienes ofrecieron a los huelguistas las instalaciones del bloque para su alojamiento. También el MID, el Partido Intransigente (PI), el Partido Comunista

---

<sup>54</sup> El subsecretario de gobierno Mario Dei Castelli, declaró a la prensa que “si los mismos quieren continuar con la huelga de hambre en cualquier otro lugar, no se les va a impedir”.

(PC), miembros de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos y del Servicio de Paz y Justicia manifestaron su total apoyo hacia los reclamos. Los integrantes de la **“Comisión pro Defensa de la Rectitud y Ética...”** mantenían una posición ideológica plural, ya que según declararon “pertenecemos a distintos partidos; hay radicales, peronistas del PI, comunistas y del MID y como ciudadanos, sólo pretendemos que se cumpla con la Constitución y las leyes; queremos la democracia, aunque sea tuerta o renga, pero democracia y no dictadura”. (EL Territorio, 04-08-1985)

Por otra parte, según un informe médico, la salud de los huelguistas comenzaba a deteriorarse, mostraban signos de debilidad y habían perdido peso. Sin embargo, según declararon, estaban dispuestos a seguir la protesta “hasta las últimas consecuencias”. Un colono, que ofició de vocero de los huelguistas declaró a la prensa que la protesta se destacaba por la “absoluta falta de motivaciones políticas de la huelga que están haciendo estos dos ciudadanos, uno de los cuales, el ingeniero Barchuk, es afiliado radical y González es afiliado del PC. La demostración más elocuente de lo que digo, es el hecho de que de las 62 personas que firmaron la denuncia pública efectuada el 25 de junio sobre las irregularidades, el 40 por ciento es de filiación radical. Esto significa que hay reservas morales”. (El Territorio, 04-08-1985)

El traslado de los huelguistas a Posadas aumentó la presión hacia los sectores políticos y hacia la sociedad en general. Instalados en la Legislatura, los colonos y sus seguidores comenzaron a contactarse con diputados de ambos bloques. Las negociaciones se realizaban contra reloj. En primer término, el titular del bloque radical, Ismael Acosta, mantenía su postura de no apoyar la formación de una Comisión Investigadora pues a su juicio, la misma era anticonstitucional. También sostenía que cediendo a las pretensiones de los huelguistas se estaba admitiendo un “deterioro del principio de autoridad”. Ya en horas de la noche del sábado 3 de agosto, se manejaba una alternativa. El bloque radical ofreció votar favorablemente un pedido de informe al Poder Ejecutivo Provincial en el que se analizarían todos los aspectos relacionados a la preadjudicación de los lotes. Se contemplaba también la posibilidad de no avanzar con las adjudicaciones.

El domingo por la mañana aún no se había concretado ningún acuerdo entre ambas bancadas. La intención era tratar el tema en la sesión del día miércoles.

A las 18 horas del miércoles 7 de agosto, la Cámara de Representantes inició su primera sesión ordinaria. La reunión se desarrolló en un clima de gran tensión y con un público compuesto en su mayoría por los integrantes de la Comisión de Apoyo y Solidaridad a los huelguistas (los cuales permanecían alojados en el recinto) familiares y amigos. En más de una ocasión, la reacción del público (abucheos y silbatinas) motivó la advertencia del presidente de la Cámara de desalojar el lugar<sup>55</sup>.

De esta forma el debate se extendió hasta entrada la madrugada del 8 de agosto. Así, cerca de las dos de la mañana se procedió a votar el pedido de comunicación al Poder Ejecutivo en lugar de formar una comisión investigadora parlamentaria. La votación resultó afirmativa y los diputados justicialistas solicitaron que en el diario de sesiones conste el voto negativo de su bancada<sup>56</sup>.

### **Las mujeres denuncian, interviene la justicia y finaliza la lucha**

La situación parecía haberse estancado pues en la sesión de diputados no se logró formar la comisión investigadora. Solamente se consiguió elevar un pedido al Poder Ejecutivo para que gire a la Cámara toda la documentación relativa a la preadjudicación cuestionada. La huelga de hambre ya llevaba más de quince días y la salud de los huelguistas entraba en una etapa crítica. Ante estos hechos, las esposas de los huelguistas efectuaron una denuncia penal contra el ministro de Asuntos Agrarios José Oswald. De esta forma la justicia se vio involucrada en la protesta de los colonos de Andresito. En su presentación judicial, las mujeres acusaban al ministro de violación de los deberes de funcionario público en lo referido a la sustanciación de las adjudicaciones de 110 lotes y 46 lotes "quintas" en la zona de Soberanía. Además responsabilizaban al ministro por las derivaciones del ayuno voluntario de sus esposos. La denuncia penal hacía referencia a figuras tales como "negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas y el enriquecimiento ilícito de funcionarios o empleados, respectivamente".

---

<sup>55</sup> El debate debió interrumpirse más de una vez por la intervención del público quienes abucheaban a los legisladores radicales y entonaban el Himno Nacional. Por otra parte, el titular del bloque radical reconoció "la tremenda presión moral que significa la presencia de los huelguistas en el edificio de la Legislatura". Coincidiendo con la opinión del gobernador, desde el bloque radical decía que los huelguistas habían equivocado la metodología ya que el camino a seguir era el judicial.

<sup>56</sup> En el diario de sesiones se registraron dieciséis peticiones particulares de ciudadanos (todos colonos de Andresito) solicitando a la Cámara la creación de la comisión investigadora.

En la presentación judicial se podían observar las irregularidades denunciadas, ahora con nombres y apellidos. Según decían, el ministerio incurrió en contradicciones al informar que las preadjudicaciones se harían por concurso público, mientras que se anunció públicamente la realización de un sorteo que luego derivó en una elección de adjudicatarios<sup>57</sup>. De acuerdo a la presentación de estas mujeres, el ministro conocía todos estos manejos, de ahí la responsabilidad que les asignaban. Por otra parte, deseaban hacer expresa reserva de sus derechos como actores civiles en caso de agravarse la situación sanitaria de sus esposos.

En este marco de denuncias, también los huelguistas radicaron otra relacionada al robo de maderas fiscales en el área de Andresito. Luego de una rápida investigación, se constató efectivamente el robo y las autoridades realizaron la denuncia policial. La responsabilidad del apeo ilegal recayó sobre un concejal del municipio de Andresito. El concejal pertenecía al radicalismo. Al hacerse público estos hechos, la situación del gobierno se complicó pero desde el Poder Ejecutivo siguieron manteniendo su postura de intransigencia. Era la intención del gobernador hacer entrega en los próximos días de la totalidad de lotes que habían sido preadjudicados.

Tras cumplir diecisiete días de huelga, los colonos decidieron poner fin a la medida de protesta. Los huelguistas consideraron que su lucha había logrado el objetivo propuesto. Para ellos, el triunfo se basaba en que de los 110 lotes que el gobierno tenía pensado entregar, sólo entregarían 95 unidades, absteniéndose de entregar aquellos que habían sido cuestionados. Así, quedaba demostrado que existieron irregularidades. Antes de ser trasladados al Hospital de Posadas para ser examinados, los huelguistas hicieron llegar a los medios de prensa un comunicado enunciando las razones por las cuales decidieron poner fin a la huelga de hambre. Afirmaron haber conseguido hacer conocer “las anormalidades que existen en Andresito y sus responsables y que por intermedio de esta lucha se logró la unidad de todos los sectores democráticos”. En el mismo comunicado los huelguistas destacaron haber conseguido que la Cámara de Diputados solicite la documentación al Ministerio de Asuntos Agrarios a fin de investigar las irregularidades (El Territorio, 11-08-1985)

---

<sup>57</sup> Las esposas de los huelguistas denunciaron que luego de tantos anuncios “los lotes fueron adjudicados ‘a dedo’ incluyendo a los ciudadanos Lukman y Cardozo que son beneficiarios del PAN [Plan Alimentario Nacional] y por tanto no podían poseer los recursos requeridos; a los hermanos Frank, con expedientes en el Ministerio de Asuntos Agrarios por robo de maderas; al padre del concejal radical Roberto Linder, a quien se entregó 460 hectáreas; a Álvarez, empleado público y a Offman, suegro del secretario municipal Luis Randón”. (El Territorio, 10-08-1985)

Tras permanecer 48 horas internados, los colonos fueron dados de alta sin ninguna complicación en su estado general de salud. Así decidieron regresar lo más pronto posible a su localidad con el fin de seguir de cerca las adjudicaciones que el gobernador tenía previsto llevar adelante en la zona.

### **Reflexiones finales**

La huelga de hambre que ya entraba en su tercera semana complicó a los principales sectores políticos de la provincia. En la Unión Cívica Radical, algunos dirigentes comenzaron a inquietarse ya que la salud de los huelguistas podría deteriorarse y desembocar en una fatalidad. Por su parte, el obispo de Posadas, monseñor Jorge Kémerer también se había preocupado por la situación y dialogó con los huelguistas. Sin embargo, fueron los diputados justicialistas los que influyeron en gran medida para que los huelguistas depusieran su actitud.

Llegaba el tiempo de la reflexión. Se había puesto en juego la vida de personas que consideraron al ayuno como una forma de protestar dentro de un sistema institucional democrático. Se hacía necesario buscar las causas que motivaron a estas personas a llevar sus reclamos a una situación extrema. Tal vez era necesario revisar los mecanismos institucionales en el marco de la joven democracia que se iniciaba en la provincia. Así, la protesta fue vista por el gobierno como una maniobra política de la oposición e incluso se intentó evitar que los manifestantes ocuparan lugares públicos para protestar. En ámbitos legislativos también pesó la mayoría oficialista y solamente se logró realizar un pedido de informes en lugar de formar una comisión investigadora.

El arco político opositor, junto con organismos humanitarios y con la CGT asumió el compromiso formal de seguir apoyando los reclamos de los pobladores de Andresito. En este sentido los representantes de los partidos Justicialista, Intransigente, Demócrata Cristiano, Comunista, Movimiento de Integración y Desarrollo se unieron a grupos sindicales, Movimiento de Juventudes Políticas, Servicio de Paz y Justicia, la Asamblea por los Derechos del Hombre. Estos sectores suscribieron el 10 de agosto de 1985 un documento que también fue avalado por un grupo de intendentes y legisladores del Alto Paraná. El documento en cuestión fue un "acta de compromiso" donde los firmantes seguirían reclamando por las vías institucionales una investigación sobre las adjudicaciones de tierras en aquella región fronteriza. Al respecto el documento señalaba que: "las denuncias de irregularidades en la adjudicación de tierras,



efectuadas ante los organismos competentes, así ante la opinión pública de la comunidad provincial, reúnen la suficiente gravedad como para que los mecanismos de contralor de la Constitución y las leyes consecuentes se pongan en funcionamiento". (El Territorio, 15-08-1985)

### **Bibliografía**

AUBERTIN, Catherine 1988 *Fronteiras*. Brasília, Edir. Universidade de Brasília.

CAVAROZZI, Marcelo 2006 *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*. Buenos Aires. Ariel.

EL TERRITORIO, diario de Posadas (varias ediciones).

LEVIN, Florencia y FRANCO, Marina 2007 *La Historia Reciente: perspectivas y desafíos para un campo en construcción*. Buenos Aires. Paidós.

MISIONES, Provincia de 1978 "Plan de Colonización Andresito: datos estadísticos del censo de pobladores efectuado en el área de colonización. Documento N° 7". Posadas. Secretaría de Planificación y Control.

PYKE, Jorge N. 1997 "La expansión de la frontera agraria en el Nordeste de Misiones: el Plan de Colonización Andresito 1978-1983." Tesis de Licenciatura en Historia. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. UNaM.

ROMERO, Luis Alberto 2003 *La crisis argentina: una mirada al siglo XX*. Buenos Aires. Siglo XXI.

SCHIAVONI, Gabriela 1995 *Colonos y Ocupantes. Parentesco, reciprocidad y diferenciación social en la frontera agraria de Misiones*. Posadas. Edit. Universitaria.

SONZOGNI, Cristina s/f "La colonización en Misiones. Un adelanto sobre el Plan Andresito. Miméo.

VELHO, Otávio G. 1979 *Capitalismo Autoritário e Campesinado*. Sao Paulo-Río de Janeiro. Difel.

“El mejor Congreso, es un Congreso vivo, no muerto ni sometido por el Poder Ejecutivo. Un Congreso participativo, amplio, con representaciones políticas derivadas del seno del pueblo y no de sellos y en el que el debate no sea el fin sino el medio”<sup>58</sup>

Norma G. Alvarez

## A modo de introducción

En los últimos años, el análisis y la interpretación del pasado político de la Argentina sufrieron una interesante renovación. A principios de la década de 1980, se originó un nuevo interés por la historia política y, desde las ciencias sociales y política, “se prestó especial atención al papel de las diferentes instituciones...” (Aznar y De Luca, 2007: 173) a partir de una perspectiva *neoinstitucional*. En relación con esta corriente, el neoinstitucionalismo<sup>59</sup> “presupone ser un enfoque sumamente dinámico (flexible) en el estudio de las instituciones, de cambio institucional y de las diversas dinámicas que influyen en las instituciones y en los individuos, respectivamente. Se parte de la premisa de que las instituciones son una creación humana, por tanto evolucionan y son alteradas por los seres humanos.” (Rivas Leone, 2003:40)

La renovación en los estudios políticos, centró su análisis en el funcionamiento de los partidos durante los períodos electorales; la conformación y dinámica de redes clientelares; las elecciones y los sistemas electorales; las instituciones políticas y el régimen democrático, etc. En relación con las investigaciones, un lugar destacado adquirieron los estudios que tratan el rol de la oposición en el sistema democrático de gobierno; fundamentalmente, los análisis apuntan al accionar de la oposición en el parlamento<sup>60</sup>.

Como institución política de gobierno, el Poder Legislativo se conforma a partir del principio de representación<sup>61</sup>; posee una estructura de policéntrica (orden igualitario) y se constituye en la máxima sede de expresión de la oposición y del pluralismo político. Sostiene Sartori que el estudio del Parlamento se puede realizar desde tres puntos de vista: 1- en orden a los canales de acceso (la forma en cómo y en qué condiciones se elige el parlamento); 2- la extracción económica social de los parlamentarios y, 3- en relación con la función y el funcionamiento del mismo, dentro del sistema político (Sartori, 1992: 177). En lo que respecta al primer punto, el sistema electoral vigente en un territorio, determina el modo en cómo se constituirá el poder legislativo; esto es, la conversión de votos en escaños. Así, los sistemas electorales se pueden clasificar teniendo en cuenta dos

<sup>58</sup> Armando Vidal, periodista parlamentario en el Congreso Argentino. ADC, p. 64.

<sup>59</sup> Dentro de la perspectiva neoinstitucional, el enfoque propuesto por Cohen; March; Olsen y Giddens, consideramos que se ajusta más al análisis que intentamos desarrollar, dado que se centra en la interacción entre las instituciones y los individuos.

<sup>60</sup> Al respecto podemos nombrar los trabajos de Oreste Massari, Juan Linz, Ana María Mustapic; Mariana Llanos; Valeria Palanza; Gianfranco Pasquino, entre otros.

<sup>61</sup> Bobbio define a la representación política como un “ sistema institucionalizado de responsabilidad política, realizada a través de la designación electoral libre de ciertos organismos políticos fundamentales (en su mayoría los parlamentos)” (Bobbio, 2002: 1389)

principios: el de la elección mayoritaria<sup>62</sup> y el de la elección proporcional; dependiendo del principio adoptado, la conformación del legislativo será diferente. A su vez, un sistema electoral organiza la geografía electoral en cada territorio (nacional, provincial y municipal). Esta división puede incluir, distritos; circunscripciones; secciones, etc. Aquellas divisiones electorales más acotadas, dentro de una provincia, se encuentran estrechamente vinculadas a cambios demográficos; por lo tanto, con el tiempo se producen alteraciones. Esas divisiones, influyen en el número de representantes a ser electos.

En relación con las atribuciones del Poder Legislativo, podemos señalar que cumple con funciones esenciales como ser: a) la representativa; b) la legislativa y c) la de control sobre las otras instituciones de gobierno<sup>63</sup>. Acerca de la función de representación, Maurizio Cotta sostiene la importancia primordial de la misma en tanto, sobre ella se basan las demás funciones parlamentarias. Con respecto a las dos últimas funciones, Sartori realiza una distinción entre lo que denomina *control legislativo* y *control político*. A esta última, Ana María Mustapic la designa con el nombre de *control parlamentario*. El control político o parlamentario, tiene que ver con la fiscalización que efectúa el Parlamento al Poder Ejecutivo y sus órganos de gobierno. Por su parte, la función de control legislativo se relaciona con la capacidad que tienen los representantes de legislar; esto es: proponer, redactar, aprobar o rechazar leyes y, *controlar* su aplicación.

A partir de lo expresado, nuestro interés se centra en estudiar el funcionamiento del Poder Legislativo en la Provincia de Misiones y, fundamentalmente, el accionar de la oposición. Como una primera aproximación a la problemática, en esta comunicación examinamos dos cuestiones. Por un lado, atendemos a las unidades de pensamiento que son fundamentales en el análisis de poder legislativo y la oposición parlamentaria; y, por otro, a partir de esas conceptualizaciones, efectuamos un recorrido histórico por la organización y estructura de funcionamiento de la Cámara de Representantes de Misiones. Dos aspectos que son centrales para "...reflexionar sobre la especificidad de la oposición política..."(Castiglioni, 1997:9) legislativa en nuestra provincia.

Es sabido que dentro del sistema democrático de gobierno, las elecciones constituyen el método para designar los representantes; por lo tanto, la finalidad última de todo partido político es ganar elecciones y acceder al poder de Estado (Nohlen, 1995; 11). Con este objetivo, durante el tiempo electoral, los candidatos despliegan diversas estrategias tendientes a persuadir al electorado y exponer las inconsistencias programáticas, en que incurren los candidatos de los partidos adversarios. En esa competencia electoral, un partido político obtendrá el triunfo y los que logren el número legalmente establecido por las leyes electorales para acceder a escaños parlamentarios, se convertirán en oposición.

Desde una perspectiva general, definimos a la oposición como la "...unión de personas o grupos que persiguen fines contrapuestos a aquellos individualizados y perseguidos por el grupo o por los grupos que detentan el poder económico o político o que institucionalmente se reconocen como autoridades políticas, económicas y sociales respecto de los cuales los grupos de oposición hacen resistencia sirviéndose de métodos y medios constitucionales-legalistas o ilegales y violentos"<sup>64</sup>. Así, la oposición puede ser tanto parlamentaria, como no. Con respecto a la oposición parlamentaria, su rol principal es examinar críticamente las acciones del ejecutivo. En este sentido, Pasquino al igual que

---

<sup>62</sup> Algunos, consideran que el sistema mayoritario asegura la gobernabilidad.

<sup>63</sup> Otra función que identifican los politólogos es la de legitimación (sostén del sistema político).

<sup>64</sup> Zucchini, Giampaolo; en: Bobbio y Otros (2002:1080]

Massari, consideran que es fundamental para el sistema democrático porque, “...una oposición bien equiparada, mejora la calidad de la democracia...”. Por otra parte, teniendo en cuenta que el Parlamento se conforma a partir del principio de representación, la oposición político-parlamentaria y el Poder Legislativo, constituyen una función indefectible para el funcionamiento pleno de la democracia política.(Castiglioni, 1997:10),

Por otra parte, podríamos advertir que los legislativos pueden presentar varias características teniendo en cuenta su composición. Así, cuando el partido que gobierna tiene mayoría parlamentaria, se da el caso que las legislaturas poseen una sola voz por la debilidad numérica de la oposición. También, puede darse el caso que esa única voz se escuche porque la oposición acuerda con la mayoría o bien renuncia a su papel por múltiples causas<sup>65</sup>. En estos casos, no existen mayores problemas para proponer y aprobar las políticas de gobierno.

Otras características se presentan cuando la mayoría parlamentaria está en manos de la oposición; o bien, cuando ésta logra su cometido a través del [obstruccionismo parlamentario](#)<sup>66</sup>. En algunas ocasiones, tanto el accionar del gobierno como de la oposición (parlamentaria y no parlamentaria), pueden originar problemas de gobernabilidad; y en este sentido, Huntington expresa que “la gobernabilidad de una democracia depende de la relación entre la autoridad de las instituciones de gobierno y las fuerzas de las instituciones de oposición”<sup>67</sup>.

Presentadas algunas nociones que hacen a las funciones del poder legislativo, realicemos ahora un recorrido histórico por la estructura de funcionamiento y organización de la legislatura misionense.

### **El Poder Legislativo: su estructura de funcionamiento.**

En el año 1951, entró en vigencia la ley electoral 14.032 que establecía el voto uninominal por circunscripciones<sup>68</sup>. Por esta Ley, Misiones fue dividida en dos circunscripciones electorales y participó de la elección de Presidente y Vicepresidente de la Nación y, dos delegados al Congreso Nacional. En esta oportunidad los candidatos que resultaron electos pertenecían al Partido Peronista.

Unos años más tarde, en diciembre de 1953, durante el segundo gobierno de Juan Domingo Perón, Misiones recuperó su condición de Provincia Argentina (Ley 14.294) y, en abril de 1954 los ciudadanos participaron del proceso electoral para elegir representantes a la Convención Constituyente<sup>69</sup>. En esta oportunidad, la Provincia fue dividida en quince

---

<sup>65</sup> Expresa Orlandi que la renuncia al papel de oposición se puede generar por corrupción o incapacidad de la oposición. En este caso, sostiene que se generan “parlamentos seguidistas”.

<sup>66</sup> Esta técnica se denomina “filibusterismo” y se aplica en el parlamento cuando se pretende obstaculizar un acto legislativo (ej. aprobación de una ley), generalmente mediante un discurso de larga duración. Orlandi sostiene que aún siendo minoría la oposición puede lograr este cometido cuando se denota una pusilanimidad de la mayoría. (Orlandi, 1998: 114).

<sup>67</sup> Citado por Bobbio, Norberto y Otros; (2002: 704)

<sup>68</sup> En la República Argentina este sistema se puso en práctica por primera vez, en el año 1904, a instancias del Ministro del Interior Joaquín V. González (ley 4.161). este sistema favorece a los partidos grandes en detrimento de los más chicos.

<sup>69</sup> El 25 de abril de 1954 también se eligió Vicepresidente de la Nación a raíz del fallecimiento de Juan Quijano.

circunscripciones electorales<sup>70</sup>. Dado los resultados del escrutinio, en cada circunscripción, la representación en la Convención correspondió a los candidatos del Partido Peronista. El 19 de noviembre de 1954 fue sancionada la Constitución Provincial y, un mes más tarde, el 17 de diciembre, el Comisionado Nacional Claudio Arrechea, convocó a elecciones para el día 20 de marzo de 1955. En esta oportunidad se elegirían dos senadores y dos diputados nacionales; treinta y dos diputados provinciales y, el gobernador y vice de la provincia. Como en 1951, para la elección de los diputados nacionales, Misiones, fue nuevamente dividida en dos circunscripciones electorales y, mantuvo como en 1954, la cantidad de 63 circuitos electorales. Con respecto a la elección de diputados provinciales, el artículo 6 del Decreto 616 de diciembre de 1954, sostenía que “De acuerdo a lo dispuesto por la clausula 7 de las Disposiciones Transitorias de la Constitución de la Provincia de Misiones, en la elección de Representantes Provinciales, se le asignarán ocho (8) representantes por la minoría, al partido que obtenga mayor número de votos siempre que los sufragios obtenidos excedieran al 35% del total. Si solo excedieran al 20% se le asignará cuatro (4) Representantes...”

Las elecciones de marzo de 1955, dieron el triunfo al Partido Peronista por más del 73% de los votos y, en consecuencia, le otorgó la mayoría absoluta en la Cámara de Representantes de la Provincia. La misma quedó conformada con veintiocho diputados del peronismo y cuatro del radicalismo. Esta primera experiencia provincial fue relativamente breve; el ejecutivo asumió sus funciones el 4 de junio y el 20 de septiembre fue depuesto por la Revolución Libertadora. Dada la composición de la cámara, el partido gobernante tuvo un control total sobre los proyectos y aprobaciones de leyes.

El golpe militar además de provocar el quiebre institucional, derogó al poco tiempo, la constitución nacional de 1949 y las provinciales sancionadas durante el gobierno peronista. Así, el artículo 4 de la Proclama del 27 de abril de 1956 determinaba: “Dejase sin efecto las constituciones sancionadas para las provincias de Chaco, La Pampa y Misiones sin perjuicio de los actos y procedimientos que hubiesen quedado definitivamente concluidos a raíz de su aplicación”. En el caso de Misiones, el gobernador Adolfo Pomar, por decreto 759 de abril de 1957, convocó a elecciones de convencionales constituyentes provinciales para el 28 de junio de 1957, en simultáneo con las que se realizarían a nivel nacional. Los conflictos que se presentaron en la Convención, determinaron que la sanción de la misma se realizara en abril de 1958. Es la Constitución que con enmiendas, nos rige hasta el presente.

Respecto del tema que nos ocupa, la segunda parte de la Constitución, hace referencia en el Título Primero al Poder Legislativo; y, expresa en uno de sus artículos (82) que Misiones adoptará el sistema unicameral. Esto implica, la conformación de una Cámara de Representantes que es elegida directamente por el pueblo, como en otras 13 provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>71</sup>. Asimismo, con respecto al número de representantes, el artículo 82 expresa que los mismos son elegidos “...en la proporción de

---

<sup>70</sup> La circunscripciones eran: Departamento Capital (de la I a la III); Departamento Apóstoles (IV); Departamento Candelaria (V y VI); Departamento Concepción de la Sierra (VII); Departamento San Ignacio (VIII y IX); Departamento San Javier (X y XI); Departamento Caingúas (XII); Departamentos Caingúas y Guaraní (XIII); parte del Departamento San Pedro y parte del Dto. Iguazú (XIV) y, parte del Dt. Iguazú y General Manuel Belgrano (XV). En total comprendía el Distrito de Misiones sesenta y tres circuitos electorales. Boletín Oficial, Enero de 1954, pp. 14 y 15.

<sup>71</sup> Las provincias de Buenos Aires, Salta, Córdoba, Santa Fe, San Luis, Entre Ríos, Catamarca, Corrientes y Mendoza poseen legislaturas bicamerales.

uno por cada doce mil habitantes o fracción que no baje de ocho mil quinientos, con arreglo a la población censada...”; y que, luego de cada censo nacional o provincial, la ley debe determinar el número de habitantes que ha de representar cada diputado. Claramente especifica el artículo, que en ningún caso el número total de representantes puede exceder de cuarenta ni ser menor de treinta.

Por otra parte, el análisis de la Constitución posibilita evidenciar que la legislatura misionera cumple con las funciones enunciadas anteriormente de representación, legislación, control parlamentario y legitimación del poder político. Respecto del *control político*, el artículo 95 expresa:

La Cámara podrá hacer concurrir al recinto de sesiones a los ministros del Poder Ejecutivo para pedirles los informes y explicaciones que estime conveniente, citándolos con tres días de anticipación por lo menos, salvo los casos de urgencia, comunicando en la citación los puntos sobre los cuales deberá informar. Podrá también la Cámara o sus Comisiones pedir al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial los datos e informes que estime necesarios y éstos están obligados a darlos en el tiempo en que le sean solicitados. Esta facultad podrá ejercerla también cuando se trate de sesiones de prórroga o extraordinarias.

Siendo una de las funciones esenciales del legislativo, es poco frecuente su puesta en práctica y, generalmente ésta se resume al balance anual que realiza el ejecutivo del programa de gobierno. Que los ministros del Poder Ejecutivo concurren en contadas ocasiones a presentar informe, esta determinado por la composición de la Cámara de Representantes en los distintos períodos de gobierno, que analizaremos más adelante.

Ahora bien, en el **Capítulo Segundo** se estipulan los requisitos fundamentales para que pueda sesionar el legislativo. El artículo 98 expresa que el mismo no puede sesionar sin la mayoría de los miembros que lo componen. No obstante, a continuación manifiesta que, luego de “...tres citaciones especiales consecutivas sin poderse reunir por falta de quórum, podrá sesionar con la tercera parte de sus miembros, con excepción de los casos en que por esta Constitución se exija quórum especial...”. Las citaciones se efectúan con un intervalo de 48 horas y, en esas sesiones solo se trata los asuntos determinados en el orden del día.

En lo que atañe a la función de *control legislativo*, la constitución se explyea en el **Capítulo Tercero**. El artículo 101, inciso 4 declara que “[Corresponde a la Cámara] ... legislar sobre el uso, disposición y enajenación de las tierras e inmuebles de propiedad provincial”; en el inciso 7 sostiene que la legislatura debe “promover la colonización en las tierras fiscales o en los latifundios que no cumplan la función social de la propiedad; fomentar la producción, la industria y el comercio auspiciando el desarrollo de las empresas cuyo capital contribuya al bienestar general; propender a la formación de sociedades cooperativas; fomentar el incremento de las actividades agropecuarias; planificar una plantación forestal que persiga una racional explotación de sus bosques y la forestación y reforestación; auspiciar el turismo contemplando la finalidad social de su objetivo; facilitar los medios de transporte hacia los centros de consumo y puertos de embarque, mediante caminos, vías férreas y medios de transporte fluvial y aéreos, y en general desarrollar una política legislativa tendiente al bienestar social y a la felicidad de los habitantes de la Provincia”. En el mismo artículo, en el inciso 20 se enuncia que la Cámara puede “autorizar la cesión de tierras de la Provincia para objetos de utilidad pública, con el voto de los dos tercios de los miembros presentes y con unanimidad de los votos de los miembros de la

Cámara, cuando esa cesión importe abandono de jurisdicción o desmembramiento territorial, dentro de los límites prescriptos por la Constitución Nacional. En este último caso la ley deberá ser "ad-referéndum"; y, en el inciso 21 se especifica que el Poder Legislativo está facultado para "crear reparticiones autárquicas pudiendo darles facultades para designar su personal y administrar los fondos que se les asigne, dentro de las prescripciones de la ley de creación".

Más allá de lo que establece la doctrina de la separación de los poderes, la función de legislar es hoy compartida con el Poder Ejecutivo; tornándose éste, en un órgano legislador "tanto o más importante que el Congreso" (Palanza, 2006: 41). En este sentido, el artículo 116 de la Constitución Provincial expresa que entre las atribuciones y deberes del Gobernador están las de,

...2) participar en la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, teniendo el derecho de **iniciarlas por proyectos presentados a la Legislatura** y tomar parte en su discusión por sí, por medio del Vice-Gobernador o de los ministros

3) vetar total o parcialmente las leyes sancionadas por la Cámara de Representantes, en la forma dispuesta por esta Constitución dando los fundamentos de las observaciones que formule;...

En cuanto a este último ítem, el Poder Ejecutivo dispone de un tiempo para realizar las observaciones en todo o en parte de una ley y devolverlo a la Legislatura. Así, el artículo 103, señala que pasado diez días sin que el Ejecutivo responda, la ley queda promulgada. Asimismo, el artículo 104 expresa que, desechado en todo o en sus partes, el proyecto debe volver a la Legislatura con las objeciones; pero, si la Cámara insiste en la sanción con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, ésta se convertirá en ley y el Poder Ejecutivo deberá promulgarla. El artículo además señala que:

...No existiendo la mayoría citada para su insistencia, ni mayoría para aceptar la modificación propuesta por el Poder Ejecutivo, no podrá repetirse en las sesiones de ese año.

Vetado en parte un proyecto de ley por el Poder Ejecutivo, no podrá promulgarse la parte no vetada, excepto respecto de la ley general de presupuesto que, en caso de ser vetada, sólo será reconsiderada en la parte observada, quedando el resto en vigencia.

Si al tiempo de devolver al Poder Ejecutivo una ley observada la Cámara hubiere entrado en receso, ésta podrá pronunciarse acerca de la aceptación o no aceptación de las observaciones durante las sesiones de prórroga, extraordinarias u ordinarias subsiguientes.

Las sesiones de la cámara para el tratamiento de comunicaciones, declaraciones, leyes, etc., es el último paso del trabajo legislativo. Éste se inicia en subgrupos de tarea denominados comisiones. Las mismas, se crean de acuerdo a temáticas generales vinculadas entre sí y se constituyen con diputados de diferentes bloques partidarios. Internamente, cuentan con un presidente, un vicepresidente y un secretario de comisión. Las más importantes, como ser por ejemplo, Presupuesto; Asuntos Sociales y Educación; etc, están presididas por diputados de la mayoría parlamentaria.

Las comisiones de trabajo, posibilitan que se genere en un ámbito más restringido, las discusiones y negociaciones entre las distintas fuerzas políticas sobre iniciativas de ley. Sostienen Leiras y Ardanas que "...actúan como un formidable filtro, que permite al Congreso priorizar adecuadamente, de entre tantas iniciativas, las que tendrán chances de

ser consideradas y aprobadas en el plenario...”<sup>72</sup>. Además de las comisiones permanentes, todas las Cámaras de Representantes se conforman con Comisiones Especiales, las cuáles tienen función respecto de un tema específico; por ejemplo, la Comisión Parlamentaria de Seguimiento y Control de Fondo Especial de Tabaco.

En base a los cambios propiciados en el Reglamento de la Cámara, las comisiones permanentes pueden sufrir modificaciones y reestructuraciones. En este sentido, se advierten cambios en la comisiones de la legislatura misionera. A partir de 1983 las que se constituyeron fueron:

- 1- Presupuesto, Impuesto y Hacienda.
- 2- Legislación General y Justicia
- 3- Asuntos Agropecuarios, Cooperativas, Colonización y Forestación
- 4- Asuntos Constitucionales, Municipales y Juicio Político
- 5- Asuntos Sociales, Salud Pública y Educación
- 6- Asuntos Económicos, Obras Públicas e Industria.
- 7- Poderes, Peticiones, Acuerdos, Reglamento y Biblioteca
- 8- Comercio, Transporte y Turismo
- 9- Trabajo y Régimen del Empleado Público.

Sobre la base de estas, se produjeron reformulaciones y surgieron 3 nuevas comisiones hasta el año 2008. Las mismas son:

- 1- Presupuesto, Impuestos, Hacienda y Asuntos Económicos
- 2- Legislación General, Justicia y Comunicaciones
- 3- Desarrollo Forestal, Agropecuario y de Cooperativas
- 4- Asuntos Constitucionales, de los Derechos Humanos, Municipales, Juicio Político.
- 5- Salud y Asuntos Sociales
- 6- Educación, Cultura y Deporte
- 7- Comercio, Industria, Derechos del Usuario y Consumidores y Turismo
- 8- Poderes, Peticiones, Acuerdos, Reglamento y Biblioteca
- 9- Obras, Transporte y Servicios Públicos
- 10- Trabajo y Régimen del Empleado Público;
- 11- Recursos Naturales y Conservación del Medio Ambiente;
- 12- Genero, Familia y Juventud.

Por Ley 4448, en septiembre del 2008 se creó una nueva Comisión Permanente, la de Integración Regional y Asuntos del Mercado Común del sur, constituida por 7 diputados; 4 por la mayoría y 3 de la minoría.

## **La Representación Política en el Poder Legislativo**

En el sistema democrático de gobierno, cobra fundamental importancia el sistema de partidos imperante. A lo largo de los años, el estudio de los sistemas de partidos produjo diferentes enfoques y tipologías, teniendo en cuenta aspectos tales como la fragmentación o

---

<sup>72</sup> Trabajo publicado en ADC bajo el título: “Para informar sobre la actividad parlamentaria: algunas instrucciones desde la Ciencia Políticas”, página 56.



polarización del poder<sup>73</sup>. Cuando hablamos de sistemas de partidos, hacemos referencia a las interacciones que resultan de la competencia político electoral y se ve reflejado en la conformación parlamentaria. Por qué es importante analizar la composición partidaria del legislativo?; porque, “...en un momento determinado puede definir la forma en que funciona el gobierno; en especial, si dicha composición impacta sobre la decisión de los legisladores de votar a favor o en contra, los proyectos de ley que aquél apoya”<sup>74</sup>.

Desde 1953, el sistema de partidos que caracterizó la representación política en Misiones, es el bipartidismo; más allá, de alguna variante en diversos períodos históricos. Desde el punto de vista de Sartori, el bipartidismo se caracteriza por la competencia entre dos partidos por obtener la mayoría de los escaños y, por lo tanto poder gobernar solos; pero, que a la vez, posibilite la alternancia en el poder (2000:232-244). Con respecto a lo establecido por el artículo 82 de la Constitución, desde la conformación de la primera legislatura hasta el quiebre institucional de 1976, la Cámara contó con un número de 32 diputados. Este número de Representantes variará en los períodos siguientes; pero, vemos primero como se conformó la Cámara de Diputados durante los períodos democráticos que se sucedieron entre 1955 y el año 1976. Ya hemos señalado que en 1955, el peronismo obtuvo el control del ejecutivo y la mayoría parlamentaria quedando el radicalismo como fuerza minoritaria con solo cuatro diputados.

En los períodos legislativos que se desarrollan en las décadas de 1960 y 1970, el sistema de partidos que prevaleció, desde nuestra perspectiva, fue el de *pluralismo limitado o moderado*. Así, en lo que respecta a las elecciones de 1960, con el peronismo proscripto, las fuerzas políticas que concentraron la mayoría de los votos fueron la UCRI y la UCRP. En esta oportunidad, la UCRI logró el control del Ejecutivo, no así del Legislativo. La legislatura se conformó con 14 representantes de la UCRI, 13 de la UCRP, 4 del Partido Demócrata Cristiano y 1 del Partido Socialista. En tal sentido, el acuerdo y la búsqueda de consenso para la formación y sanción de leyes, fue una de las características de su funcionamiento.

De igual modo, durante el período 1963-1965, la legislatura contó con un mayor número de partidos representados. La UCRP y la UCRI, vieron reducido su número de escaños (10 y 9 respectivamente) y se incorporaron nuevos partidos. El socialismo participó con 2 representantes, la Unión del Pueblo Argentino con 5, la Democracia Cristiana con 4 y con 2 la Unión Cívica Popular Misionera. Lo mismo podemos sostener para el período 1965-1967, donde la fragmentación política estuvo muy marcada por la presencia de 9 partidos; de los cuáles, la UCRP contaba con el mayor número de diputados aunque, no lograba la mayoría necesaria para gobernar solo. Esta situación, le obligaba a consensuar con los otros partidos y establecer coaliciones parlamentarias. A los partidos ya señalados debemos nombrar el Partido Agrario Misionero, Unión Popular y Unión Provincial; estos dos últimos, adhiriendo a la ideología peronista.

Más allá que hablemos de un *pluralismo moderado*, hay que aclarar que la estructura del mismo seguía siendo bipolar; esto implica que, “en lugar de dos partidos,

---

<sup>73</sup> Algunos autores establecen una tipología teniendo en cuenta el número de partidos representados. Otros, como Sartori, prestan atención al número de partidos, pero también, a la distancia ideológica entre los mismos. A partir de la clasificación Duverger (monopartidistas-bipartidistas y multipartidistas), Sartori construye una tipología que abarca siete clases: Partido Único; Partido Hegemónico; Partido Predominante; Bipartidista; Pluralismo Limitado; Pluralismo Extremo y Atomización. (2000:158)

<sup>74</sup> Asociación por lo Derechos Civiles: *Informe del Congreso 2005*. Documento de Trabajo del Proyecto “Cada Voto con su Nombre”, p. 14.

hallamos por lo general alineaciones bipolares de coaliciones alternativas” (Sartori; 2000:224).

Con respecto al período 1973-1975 la representación parlamentaria, nuevamente se constituyó en *bipartidista*. En este período, el peronismo conformó un frente electoral partidario reservándose la hegemonía del mismo. La alianza con terceros, originó la ruptura partidaria y la conformación de Tercera Posición, que le restó un número considerable de votantes y, consecuentemente de escaños parlamentarios. De tal modo, la legislatura se conformó con 14 diputados del FreJuLi, 8 de Tercera Posición (bloque del cual se escinden tres diputados que conformaron un bloque denominado “Justicialista”) y 9 de la Unión Cívica Radical. El período siguiente en la legislatura siguió el predominio del Justicialismo<sup>75</sup>, aún cuando la UCR incrementó el número de legisladores (13).

Con el retorno a la democracia (1983) y de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución Provincial, la Cámara de Representantes incrementó el número de legisladores pasando de 32 a 40. Este número se mantendrá hasta el año 2003. Asimismo, desde 1983 y hasta la actualidad, podríamos sostener que Misiones se constituyó con un *sistema bipartidista con partido predominante*. Este tipo de sistema hace referencia a la presencia de un partido que logra la mayoría absoluta de los escaños por varios períodos consecutivos de gobierno.

El 30 de octubre de 1983, en elecciones sin proscripción, por primera vez la Unión Cívica Radical le ganó al Partido Justicialista. El resultado del escrutinio en lo que atañe a la categoría de diputados provinciales, le otorgó a la UCR 119.056 votos y, al Justicialismo 112.816. De acuerdo a estos resultados, la Cámara de Representantes se conformó con dos bloques; la UCR con 21 escaños y el justicialismo con 19. Durante este período, el ejecutivo elevó varios proyectos de ley sobre educación, energía, turismo, etc.; que fueron tratados y sancionados por la legislatura<sup>76</sup>. Dada la situación económica de la Argentina al momento de producirse las elecciones de renovación parlamentaria en 1985, la UCR obtuvo un claro triunfo electoral que le permitió el aumento del número de diputados en la Cámara, que pasó de 21 a 24.

La inestabilidad institucional provocada por la rebelión militar en la Semana Santa de 1987 y, la actividad económica que se desaceleró, favoreció el triunfo del Justicialismo en todas las categorías (gobernador-diputados nacionales-diputados provinciales); no obstante, la UCR mantuvo la mayoría en la Cámara de Diputados. Desde el triunfo electoral de 1983, el radicalismo no consiguió acceder nuevamente al ejecutivo provincial; y, a partir de 1989, perdió el control del legislativo. Desde ese año y hasta el año 2003, el predominio partidario en la legislatura fue del Partido Justicialista, que contó siempre con mayoría para el tratamiento y la sanción de leyes.

Dos aspectos fundamentales hay que considerar para las elecciones que se realizaron en el 2003. Por un lado, en el año 2002 se modificó el artículo 212 de ley 2562, por lo cual la legislatura a partir del año 2003 pasaría a contar con 35 diputados. Por otro lado, los problemas internos del justicialismo provocaron en ese último año, la ruptura más importante del Partido. Los dirigentes que se alejaron, entablaron conversaciones con algunos dirigentes del radicalismo y constituyeron, antes de las elecciones, un nuevo grupo político que se presentó a la competencia electoral como Frente Renovador. En la historia

---

<sup>75</sup> Además del FreJuLi y de Tercera Posición, el nuevo partido que se incorpora fue el Auténtico.

<sup>76</sup> En relación con el periodo 1983-1987, se está llevando adelante una investigación sobre el rol de la oposición a partir del análisis de los diarios de sesiones y la información periodística.

política de Misiones, desde ese momento, se incorporó a la disputa electoral, otro actor con posibilidades de desplazar a los partidos tradicionales.

La conformación de la Cámara en el año 2003, va a mostrar una representación de pluralismo limitado con la presencia de varios partidos políticos. De tal modo, durante el período 2003-2005, fue necesario establecer coaliciones entre bloques, y/o diputados para lograr el tratamiento y la sanción de algunas leyes. La legislatura durante este período quedó conformada por el Justicialismo<sup>77</sup> con 13 representantes; el Frente Renovador 11, el Frente Social y Productivo<sup>78</sup> 8 y el MAP, el Fregen y el MID con 1 representante cada uno. A Partir de las elecciones legislativas del 2005, la situación en la Cámara tuvo un cambio sustancial al lograr el Frente Renovador una mayoría absoluta (21 escaños) que le permitió tener quórum propio. Aún cuando en el año 2007, el Frente Renovador pierde un diputado, la fragmentación del legislativo en 11 bloques parlamentarios, no le acarrea mayores conflictos.

## Conclusión

Entre los estudios referidos a las instituciones de gobierno, el análisis del Poder Legislativo cobró relativa importancia, en tanto se constituye, en una de las instituciones fundamentales del régimen democrático. Tanto su análisis, como el de otras instituciones (ejecutivo y judicial en su instancia superior), posibilitan comprender el funcionamiento del régimen político de gobierno.

Nuestro interés como lo hemos señalado, es iniciar el estudio de la oposición parlamentaria en el ámbito de la provincia de Misiones. Para tal fin, debemos previamente conocer como se estructura la Cámara de Representantes y atender a su evolución histórica. En este sentido, hemos intentado en esta comunicación, presentar desde la perspectiva diacrónica, una aproximación al estudio del Poder Legislativo de Misiones en lo que respecta a su conformación y estructura de funcionamiento.

Partimos de examinar, no exhaustivamente, algunas de las unidades de pensamiento que son fundamentales para realizar el análisis institucional. Consideramos que nuestro estudio debe organizarse desde la perspectiva neoinstitucional, en tanto ésta entiende que “el papel y los roles de las instituciones políticas son fundamentales a la hora de explicar la estabilidad, el cambio o incluso la inestabilidad de un determinado sistema político y de la propia política, respectivamente.” (Rivas Leone, 2003:39)

En relación con las funciones que competen al ámbito legislativo, nuestro objetivo de trabajo tiende a profundizar el análisis de la función de control legislativo y control político. Tanto una función como la otra, podrán ser más fuertes o débiles dependiendo de la conformación de los parlamentos. Es relevante el análisis de la composición parlamentaria porque concierne al *sistema de interacción* entre partidos. En el caso de Misiones, se observa que el sistema se caracteriza por el bipartidismo, más allá de que en algunos períodos prevalecieran en la Cámara varios bloques políticos. Esas interacciones, determinará en última instancia el modo de funcionamiento del poder legislativo y el rol que asumirá la oposición.

---

<sup>77</sup> Desde las elecciones de 1999 se presentaba como Frente para el Cambio.

<sup>78</sup> Con ese nombre se presentó la UCR en elecciones. Algunos de sus representantes posteriormente adhirieron al Frente Renovador de la Concordia.

Hemos visto que conforme a lo dispuesto por la Constitución Provincial, aún cuando el número de legisladores varió en diversos períodos, el mismo no supera los 40 diputados. Asimismo, y acorde a lo dispuesto en el reglamento de Cámara, los diputados, en el ejercicio de su función legislativa, se organizan en comisiones de trabajo. Éstas, se fueron reestructurando con el tiempo y, en algunos casos, se organizaron otras nuevas. El funcionamiento de la cámara a través de las comisiones, permite una mayor agilidad en el tratamiento de los proyectos de ley, presentados por los legisladores o por el Ejecutivo.

Por otra parte, desde una primera mirada, se percibe que en algunas etapas de gobierno, el ejecutivo tuvo una fuerte injerencia sobre el Poder Legislativo y, como señala Maurizio Cotta, cuanto mayor es la solidez de un Ejecutivo frente a un Parlamento, las iniciativas legislativas que tienen origen en la cámara, terminan siendo una actividad residual. Esta fuerza del ejecutivo sobre el legislativo, se advierte al analizar la composición de la Cámara de Representantes en los distintos períodos de gobierno. Asimismo, teniendo en cuenta la composición parlamentaria, podríamos sostener que el rol de la oposición, en lo concerniente al control político, prácticamente es mínimo. No obstante, aún el estudio respecto de la oposición parlamentaria en Misiones, se encuentra en su primera etapa.

## **Bibliografía**

- ADC (Asociación por los Derechos Civiles): *Informe Congreso 2005*, Buenos Aires, 2006.
- Aznar, Luis y De Luca, Miguel (coordinadores): *Política. Cuestiones y Problemas*, Buenos Aires, Emece, 2006.
- Biazzì, Ricardo: *Provincia de Misiones ¿es viable su modelo constitucional?*, UNaM, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Posadas, 1982.
- Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco: *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 2002.
- Castiglioni, Franco: "Prologo"; en: Pasquino, Gianfranco: *La oposición en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires, Eudeba, 1997.
- Degiusti, Oscar: "Votaciones nominales en la Cámara de Representantes de Misiones", Posadas, 2007, (documento de trabajo-inédito).
- Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995
- Lorenzo, Celso Ramón: *Manual de Historia Constitucional Argentina*, Buenos Aires, Juris, 1999, Tomo 3
- Llanos, Mariana y Mustapic, Ana María: *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Santa Fe (Argentina), 2006.
- Massari, Oreste: "Naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias"; en: Pasquino, Gianfranco: *La oposición en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires, Eudeba, 1997.
- Orlandi, Hipólito: "Parlamentos y Congresos", en: Orlandi Hipólito: *Las instituciones políticas de gobierno*, volumen I, Buenos Aires, Eudeba, 1998.

- Orlandi, Hipólito y Alicia Olivieri Alberti: “Las Instituciones políticas de gobierno”; en: Orlandi, Hipólito (compilador) *Las instituciones políticas de gobierno*. Volumen 1. Buenos Aires, Eudeba, 1998.
- Palaza, Valeria: “Delegación y control parlamentario en Argentina”; en: Llanos, Mariana y Mustapic, Ana María: *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Santa Fe (Argentina), 2006
- Pasquino, Gianfranco: “Oposición, gobierno sombra, alternativa. Por qué y cómo estudiar a la oposición.”; en: Pasquino, Gianfranco: *La oposición en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires, Eudeba, 1997.
- Rivas Leone, José Antonio: “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”; en: *Reflexión Política*, Año 5, N° 9, Junio de 2003, IEP-UNAB, Colombia.
- Saín, Marcelo Fabián: *Notas de ciencia política. Esbozo de una sistemática social de la política*, Buenos Aires, Universidad de Quilmes, 2007.
- Sartori, Giovanni: *Elementos de teoría política*, España, Alianza, 1992.
- : *Partidos y Sistemas de Partidos*, España, Alianza, 2000.
- Zouví, Susana: “Organización institucional de la actual Provincia de Misiones: evolución del Poder Legislativo. Período 1973-1976”; Ponencia presentada en el Encuentro de Geohistoria Regional, Resistencia, 1987.

Norma Alvarez  
Posadas, agosto de 2009.-

IX Encuentro Nacional y III Congreso Internacional de Historia Oral de la  
República Argentina

**Clientelismo político y prácticas electorales. La UCR y el PJ en Misiones (1955-1999)**

Alvarez, Norma Graciela  
Universidad Nacional de Misiones.

**Introducción**

La vida política del Territorio Nacional de Misiones -al igual que los otros Territorios Nacionales-, va a sufrir una transformación a partir de la sanción de la Constitución de 1949. Esta, les otorgó a sus habitantes el derecho de participar en la elección del presidente y vicepresidente de la nación. Así, en 1951 Misiones intervino por primera vez en una elección nacional. Años más tarde, con la sanción de la ley 14.294 de 1953<sup>79</sup>, el Territorio de Misiones recuperó su condición de Provincia. La modificación del status jurídico, transformó a los habitantes en ciudadanos; y, por primera vez en 1955, los misioneros eligieron sus propios gobernantes.

Hasta la sanción de la Ley de Provincialización, la vida electoral del Territorio se circunscribía a los ámbitos comunales. En ellos, existía una diversidad de agrupamientos políticos que competían electoralmente por los cargos en los concejos municipales<sup>80</sup>. No obstante esta pluralidad de agrupamientos, al momento de formalizarse las primeras elecciones provinciales (Convencionales Constituyentes en 1954 y, Gobernador y Diputados Provinciales en 1955), solo tres fueron los partidos que participaron de la contienda electoral: la Unión Cívica Radical, el Partido Peronista y el Partido Comunista. En el período que transcurre entre 1955 y las elecciones del año 1999, los partidos que hegemonizaron la representación política -más allá de quiebres institucionales o de la proscripción del peronismo-, fueron la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista.

El propósito de esta ponencia, es presentar un aspecto de la historia política de Misiones que se relaciona con el accionar de los partidos políticos. Puntualmente, nos interesa recuperar, desde un abordaje histórico, las relaciones que los partidos y los políticos construyen a lo largo del tiempo, como una de las posibles estrategias para captar la adhesión del electorado. En tal sentido, centramos nuestro análisis en las prácticas políticas

---

<sup>79</sup> Ley de Provincialización de Misiones que se sanciona el 10 de diciembre y se promulga el 22 del mismo mes.

<sup>80</sup> En su tesis doctoral Yolanda Urquiza señala que en el período 1935-1936 algunas de los grupos políticos que participaban en las elecciones municipales eran: Unión Vecinal Colonial; Partido Demócrata Nacional; Partido Progresista; Alianza Obrera y Campesina; Unión Popular; Unión Cívica Radical; Partido Socialista; Comité Popular; Unión Vecinal, etc. Urquiza, Yolanda: *Las prácticas políticas en los partidos radical y peronista. Misiones 1947-1997*, Universidad de Barcelona, 2005.

que desarrollan tanto la UCR como el Partido Justicialista en el período 1983-1999. Partimos del supuesto de considerar que las relaciones entre los sujetos se configuran como relaciones de poder, dominación y reciprocidad. Estas relaciones –en el campo político– constituyen la base de relaciones de tipo clientelar que involucran de modo diverso a aquellas personas que, desde la condición de ciudadano/a, adquieren el “poder” de designar sus representantes.

Cuando iniciamos el estudio de los partidos políticos en Misiones, advertimos que más allá de los aspectos normativos y formales con los que cuentan los partidos para el normal funcionamiento y organización, existían mecanismos informales que se ponían en práctica en la lucha por el poder. Estos, forman parte de una red de relaciones que se van construyendo con el tiempo y dan sustento a las redes clientelares. Así, nos ocupamos de narrar algunas prácticas políticas electorales -ligadas al clientelismo de partido-, donde está presente “La distribución personalizada de favores y bienes...indispensable para la obtención de apoyo y lealtades...”<sup>81</sup>.

### **Los sujetos de las prácticas**

Abordar el estudio de las prácticas políticas y las relaciones clientelares, nos pone frente a una serie de categorías conceptuales que permiten mostrar cómo se establece la relación entre los sujetos partícipes de las mismas. En la conformación de esas redes políticas, podemos reconocer tres tipos de sujetos: dirigentes, punteros y electores (clientes). En este apartado, haremos referencia –fundamentalmente– a los intermediarios (punteros) y dirigentes.

Aún cuando se establece una diferencia entre dirigentes y punteros, debemos señalar que éstos también son dirigentes políticos ubicados en otro nivel de jerarquía; se sitúan en un nivel intermedio entre aquellos (dirigentes) y la base electoral. Cuando recabamos los testimonios de los punteros políticos, surgieron otros apelativos para nombrarse a sí mismos; por ejemplo, dirigentes barriales y militantes de base. Algunos entrevistados sostienen que prefieren esos otros calificativos porque, “...*tradicionalmente se los menosprecia con ese apelativo de puntero*”. Desde nuestro lugar, definimos a los punteros políticos como sujetos que construyen relaciones personales a nivel de base -particularmente en sectores sociales populares-, y cumplen funciones de “caudillaje” en los ámbitos de su influencia. El puntero es el dirigente que está en los barrios y puede ser, el presidente de la comisión vecinal o de alguna entidad comunitaria; éstas, operan como plataforma de lanzamiento de su carrera política.

---

<sup>81</sup> Auyero, Javier, [1997;20]

Prácticamente hasta la década del ochenta -en la ciudad de Posadas-, los punteros no tenían delimitada geográficamente su zona de trabajo. Éstas podían estar distantes de su lugar de residencia y, generalmente dependía de las relaciones de amistad o familiaridad que establecían con la gente. Entre 1985 y 1987 los partidos adoptaron, para un mejor trabajo político, la división por circuitos que establece la ley electoral. De este modo, los punteros fueron acotando su zona de trabajo, limitándose fundamentalmente, al circuito donde residen. En otros casos, dentro de un circuito reducen aún más su área circunscribiéndose a los barrios cercanos a su domicilio, así expresaban algunos:

*Nosotros manejábamos el Tiro Federal [barrio cercano a la costa del Río Paraná] en aquella época [entre 1950 y 1970] no existían circuitos. El Tiro Federal se extendía desde el Puerto de Posadas hasta El Laurel. El Laurel es el último lugar,...ese era el Tiro. Por circuitos empezamos a trabajar después del '87, no estoy muy seguro...*<sup>82</sup>

*Trabaja en su barrio con toda la gente de su barrio y como los barrios tienen un límite no invaden el límite del barrio del otro puntero. El puntero es el jefe de propaganda y difusión de la doctrina o de la afiliación, cualquier movimiento político del partido funciona así*<sup>83</sup>.

No obstante esa delimitación espacial, en algunos casos la influencia se puede trasladar más allá de los barrios; tiene que ver, con las relaciones personales que haya construido durante su militancia. Aún así, "el puntero, nunca abarca demasiado porque además no puede atender a la gente si abarca mucho"<sup>14</sup>. Su rol es fundamental, en tanto se constituye en el referente del Partido en su zona. En él, la gente deposita su confianza y es a quién acuden en cualquier momento para solucionar problemas. Ahora bien, en lo que respecta a los Departamento de la provincia, el trabajo de los punteros se puede circunscribir tanto al barrio donde residen como a municipios y colonias del departamento.

*Mi función es recorrer, tomar nota de si hay que hacer algún arreglo, de las necesidades... La gente que visité respondió. En el municipio de Alén trabajé para Pablo, mil setecientos votos repartí en la colonia y la gente vino y votó. También trabajé para él en e municipio de Dos Arroyos, Arroyo del Medio y Guaraní. En los cuatro municipios ganamos...*<sup>84</sup>

En un análisis del trabajo político, en diferentes circuitos electorales de Misiones, se pudo advertir que las áreas de mayor intervención de los punteros, eran los barrios periféricos; donde habita un gran número de ciudadanos con necesidades básicas insatisfechas. Los punteros atienden tanto problemas personales (incentivos selectivos), como aquellos que afectan al barrio en su conjunto (incentivos colectivos); por ejemplo: seguridad, agua potable, pavimentación, iluminación, salud, etc. No obstante, en los testimonios orales se advierte que, el trabajo consiste principalmente en ocuparse de solucionar problemas individuales

---

<sup>82</sup> Milcíades Tillerías, 29/01/99

<sup>83</sup> Teófilo Puentes, 26/08/1992.

<sup>84</sup> José Owczarczyn, 8/01/1993



*El puntero...estaba encargado de la Unidad Básica..., de informarse de la situación de los otros compañeros; de la ayuda que necesitan; de gestionar, porque no todos pueden a veces concurrir para hablar con las autoridades. El puntero debiera tener esa función. A ver que necesita su barrio; qué necesita la gente que está en su barrio; la gente eh? , sin mirar el color político. Cómo están los chicos, si asisten a la escuela; si comen todos los días; para asistir a todo su grupo. No para servirse a sí mismo...*<sup>85</sup>

Durante la etapa electoral se encargan de organizar la tarea proselitista y para tal fin, cuentan con el apoyo de otros sujetos políticos. En relación con el trabajo electoral -realizando un recorrido histórico a partir de los testimonios-, se aprecia que desde el retorno de la democracia en 1983, *los punteros trabajan para los dirigentes*; se identifican por ser *hombres de...* Esa expresión, manifiesta la satisfacción que tienen por trabajar para un determinado dirigente o candidato dentro del partido. Un dirigente político señalaba que el vínculo entre dirigentes y punteros, se establece generalmente a través “...*del electoralismo político, que es una especie de clientelismo político muy aceptada por ambas partes, una especie de contrato no escrito*”;

*...Hay un código interno de respeto a determinadas normas... Dentro de ese marco se hace la tarea electoralista para adentro, en cuanto a las autoridades partidarias...; y para afuera, cuando se sale a competir en las elecciones generales. Es una relación de mutuo interés: el dirigente que tiene determinado grupo de punteros accede a un cargo y, ese grupo de punteros a su vez atiende, a través de ese cargo conseguido a su clientela política. Le da empleo, algún tipo de beneficio o alguna gestión que no puede hacer personalmente*<sup>86</sup>.

*En estos últimos tiempos se trabajó así, por determinados candidatos*<sup>87</sup>.

Los punteros son quienes durante todo el año, sostienen el trabajo político y la relación con la gente. Para ellos, todos los días son días de trabajo; y, la tarea que se realiza durante una campaña electoral es la continuidad de la efectuada durante todo el año.

*El dirigente de barrio trabaja los 365 días sin descanso; ¿por qué?, porque el afiliado a las 2 o a las 3 de la mañana viene y te dice mi hijo está preso, le llevó la policía porque*

---

<sup>85</sup> Carlota Jara, 29/12/1998

<sup>86</sup> Ricardo Barrios Arrechea, 25/06/1992

<sup>87</sup> Clotilde Gómez, 09/12/98

*salió sin documento... el otro viene a las 4 o a las 5 porque la señora tiene que ir al hospital porque está por tener familia. Todos esos problemas. Y eso, el dirigente todo el año tiene que solucionar*<sup>88</sup>.

[El trabajo] *En todo momento.... No es cuestión de ir a visitar a la gente en época de elecciones y después dejarle y luego ir nuevamente*<sup>89</sup>.

*Se trabaja todo el año y aunque no haya campaña también. Siempre se trabaja; porque por ahí aparece un jubilado y se gestiona algo*<sup>90</sup>.

*Viene una chica y me dice: mi mamá está en el hospital, tiene que hacerse una ecografía que cuesta 300 pesos...En ese momento me llama un dirigente gremial y me dice: te llamo para decirte que entregué doscientos fichas al partido, afilié a todos mis conocidos dentro del gremio... a lo mejor te puedo servir en otra cosa, manejo una obra social. Entonces le conté el problema de la señora y me dice: mandame, algo vamos a hacer, algún afiliado va a salir por esta señora...La señora se hizo la ecografía, quedé bien y solucioné el problema*<sup>91</sup>.

Hasta 1991, cuando se comienza a aplicar en Misiones la Ley de Lemas, la preocupación de un puntero era incorporar nuevos clientes a su red disputando con los punteros de otros partidos políticos. Desde ese momento hasta el presente, la contienda alcanzó otra dimensión; en tanto, la competencia por el control de la base electoral, se genera también al interior de los partidos.

*Lo que pasa acá en Alem es que casi siempre hubo dos líneas internas. Hay un sector de la dirigencia que casi no tiene ingreso al barrio donde trabaja el puntero de una de ellas; porque, él responde a un sector del radicalismo...La Línea Itapúa en los barrios de Alem no tiene puntero... Sin embargo la Lista Verde es la que se ocupa más de los barrios y la que tiene los punteros. Los punteros generalmente son muy fieles a la dirigencia mayor*<sup>92</sup>.

Hablamos de puntero de una manera generalizada y, al no discriminar su género, asociamos de modo casi excluyente a los hombres. Pero es necesario advertir que una característica esencial, que se manifestó desde el retorno de la democracia, es el alto porcentaje de mujeres que llevan adelante el trabajo de base. Cuando

---

<sup>88</sup> Milcíades Tillerías, 29/01/1999

<sup>89</sup> Clotilde Gómez, 09/07/92

<sup>90</sup> María Ríos, 8/12/1999

<sup>91</sup> Adelio Suarez, 9/02/1999

<sup>92</sup> Pablo Andersen, 8/01/1993.

se aprobó la ley de voto femenino, dentro del justicialismo la mujer ya cumplía un rol fundamental; a diferencia del radicalismo, donde la participación de las mujeres estaba muy desvalorizada<sup>93</sup>.

Desde el momento en que se formó el Partido Peronista Femenino en Misiones, las mujeres tuvieron una activa participación como delegadas censistas y transmisoras del pensamiento de Eva Perón. En gran medida, durante los primeros años su accionar involucró tanto el rol de punteras como el de dirigentes. En su mayoría, las primeras mujeres que cumplieron con el rol que hoy se asigna a los punteros, eran maestras de escuela. En Misiones, "*Elena Fernícola ha sido la que llevó la voz y la acción de Eva Perón al interior; andando por picadas, por el monte...*"<sup>94</sup>, expresaba una informante. Las militantes hacían todo tipo de trabajo dentro del partido y en las unidades básicas, "*verdaderos centros de ayuda y acción social*"; llevaban adelante actividades educativas como enseñar a leer y escribir a adultos, dar clases de higiene, salud, etc. La formación del Partido Peronista Femenino posibilitó una organización propia que les permitía una acción más independiente de los hombres.

En la Unión Cívica Radical, aún cuando existía militancia femenina en las décadas de 1950-1960, pocas eran las mujeres que tenían una activa participación fuera del comité. En esos espacios, realizaban tareas vinculadas específicamente al cuidado del local y a la atención de los ciudadanos que se acercaban hasta allí. Salvo algunas excepciones, se puede indicar que prácticamente hasta la década del setenta existía un mayor número de punteros que de punteras dentro del radicalismo.

*... te digo que mi mamá estaba pero, no se le daba mucha importancia. Siempre la mujer trabajó pero hasta ahí no más, no se le daba mucho valor. No era militancia activa como ahora. No se daba oportunidad por lo machistas que eran. Decían que la mujer tenía que cocinar, cuidar los hijos; pero había mujeres como mi mamá que se iban, hacían las cosas de su casa y luego se iban*<sup>95</sup>.

*Costó muchísimo...La primera militancia, en la época de mi mamá cuando vino el voto femenino, necesitaban de las mujeres porque era la que hacía las empanadas...La primera participación era distribuir boletas, ese era el trabajo de las mujeres; después en las comisiones de finanzas: eran las que salían a pedir...La militancia: boleta, ropero, enfermeras, peluquería...*<sup>96</sup>

En los testimonios, los hombres –tanto dirigentes como punteros- reconocen que hoy día, en determinadas situaciones, son las mujeres las que más llegan a la gente. Por ejemplo, cuando se trata de chicos, mujeres embarazadas, personas enfermas; la presencia de la mujer es indispensable.

---

<sup>93</sup> Leonor Martirenez, 4/02/1993.

<sup>94</sup> Celestina Lidubina De Boni, 26/01/1999.

<sup>95</sup> Clotilde Gómez, 09/12/98

<sup>96</sup> Leonor Martirenez, 4/02/1993

Por otra parte, para cerrar este apartado debemos señalar que, aquellos sujetos políticos que a partir de determinadas cualidades específicas, logran durante su trayectoria concentrar recursos y construir relaciones de poder, en determinado momento se constituyen en dirigentes partidarios con capacidad de liderazgo. Definimos al liderazgo político como la capacidad que tiene una persona de "...dirigir o participar de manera significativa en la dirección de las actividades o la actuación de una comunidad...la capacidad de... movilizar o inspirar a otras para lograr unos objetivos de una manera satisfactoria..."<sup>97</sup>.

Para los punteros, esos dirigentes son los líderes de su partido. Son los encargados de distribuir beneficios o promesas de beneficios futuros; tienen el control sobre los recursos partidarios y están encargados de *planificar la tarea política, de dar las órdenes y...de controlar* el trabajo que realizan militantes y punteros. En una palabra, son quienes deciden qué se debe hacer y cómo se debe encarar la tarea partidaria. De una lectura de los testimonios, podemos distinguir que los punteros le reconocen a los dirigentes/líderes, algunas de las facultades enunciadas por López Camps y Fernández: gestionar, planificar y organizar el trabajo, conseguir apoyos políticos, establecer relaciones y asociaciones; etc. Así, aún cuando son los punteros los encargados de perseverar la red clientelar, mediante las relaciones que establecen con la base electoral, son los dirigentes los que proporcionan los *incentivos individuales y colectivos*, que mantienen la red.

Asimismo, se advierte en los testimonios que los punteros reconocen dos etapas en lo que respecta a la relación con los dirigentes políticos. Una primera que, desde nuestro análisis, correspondería prácticamente hasta la década de 1980 y, una segunda que va desde 1980 hasta el presente. Una diferencia que manifiestan entre estas dos etapas, está dada por el contacto de los dirigentes con los punteros y la base electoral. Así, aún cuando los dirigentes, durante todo el año participan activamente en reuniones partidarias, el acercamiento a la gente solo se realiza durante el tiempo de elecciones. Algunos punteros expresaban:

---

<sup>97</sup> López Camps, Jordi y Fernández, Isaura L., [2005; 58]

*...cuando yo empecé había diálogo, se hablaba, se explicaba. La relación se daba muy bien, porque había diálogo con la gente. Don Mario, no solo trabajaba con la gente cuando era campaña, él siempre estaba con la gente; es un ejemplo.... Es distinto a la forma como se maneja ahora.....no hay un contacto, no hay diálogo entre los dirigentes con el pueblo...<sup>98</sup>*

*Muy pocas veces vienen porque acá. Este último tiempo no mantienen la relación, nosotros nos quedamos aislados. Solamente vienen cuando son las elecciones, pero no tiene que ser así...Esta el teléfono, muchos llaman por teléfono, entonces evitan de venir<sup>99</sup>.*

La relación entre los sujetos, no solo involucraba un intercambio de tipo material; existía una relación de afecto donde lo simbólico, cobraba un significado importante. Que un dirigente recordara y participara en determinados acontecimientos como ser cumpleaños, fallecimientos, comuniones, bodas, etc., era importante para mantener la buena comunicación entre los integrantes de la red. Frases como “*vino a comer a casa el Doctor...*” o bien, “*nos vino a visitar el diputado*”, permitían mostrar la cercanía que un puntero tenía con un dirigente. En los últimos años, no obstante, la relación ha variado en algunos aspectos; y, los punteros advierten esta situación cuando afirman:

*Ellos [los dirigentes] te vienen a palmear y conocen tu casa y todo, cuando necesitan los votos; lo que antes no se usaba. Antes era amistad, amistad. Se le respetaba al correligionario... Hoy no. Hoy porque uno es pobre o porque vive en un barrio parece que le tiran un poco al medio, parece ser que por la necesidad se **compran los votos**.*

*...los dirigentes no siempre tienen tiempo o no se hacen tiempo. El dirigente debe darse un minuto, un sábado o un domingo, acercarse de cuando en cuando a un barrio; a la gente le hace mucho bien. Se sienten ellos muy satisfechos, muy orgullosos de que el dirigente haya visitado la casa...<sup>100</sup>*

Los punteros, argumentan que este cambio en las relaciones se dio porque, los candidatos ya “*no salen de las bases, salen por dedo, por el acomodo*”. Candidatos que en muchos casos, no tienen “*nada que perder*”; que no poseen militancia. Esto es, no han destinado tiempo y esfuerzo al tejido de las redes que no son productos de una

---

<sup>98</sup> Cecilia Feltan, 18/12/92

<sup>99</sup> Clotilde Gómez, 09/12/98

<sup>100</sup> Carlota Jara, 29/12/1998

máquina, sino de un trabajo artesanal. Reclaman a los dirigentes la falta de atención, incluida la simbólica; y, los acusan del reparto de cargos y beneficios entre sus amigos y familiares<sup>101</sup>.

*Lamentablemente uno no ve que se trabaje por vocación, sino por intereses personales, por eso el común de la gente está descreída del político<sup>102</sup>.*

*Y se actúa mal en política actualmente. No digo todos, pero ¿por qué existe esto?, porque... el diputado no sale de la base, sale por dedo, por acomodo. No hablo de todos pero varios hay de esos... Hoy en política, todos quieren manotear, pero nadie se anima a meter la mano en el bolsillo...<sup>103</sup>*

Como el interés impulsa a la política, muchos “dirigentes” solo aparecen en tiempos electorales y, abandonan el trabajo una vez que este culmina, dejando de lado el contacto con la gente el resto del año.

No obstante, aún cuando algunos aspectos de la relación clientelar han variado con el tiempo, los relatos advierten que hasta 1999, se mantenía la existencia de un componente afectivo en el vínculo entre dirigentes y punteros; y entre estos y su clientela. En los últimos tiempos, es más bien el mutuo interés lo que afianza la constitución y permanencia de las redes; en tanto, unos como otros se benefician por medio de los intercambios que realizan.

### **La organización de las prácticas...a la caza de votos.**

El clientelismo político se construye a partir de un patrón de relaciones individuales de tutelaje y dependencia, donde los punteros se ocupan de distribuir, entre sus clientes, favores o beneficios a cambio de apoyo político. En esta sección, nos interesa exponer algunas de las prácticas que se formalizan, en la interacción entre punteros y clientes. Prácticas que se intensifican durante el tiempo electoral; y, redundan en beneficio de un partido o candidato. Siguiendo a Saín, definimos a las prácticas políticas como “...un conjunto de actividades y acciones emprendidas en la esfera política de la sociedad... actividades y acciones relacionadas, referidas y/o referenciadas en el proceso de reproducción de la dominación...”<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Carlota Jara 29/12/1998 y Milcíades Tilleriades, 29/01/1999

<sup>102</sup> Celestina Lidubina De Boni, 26/01/1999

<sup>103</sup> Milcíades Tilleriades, 29/01/1999

<sup>104</sup> Saín, Marcelo, [2007;209]

Hemos señalado que el puntero realiza su trabajo durante todo el año; y, con el objetivo de mantener e incrementar la clientela, entabla relación con simpatizantes, afiliados y vecinos. En las visitas que realiza o en las reuniones que acuerda con los vecinos de su barrio, toma conocimiento de las necesidades de la gente y trata de solucionar los problemas, con la ayuda del candidato o la línea interna a la que responde.

*Uno tiene que visitar, informarse, interiorizarse cómo es ese hogar; como está formado el hogar, cómo es el trabajo, cómo es la ayuda que llega a ese hogar. En que uno le puede ayudar, colaborar...*<sup>105</sup>

*Los de la 13 de Julio de vez en cuando me traen cajas de mercaderías, para mí. Pero, acá todos los días vienen señoras grandes y niños a pedir pan; lo que sea. Y, yo les voy dando...*<sup>106</sup>

*Había que luchar barrio por barrio, recorrer y atender a la gente con remedio, provista; siempre existió eso...*<sup>107</sup>.

En un análisis de los testimonios de punteros políticos, se advierte que en distintas épocas del año, el accionar de los mismos adquiere relevancia en aquellos barrios carenciados y vulnerables de la sociedad

*Lo que más te piden son **recetas y leche** para los chicos. **Remedios** y **leche**, **azúcar y harina** porque viven de eso. Viven del **reviro** y del **mate cocido**.*<sup>108</sup>

*La gente mía en época de elecciones me juntan sus libretas y me entregan y yo tengo que ir el domingo y llevarles con las boletas. Hacen eso porque yo siempre les estoy cuidando: les consigo leche, ropa, remedios. Los punteros deben cuidar su gente porque es como una familia. Gracias a Dios mis militantes tienen todos trabajo, uno de esos es un concejal que se hizo con nosotros, en el Comité con nosotros...*<sup>109</sup>

Las demandas de hace cuarenta años atrás, son las mismas que predominan hoy día. El *remedio* y la *provista* eran los pedidos que sistemáticamente atendían los punteros. Al mismo tiempo, dependiendo de la zona donde éstos realizaban su trabajo, los pedidos incluían *abrigo*; *atención médica*; *materiales de construcción*, etc.

*Me iba en 1985 a la villa detrás del Parque Adam y trabajaba mucho. Les llevaba mercaderías y cocinaba para ellos. Como la ropa que juntaba no podía entregar a todos, les daba numeritos y sorteaba*<sup>110</sup>.

La atención a la gente se hace más intensa durante el tiempo electoral. Es el momento en que los candidatos, las líneas internas y los partidos buscan mediante el otorgamiento de incentivos individuales, el apoyo de los ciudadanos. En el año 1993, el sacerdote Raimundo Renginfo, de la localidad de Puerto Libertad (Misiones), enfatizaba "...en estas épocas es cuando aparece una plaga enorme de macateros electorales que quieren

---

<sup>105</sup> Carlota Jara, 29/12/1998

<sup>106</sup> María Ríos, 8/12/1999

<sup>107</sup> Victoria Urquiza, 13/01/1999

<sup>108</sup> Idem.

<sup>109</sup> Clotilde Gómez, 09/12/98

<sup>110</sup> Victoria Urquiza, 13/01/1999-

hacer negocio con la conciencia y dignidad, y con las necesidades básicas insatisfechas. Nos ofrecen frazadas, alimentos, chapas, falsas promesas...”<sup>111</sup>

Unos años más tarde, durante las elecciones del año 1999, el obispo de Iguazú, Monseñor Joaquín Piña, manifestaba que durante la etapa previa a las elecciones, “...vine el candidato y le quiere comprar el voto a la pobre gente que hoy está pasando tanta necesidad y que, por lo mismo, se agarra de cualquier cosa: chapas de cartón, la promesa de un puestito o, simplemente un paquete de leche o un buen asado con suficiente vino”<sup>112</sup>. Precisamente porque una vez pasadas las elecciones, algunas promesas se desvanecen y los favores se circunscriben, es que muchas personas hacen uso de los beneficios que se incrementan durante el tiempo electoral. Así, al pedido de alimento, vestimenta, remedios; se agregan pasajes, dinero y trabajo. Por otra parte, a partir del retorno de la democracia en 1983, esta lista se ha extendido y los electores solicitan el *pago de impuestos* como por ejemplo luz, agua y rentas. Los pedidos se relacionan más con problemas individuales que colectivos:

*Hoy salir a los barrios es gravísimo, gravísimo; porque vos vas y te encontras con la gente que tiene dos o tres boletas de EMSA [Electricidad de Misiones Sociedad Anónima]; dos o tres boletas de APOS [Administración Provincial de Obras Sanitarias]... hoy lo más común es la boleta de luz y la falta de trabajo, ese es el denominador. Esa es la situación de la gran mayoría: boletas de luz que deben, de agua, alquileres; etc. Entonces cuando se acercan las elecciones, ellos están esperando...*<sup>113</sup>

Por medio de actividades relacionadas con un mayor otorgamiento de “favores” durante la campaña electoral, es que los políticos procuran “atar el voto”. Durante ese tiempo y los días previos a la emisión del sufragio, la distribución de “cosas y favores” adquiere mayor intensidad. El reparto de “mercaderías” y el cumplimiento gestiones constituían un aspecto importante de la actividad preelectoral.

*... Él llenaba su auto de remedios y se iba casa por casa; mientras, curaba. Por ahí le decían: yo soy radical doctor y él les decía: bueno entonces no vaya a votar, y ellos le decían: no doctor no voy a ir. Les curaba, les daba remedios, imagínate en aquella época, esas sierras estaban repletas de gente...*<sup>114</sup>.

*Salía a repartir carne, yo misma repartía y por ahí agarre la gente... A través del almacén conseguí gente... Si ellos pedían tal cosa, yo les conseguía...los que no tenían obra social para el doctor, le tenía que mandar al sanatorio... Dios! lo tenga en el recuerdo.... a una*

---

<sup>111</sup> Diario *El Territorio*, 28/08/1993, p. 14.

<sup>112</sup> Diario *El Territorio*, 29/08/1999, p. 32.

<sup>113</sup> Adelio Suarez, 9/02/1999

<sup>114</sup> Yolanda Pernigotti, 28/11/1993



*señora con un nenito enfermo el médico le dijo... vamos a ver si le salvamos. Le internaron, le pusieron una inyección,...doce días estuvo... Toda Villa Blosset es mía*<sup>115</sup>.

En su estudio sobre el clientelismo en América Latina, Günes-Ayata afirma que, aún cuando la asistencia del puntero se negocia en forma privada, su trabajo se manifiesta en la “arena pública”. Por lo tanto, si esa asistencia falla, disminuye la confianza de los clientes porque el intercambio de bienes y servicios es individual; pero, la acción es colectiva dado que los clientes se comunican entre sí<sup>116</sup>.

*Fundamentalmente hay que tratar de no mentir...a la larga eso es un boomerang, se vuelve en contra porque dicen: “resulta che que me fui a ver a fulano y es un mentiroso*<sup>117</sup>.

Esta expresión –formulada por un dirigente – no solo hace mención a la relación entre el puntero y el cliente; también alude, tácitamente, a las redes de comunicación por las que circulan comentarios respecto del accionar de los dirigentes. Esos comentarios pueden afectar de forma diferente a los mismos. En el período 1998-1999, en los dos partidos políticos se produjeron reacomodamiento y pases de dirigentes y punteros, de una línea interna a otra; o bien, de un partido a otro. Estos pases, implicó, en muchos casos, el trasvasamiento de los clientes que controlaban los punteros. Así, uno de los testimonios expresaba:

*...una noche vinieron un grupo de gente y me dijeron mira Mari, vinimos a hacerte una propuesta: que te parece si le dejamos a un lado a Julio y trabajamos con la “13 de Julio”. Entonces yo le dije, estoy de acuerdo; ya me cansé de él porque siempre nos planta. Como somos mujeres, no somos nadie para él*<sup>118</sup>.

En la arena pública se manifiesta tanto el trabajo del puntero como el de los dirigentes. Cuando un puntero comienza a fallar en su asistencia, el cliente decide buscar la solución a sus problemas recurriendo a otro. Del mismo modo sucede con el dirigente; cuando este comienza a descuidar su trato con los punteros, éstos trasladan su capital político a otro dirigente o línea interna. Uno de los testimonios afirmaba: “atender significa, no con las ideas, sino con la gestión”<sup>119</sup>. En otros términos, el trabajo político del puntero se desarrolla en sectores sociales cuyas carencias, exigen respuestas urgentes porque está en juego su supervivencia. No están en condiciones de analizar propuestas o leer papeles; requieren servicio. “La gente responde a través de lo que vos también le respondes”, comentaba Milcíades; “por un remedio, porque le sacó al hijo preso... ellos por eso te va a acompañar siempre, no se olvidan nunca”. El puntero trabaja tratando de dar solución a los problemas de sus clientes; y estos, le devuelven el favor con apoyo electoral.

## **Conclusión**

Hemos señalado a lo largo del trabajo que existen prácticas políticas clientelares que se focalizan en determinados sectores sociales. Prácticas que, aún cuando varían con el tiempo siguen estando presentes

---

<sup>115</sup> Juanita Grismau, 15/12/1992.

<sup>116</sup> Günes-Ayata, Ayse, [1994; 52-53]

<sup>117</sup> Adelio Suarez, 9/02/1999

<sup>118</sup> María Ríos, 8/12/1999

<sup>119</sup> Ricardo Barrios Arrechea, 25/06/1992.

porque, como sostiene Ignacio Massun “...el clientelismo político...está profundamente enraizad[o] en la cultura occidental y en especial en la latinidad”<sup>120</sup>; por medio de él, se dan respuestas a las necesidades básicas de protección en los sectores más vulnerables.

Nuestras evidencias empíricas, muestran que las prácticas políticas –particularmente en las instancias electorales- constituyen un fenómeno complejo y multivariado en el cual las relaciones personales de favores y lealtades, patrones y clientes; constituyen un rasgo sobresaliente. A partir de los relatos tanto de los dirigentes como de los punteros, es posible reconstruir una especie de etnografía del ejercicio del poder que muestra a sujetos que ejercen el control sobre otros, a través de una relación que puede ser puesta en práctica en la medida en que los sujetos controlados “aceptan” ser parte de la relación por los beneficios a los que pueden acceder. En consecuencia existe al menos una cuota de consenso, esto es así, más allá de las posiciones de poder de cada uno de estos actores.

Una lectura de los testimonios permite advertir que los punteros acumulan “capital social y político” por medio del establecimiento de lazos de amistad, vecindad o parentesco. No es casual que el análisis de la trayectoria de vida de los punteros, muestra que han invertido un tiempo relativamente largo en la construcción de su poder. Iniciaron su tarea en actividades sociales vinculadas a instituciones religiosas, cooperativas, vecinales, etc. y solo posteriormente trasladaron ese capital social al ámbito político-partidario.

Por otra parte, aún cuando la UCR y el PJ, tienen estilos particulares de hacer política, uno y otro, construyen redes de relaciones político-personales basadas en la “utilidad” y en el “intercambio de bienes” que, en última instancia, se corresponden con prácticas políticas clientelares. La exploración de estas prácticas, requiere la incorporación de múltiples registros de evidencias y, el análisis burocrático-institucional, no resulta suficiente para dar cuenta del modo en que éstas se construyen.

Para concluir debemos señalar que aún cuando entre los punteros es común creer que aquel partido que logre estructurar mejor su clientela, puede lograr ventajas electorales considerables, no se cuentan con evidencias que permitan suponer que las bases clientelares de los partidos deciden un resultado electoral. Por su parte, los sectores dirigentes afirman que si bien aumenta la demanda de bienes y servicios; en los últimos años, los “votos cautivos” disminuyen en forma progresiva.

### Bibliografía

- Alvarez, Norma, *Sujetos y prácticas en la política local*, Tesis de Maestría, Mar del Plata, 2001, (inédito)
- Auyero, Javier, *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Losada, 1997.

---

<sup>120</sup> Massun, Ignacio: [2006:11]

- Aznar, Luis y De Luca, Miguel (coordinadores), *Política. Cuestiones y problemas*, Buenos Aires, Emece, 2006.
- Freaza, José Carlos, *El peronismo en Misiones, (los hombres y los hechos entre 1945-2000)*, 2da. Edición corregida y aumentada, Extra, Posadas, 2001.
- Günes-Ayata, Ayse: “Clientelismo: premoderno, moderno, posmoderno”, en Auyero, Javier, *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Losada, 1997.
  - López Camps, Jordi e Fernández, Isaura L., *Aprender Liderazgo Político*. Barcelona, Paidós, 2005.
- Massun, Ignacio, *Clientelismo Político*, Buenos Aires, Métodos, 2006.
- Panebianco, Angelo: *Modelos de Partido*, Madrid, Alianza, 1995
- Saín, Marelo Fabián: *Notas de ciencia política. Esbozo de una sistemática social de la política*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2007.
  - Torrez, Pablo José: *De políticos, punteros y clientes. Reflexiones sobre el clientelismo políticos*, Buenos Aires, Espacio, 2008
  - Urquiza, Yolanda: *Las prácticas políticas en los partidos radical y peronista. Misiones 1947-1997*, Universidad de Barcelona, 2005.

#### Testimonios Orales

- *Adelio Suarez*, mayor de 50 años, comerciante, vecino del barrio Villa Urquiza (Posadas), Posadas 9 de febrero de 1999. (fallecido), entrevistado por Norma Alvarez y Yolanda Urquiza
  - *Carlota Jara*, Informante mayor de 70 años, docente, ejerció su actividad política en Puerto Iguazú (Misiones), Posadas, 29 de diciembre de 1998
  - *Cecilia Feltan*, informante mayor de 50 años, ejerció su actividad política en Leandro N. Alem y Posadas, agricultora (dirigente del Movimiento Agrario de Misiones), Posadas 18 de diciembre de 1992, entrevistada por Norma Alvarez.

- *Celestina Lidubina De Boni*, informante mayor de 60 años, docente, ejerció su actividad política en Colonia Guaraní (Misiones), Posadas 26 de enero de 1999, entrevistada por Norma Alvarez y Yolanda Urquiza.
- *Clotilde Gómez*, mayor de 70 años, empleada administrativa, vecina de la chacra 32-33 (Posadas), Posadas 9 de julio de 1992, entrevistada por Norma Alvarez y 9 de diciembre de 1998, entrevistada por Norma Alvarez y Yolanda Urquiza.
- *José Owczarczyn*, mayor de 40 años, agricultor y empleado municipal, vecino de L. N. Alem, Alem 8 de enero de 1993, entrevistado por Norma Alvarez y Yolanda Urquiza.
- *Juanita Grismau*, informante mayor de 60 años, vecina del barrio Villa Blosett y El Chaquito (Posadas), Posadas 15 de diciembre de 1992. (Fallecida en 1998), entrevistada por Norma Alvarez.
- *Leonor Martirenez*, informante mayor de 70 años, docente, Posadas 4 de febrero de 1993, entrevistada por Norma Alvarez.
- *María Ríos*, Informante mayor de 50 años, empleada, Posadas 8 de diciembre de 1999, entrevistada por Norma Alvarez y Yolanda Urquiza
- *Milcíades Tillerías*, mayor de 50 años, empleado administrativo, vecino del barrio Tiro Federal (Posadas), Posadas 29 de enero 1999, entrevistado por Norma Alvarez y Yolanda Urquiza.
- *Pablo Andersen*, informante mayor de 50 años, docente, vecino de Leandro N. Alem, Alem 8 de enero de 1993, entrevistado por Norma Alvarez y Yolanda Urquiza.
- *Ricardo Barrios Arrechea*, Informante mayor de 60 años, médico, vecino de Posadas, Posadas, 25 de junio de 1992, entrevistado por Norma Alvarez.
- *Teófilo Puentes*, Informante mayor 70 años, docente, vecino de Posadas, Posadas 26 de agosto de 1992, entrevistado por Norma Alvarez.
- *Urquiza, Victoria*, informante mayor de 50 años, empleada pública, vecina de Posadas, Posadas 13 de enero de 1999.
- *Yolanda Pernigotti*, Informante mayor de 70 años, vecina de Santa María (Misiones), 28 de noviembre de 1993, entrevistada por Norma Alvarez.

Norma Alvarez

## CONCEPCION DE HISTORIA DE LA ESCUELA RANKEANA Y DE LA ESCUELA PRUSIANA, SIGLO XIX

*Bárbara Natalia Gómez*

Universidad Nacional de Misiones. Argentina.

### **Introducción:**

La Escuela Histórico Alemana fue el grupo científico que transformó y consolidó a la historia “en tanto relato de los hechos acaecidos en el pasado” como ciencia. La EHA no fue un grupo homogéneo, dentro de la misma podemos reconocer dos grupos hegemónicos: la Escuela Rankeana y la Escuela Prusiana.

El objetivo principal de este trabajo consiste en reconstruir las similitudes y diferencias de las concepciones de historia de los dos grupos, focalizadas sobre todo en la relaciones entre la historia y la política, con el propósito lograr un conocimiento más acabado del paradigma que da inicio a la disciplina histórica.

La vigencia del primer paradigma -EHA- disciplinar arrancarían con la publicación en 1824 de la primer obra de Leopold von Ranke “*Historia de los Pueblos Romanos y Germánicos de 1494 a 1535*”e iría hasta fines de la década de 1880, momento en que se fueron imponiendo otras formas de hacer historia, con una aceptación que abarcaba mucho más allá de las regiones alemanas. Ahora bien a la Escuela Rankeana le vamos a dar inicio en el año 1836 con la institucionalización definitiva del Seminario de Ranke en la Universidad de Berlín y el inicio de la Escuela Prusiana va a estar marcado por la revolución berlinesa de 1848.

### **Leopold von Ranke**

En referencia a la biografía de Leopold von Ranke, es importante destacar su paso por la Universidad de Leipzig donde estudió filología clásica y teología. Ingresó a ésta en 1814, donde asistió, entre otras, a las clases de Gottfried Hermann (1772-1848)<sup>1</sup> de Filología Clásica sobre “Esquilo” y “Las Odas de Píndaro a los vencedores de las Olimpiadas”. Éste había sido discípulo de Kant, era conocido por su excelente trabajo sobre la métrica griega y la crítica textual. En estas clases se analizaban problemas generales de metodología histórica, sobre la calidad y los alcances que se pueden adquirir sobre el pasado. El recorrido temático de sus clases mostraba que de los “problemas de detalle (...) sólo se podía acceder a las verdades históricas por medio del estudio crítico comparado de las fuentes que las testimoniaban, y éste a su vez podía llevar a conclusiones inesperadas.”<sup>2</sup> Estas clases influenciaron considerablemente a la obra de Ranke, al respecto Grafton afirma que su antiguo profesor Hermann, “enseñó al joven Ranke a pensar a la manera de un crítico histórico: le inculcó suspicacia frente a las tradiciones y los textos, así como la necesidad de razonar sobre la edad y el valor de las fuentes. Que Ranke hiciera esas

preguntas en sus trabajos de la madurez es un hecho casi predeterminado, por más que el anciano al recordar de manera romántica su muy bien aprovechada juventud, se negara a reconocerlo”<sup>3</sup>

Luego de la publicación de su primer obra en 1824, Ranke pasó unos años en los archivos italianos, subvencionado por el estado prusiano. Posteriormente retornó en el año 1831 fundó y dirigió la *Historisch-Politische Zeitschrift*; de la cual solo salieron dos números. En ella publica un ensayo “Un diálogo sobre política”. Esta revista puede ser considerada como una de sus pocas incursiones en el campo de la política práctica. En la misma se mantenía “el credo de la Restauración y se defendían los títulos de legitimidad del orden histórico constituido frente a las innovaciones de la revolución, al principio constitucional y a la doctrina de la soberanía del pueblo.”<sup>4</sup>

Desde 1836 su labor cobró mayor relevancia puesto que se institucionaliza su forma de enseñar la historia y fue el lugar desde donde comenzó a reproducir la forma de trabajo del historiador, puesto que fue nombrado profesor ordinario en la Universidad de Berlín. Su presencia en la Universidad inauguró la práctica del Seminario, donde los alumnos aprendían a estudiar críticamente las fuentes históricas bajo la supervisión de un especialista-docentehistoriador. Su apuesta metodológica se centraba en el empleo exclusivo de fuentes directas de la historia –memorias, diarios, cartas, informes diplomáticos, narraciones originales de los testigos visuales, etc.-, y consideraba necesario que el investigador debía dar cuenta del método utilizado en su investigación presentándolos de forma independiente al trabajo central. En el caso de su primer obra el apéndice fue publicado por separado *Zur Kritik neuerer Geschichtschreiber*. En éste se refirió a los trabajos de historiadores contemporáneos al período estudiado, en las que se apoyaban los anteriores textos sobre la temática, aclarando que estaban viciados por prejuicios personales y políticos, por lo que debían ser utilizados con grandes reservas.

### **La Escuela Rankeana: sus discípulos y su producción historiográfica.**

Su famoso seminario de la Universidad inaugurado en 1836, lo siguió dando hasta el año 1871, en que en su mala salud lo obligo a dejarlos<sup>6</sup>, había sido fundado para aquéllos que eligieron la historia como profesión. Anthony Grafton señala que diez años antes ya dictaba el seminario desde su propia casa cuando no estaba trabajando en algún archivo europeo. Las temáticas trabajadas versaban generalmente sobre las críticas de fuentes y las dificultades especiales que planteaban<sup>7</sup>. Los discípulos y alumnos que asistieron al Seminario ocuparon la mayoría de las cátedras de historia en las universidades alemanas durante el siglo XIX.

Pese a ser un historiador de la edad moderna, Ranke, incitó a sus discípulos a trabajar la historia medieval, que hasta el momento había tenido escaso desarrollo. En este marco, en la ciudad de Berlín y bajo la dirección de Georg Waitz produjeron los *Anales de los Emperadores Sajones*, como una empresa común y colectiva, donde participaron Wilhelm von Giesebrecht, Gustav Stenzels -monarcas de Franconia-, Friedrich Ludwig Georg von Raumer -con los Hohenstaufen-. El Círculo se deshizo pronto, puesto que muchos se fueron de Berlín, pero la gran mayoría de los participantes habían decidido el área temática a trabajar, y sobre la misma seguirían investigando el resto de trayectoria intelectual. El primer volumen de los Anales Sajones salió en 1837 fue el ensayo de Waitz sobre Enrique I, Ranke lo prologó. Los temas que continuaron fueron Otón el Grande por Rudolf Köpke<sup>9</sup> y Wilhelm (von) Dönniges<sup>10</sup>, luego los dos últimos tomos que fueron

realizados por Giesebrecht y Wilmans. Siguiendo los criterios metodológicos rankeano la producción fue realizada a partir de todo el material documental disponible.

También pasaron por el Seminario Nitzsch, Dunker, Jacobo Burckhardt, Gneist, Roscher y Pauli.<sup>11</sup> Otro participante destacado fue Adolf Schimdt, quien posteriormente dejó de escribir sobre la edad media y se dedicó a la antigüedad y la revolución francesa. Otro historiador que cabe mencionar fue Jaffé, un judío polaco que se especializó en la temática de los papas, “en 1851 aparecieron las *Regesta Pontificum* hasta la elección de Inocencio III, conteniendo 11.000 documentos, cartas y bulas, muchos copiados directamente de los manuscritos, descubiertos por el mismo”<sup>12</sup>.

Un discípulo que merece especial atención fue **Maximiliano de Baviera** (1811-1864), en vistas a los beneficios que redundaron para la historia a nivel institucional al tener un seguidor con poder político y económico. El príncipe había tomado a las clases de Herren y de Dalhman en Gotinga, posteriormente fue a Berlín y cursó el seminario de Ranke “iniciando una amistad que duraría toda la vida y había de dar frutos áureos para los estudios históricos”<sup>13</sup>. Años después que asume el cargo de rey de Baviera en el año 1848, invita a Ranke a Munich con el objetivo de implantar y difundir el nuevo método histórico y fundar una Escuela Histórica en Baviera, siguiendo los pasos de Alemania del Norte.

Para poder fundar una escuela histórica, el rey consideró que era necesario exportar eruditos, y siguiendo los consejos de su maestro -quien no aceptó su invitación- llamó a Sybel, Cornelius y Giesebrecht. Seguidamente fundó la Academia Bávara, con Ranke como presidente y Sybel como secretario. La misma era sostenida por fondos del país, a su vez “la Comisión Histórica formó un fondo común para los historiadores de habla alemana y ha hecho más que cualquier otra institución para fomentar los estudios históricos”<sup>14</sup>. Obviamente los primeros miembros de la institución fueron sugeridos por Ranke, cabe destacar que las asambleas anuales eran el centro de reunión de los historiadores más importante de Alemania, Austria y Suiza. Sus publicaciones más relevantes fueron *ciudades alemanas*, los *Anales del Imperio Medieval* y las *Actas de la Dieta Imperial*. Otro órgano de divulgación producto de la afinidad de Maximiliano por la historia fue la *Historische Zeitschrift*, fundada en el año 1859 bajo la dirección de Sybel, donde tuvieron una destacada participación todos los discípulos de Ranke.

### **Concepción de Historia: ideas directrices y relaciones internacionales.**

Una de las características de la concepción de historia rankeana fue el papel que le otorgan a las *ideas directrices de la historia*, éstas consisten en la concepción dominante de un momento histórico estudiado. La noción de idea directriz permitía evitar la comparación que implica el concepto de progreso en la historia, muy en boga en ese momento. Dicho concepto -progreso- era insostenible filosófica e históricamente según Ranke, puesto que necesariamente suponía la idea de que habían pueblos mejores que otros y que los pueblos más actuales jugaban con ventaja en comparación con los anteriores que estaban en las primeras etapas del desarrollo de la humanidad.

Las ideas directrices generalmente traspasaban a una nación, a la hora de reconstruir la historia una nación era necesario tenerlas en cuenta y esto implicaba revisar como eran sus relaciones internacionales, puesto que éstas últimas conformaban e influenciaban la política interna de un estado. En su tiempo la influencia profunda estaba representada por la Revolución Francesa, que afectaba la historia general de Europa, y era la idea directriz del siglo. Estas ideas “que obran en la historia no son fuerzas trascendentes, sino creaciones inmanentes, las exigencias concretas de ciertos hombres.”<sup>15</sup>

### ***La Política internacional***

La obra de escuela rankeana se desarrolló en una época de ascenso de los nacionalismos y su principal interés estuvo centrado en las grandes potencias en que se encarnaba políticamente el espíritu de las distintas naciones europeas. Ranke consideraba a esas potencias como individualidades, cómo expresión de diferentes ideas. En un ensayo sobre política, el historiador defendía los gobiernos existentes frente a los movimientos revolucionarios de 1830 y explicaba cómo el liberalismo no podía ofrecer un modelo político de validez universal puesto que cada estado era un organismo vivo, una entidad singular y en consecuencia tenía formas institucionales propias.

Sin embargo las **relaciones internacionales** jugaban un aspecto clave y debían ser tenidas en cuenta a la hora de hacer la historia de una nación. Este es uno de los aspectos que lo va a diferenciar con la Escuela Prusiana. Ahora bien es necesario aclarar que Ranke no negaba importancia, ni independencia a la nación, sino que la subordina al punto de vista continental. En este sentido vemos en su primer obra que el desarrollo histórico no se centraba en un solo pueblo sino en la agrupación de “las naciones romanas y germánicas”. Es de destacar aquí una diferencia con los románticos en tanto no aspiraba a un aislamiento nacional artificial y lo que le permitía a diferencia de algunos de sus contemporáneos, comprender la relevancia de movimientos políticos externos que provenían o se iniciaban fuera del territorio alemán.

Entonces una de sus tesis básicas para comprender la historia consistía en que **las cuestiones internacionales de fuerza hacen sufrir modificaciones continuas a las políticas de los estados**. Desde esta perspectiva leyó las causas de la Revolución francesa, no solo por la situación de Francia, como lo habían hecho otros historiadores hasta ese momento e incluso posteriormente, sino a los cambios que habían ocurrido desde el siglo XVII en las relaciones de Francia con las potencias del norte y del este.<sup>16</sup> Ésta concepción desestimaba las explicaciones místicas de los románticos sobre los sucesos históricos, dejando claro que la historia de los estados no seguían leyes propias sino que estaban “determinadas por el encuentro -fortuito- de los intereses de fuerza de diferentes regiones.”<sup>17</sup>

Estos dos aspectos: la forma de concebir y reconocer a las ideas directrices y cuales deben ser los aspectos políticos necesarios para abordar la historia de una nación son que van delimitar a estas escuelas, y a su vez lo que también va a permitir hablar de un solo paradigma.

Nos adentramos a continuación en uno de los discípulos de Ranke que puede ser considerado como puente entre una Escuela y otra.

**Heinrich von Sybel** (1817 Düsseldorf 1895 Marburg), el más joven de los discípulos de Ranke. A diferencia de su maestro consagró su vida a renovar la conexión entre la historia y la política, a la que Ranke se había opuesto con la misma vehemencia. Era un defensor acérrimo del constitucionalismo y de la hegemonía prusiana.

Estudió en la escuela la *Historia Romana* de Niebuhr, lo que influyó en su interés por la historia. Llegó a Berlín en 1834, y fue admitido al seminario de Ranke. A diferencia de sus contemporáneos no colaboró en *Anales Sajones*, pero su disertación doctoral, versó sobre el período (sobre Jordanes), no obstante no se abocó a la edad media. Cabe destacar una de sus tesis principales defendidas en esta obra fue que “los destinos de los pueblos dependen de los individuos, no de las instituciones”<sup>18</sup>

Una de sus obras más importantes y aceptadas por la comunidad científica (Stenzel, Höfler) fue *Historia de la Primera Cruzada*, a partir de la cual erradicó gran cantidad de



leyendas y mitos sobre el tema. Al igual que Waitz trabajó sobre las primitivas instituciones germanas y en 1844 publicó *El origen de la Monarquía Alemana*, llegando a conclusiones completamente diferentes a las de su colega, puesto que consideraba que los primeros pueblos tenían una constitución más bien tribal y afirmaba que la vida estatal de estos pueblos era producto de la influencia romana.

Su recorrido universitario se inició como Privatdozent de Historia en la Universidad de Bonn en el año 1841. Su primera cátedra de historia la tuvo en la Universidad de Marburgo<sup>19</sup> (protestantes), donde brindó conferencias sobre el mundo moderno y la historia alemana desde 1815, lo que potenció su interés en la historia contemporánea. Después de los sucesos 1848 se dedicó definitivamente a temáticas más modernas y vinculadas a sus propios intereses como la Revolución Francesa y este tiempo puede ser considerado como la bisagra entre el paso de una escuela a otra<sup>20</sup>. A fines de la década de 1850 dejó Munich por sus concepciones políticas<sup>21</sup>, aprovechó entonces una vacante en la Universidad de Bonn y trabajó como profesor desde el año 1861 al 1875. Dicha vacante había sido dejada por Dahlmann. Esta trayectoria diferente, en comparación con los seguidores más cercanos de Ranke, por la ciencia histórica permite comprender y enmarcar el papel que desempeñó posteriormente en la escuela prusiana. Durante su vida produjo dos obras muy importantes una vinculada a la Revolución Francesa y otra sobre resurgimiento del Imperio Alemán, a pedido del mismo Bismarck, quien además le aseguró la posibilidad de ingreso a los Archivos oficiales y privados para la producción de las obras.

### **La Escuela Prusiana**

Sybel fue el historiador que se inició con la Escuela Rankeana para luego formar parte de la Escuela Prusiana.

La Escuela de Ranke se inició y fue expresión de un período que puede ser definido como de estancamiento político entre las guerras de liberación y la revolución de 1848. Las características de distanciamiento a los problemas políticos por parte de los historiadores de este grupo y de su producción fueron consideradas como poco acertadas e insuficientes por un grupo de profesores de historia, en el marco de la formación del nuevo imperio alemán.

Dahlmann, Häusser, Duncker, Schmidt, Droysen, Sybel y Treitschke se habían formado con los maestros de la historia científica y en algunos casos con el mismo Ranke, pero consideraban que la historia producida con fuentes originales estaba también para cumplir otras funciones, entonces desde sus clases y desde su producción bibliográfica “predicaron el evangelio de la nacionalidad, glorificaron las proezas de los Hohenzollern y condujeron a sus compatriotas del idealismo al realismo”.<sup>22</sup> Según Gooch podemos hablar de Friedrich Christoph Dahlmann como el “padre espiritual de la Escuela Prusiana.”

No es posible hablar de disputas internas entre los dos grupos, sabemos que Ranke realizó una crítica precisa sobre la obra de Sybel de la Revolución Francesa -1853-, pero las relaciones no se rompieron, y la prueba fue que Ranke recomendó a Sybel para ocupar el cargo de secretario de la Comisión Histórica en Munich, dejándolo de hecho a cargo de la dirección.

### **Producción Historiográfica**

Una de las características de la producción historiográfica de la Escuela Prusiana fue la explícita descripción de sus opiniones sobre las temáticas abordadas, que era algo no admitido en la Escuela rankeana. Gooch explica que en la obra de los prusianos había mucha interpretación de las fuentes trabajadas y poca objetividad, entendida ésta como la

ausencia de opinión personal del autor. No es que los rankeanos no lo hayan hecho, sino que no lo hacían tan explícito, y además cuando trabajaban un tema se lo reconstruía a partir de la mayor cantidad de fuentes posibles. Al respecto Fueter explica que Ranke se abstuvo con mayor rigor de la crítica de las ideas y consideraba que el historiador solo debía describir y no juzgar las tendencias dominantes; y la forma subrepticia que tenía de juzgar la historia “era espiritualizar luchas materiales de intereses con la ayuda de ideas supuestas (...) creía encontrar allí alguna cosa inexplicable, disposiciones de la Providencia”<sup>23</sup>

En el caso de Droysen con su obra *Historia de la Política Prusiana*, fue considerada una historia unilateral, y cuando se le criticó que no había trabajado con otros archivos, argumentó que eran demasiados y la vida le alcanzaba solo para trabajar con uno. Y añadió “que su tarea consistía en explicar la política prusiana desde el punto de vista de sus autores”<sup>24</sup>. En este sentido el mayor defecto de la obra consistió en anticipar los conceptos políticos modernos. La obra pretendía ser un depósito de material y un acto patriótico.

Detrás de la historia producida por la Escuela Prusiana había una fuerte influencia de la concepción filosófica hegeliana a la cual Ranke se oponía claramente. A diferencia del filósofo, explica Fueter, Ranke no buscó señorear la historia, sino que pretendió comprenderla, en este sentido trabajó con un sistema de filosofía de la historia que daba mayor relevancia a la situación política de la Europa contemporánea. Específicamente la base de su concepción de historia estaba sostenida por la propuesta teórica de Wilhelm von Humboldt.<sup>25</sup>

Para Humboldt el papel del historiador era fundamental en la escritura de la historia, puesto que el historiador debe estar preparado para lidiar con ideas oscuras y buscar en estas el sentido de la historia, porque todo tiene sentido en el devenir humano. El hombre sabe que existe un hilo conductor y el historiador no puede comprender lo que le es contemporáneo pero con la distancia que hay con el pasado se torna comprensible -el hilo conductor-, y las ideas se vuelven más nítidas. La historia adquiere sentido con el paso del tiempo puesto que el hombre no es capaz de comprender su presente y futuro inmediato.

Droysen había sido discípulo del gran filósofo de la historia y “la idea directriz de la *Historia de la Política Prusiana* -la idea nacional realizándose por sí misma a través de los siglos por encima de las cabezas de los hombres- era totalmente hegeliana”<sup>26</sup>. El historiador prusiano reconocía también el poder de las ideas, destacaba el papel del libre albedrío, la responsabilidad del individuo, y al respecto escribía “la historia no es la luz y la verdad sino la búsqueda, sermón sobre ellas, y su consagración. Es el mundo moral estudiado en su evolución y su desarrollo. El principio y el fin se nos ocultan; pero podemos discernir la dirección de la corriente. La historia nos enseña a comprender a Dios, y solo en Dios podemos comprender la historia.”<sup>27</sup> Su concepción sobre el Estado fue otro claro ejemplo de la influencia hegeliana y afirmaba “el Estado no es la suma de los individuos que lo integran, ni surge de su voluntad. La autoridad es la esencia de su vida, como el amor en la familia, la fe en la Iglesia y la gravedad en el mundo de la materia” y finalmente sostenía “el estudio histórico es la base del progreso político y de la cultura. El estadista es el historiador llevado a la práctica.”<sup>28</sup>

Según Ranke la idea directriz de la historia que consideraban los seguidores de Hegel consistía en que la historia se desarrollaba de forma dialéctica, pero esta perspectiva le quitaba protagonismo y libertad de acción a los hombres. “Dentro de esta concepción solo la idea tendría vida propia y sustantiva y los hombres quedarían reducidos a simples sombras o esquemas a los que la idea infundiría vida.”<sup>29</sup> Ahora bien para Ranke las ideas

directrices de la historia son las tendencias dominantes de cada siglo, las cuales a su vez pueden ser descriptas pero no reducidas a un concepto. Entonces “la misión del historiador consiste en ir desentrañando las grandes tendencias de los siglos y en desarrollar la gran historia de la humanidad, que no es sino el complejo de las diversas tendencias.”<sup>30</sup>

Se puede afirmar que la Escuela Prusiana había surgido como producto del contexto sociohistórico y en este sentido delimitó su concepción y su forma de hacer historia. En este marco la historia tenía la función de hacer actuar a una nación, sus miembros eran considerados como maestros políticos en un momento de depresión, que desde sus cátedras y desde su obras estimularon a sus compatriotas a la conformación de un imperio. Entonces la escuela nació “de una necesidad nacional y su razón de ser desapareció al satisfacerse la exigencia.”<sup>31</sup> Se afirma también que la Escuela desapareció cuando Treitschke murió, en tanto se había cumplido el objetivo, y muchos de sus seguidores Mirz Ritter, Erdmannsdörffer, Koser, Delbrück, Max Lehmann y Riezler fueron trabajando otras áreas temáticas e incluso produciendo una historia de tipo más rankeana “objetiva”, utilizando la mayor cantidad de documentación posible, intentando descubrir la verdad e interpretando el movimiento de la humanidad.

### **Reflexiones finales**

Es importante resaltar aquí que Ranke consideraba que la historia era una ciencia universal, a la cual nada humano le es ajeno y abarca todos los siglos y todos los reinos, a diferencia de la ciencia política que trabaja sobre un estado concreto y por esta razón esta circunscripta a los límites del mismo estado estudiado. Entonces explicaba que cuando un historiador consagraba “todos sus afanes a su patria chica, a su estado, que se limitan a iluminar con sus estudios un rincón oscuro del planeta. Pero al obrar así, lo hacen movidos más bien por una cierta predilección, por un impulso piadoso o por una inclinación, de suyo muy digna de elogio.”<sup>32</sup> pero no suficiente dirá. Este comentario pertenece al año 1836, momento en que aún no estaba la Escuela Prusiana, pero ejemplifica su perspectiva continental a la hora de abordar la historia de una nación.

Los acontecimientos de la **política exterior** debían constituir el núcleo de interés del historiador puesto que las grandes potencias desarrollan su personalidad característica en el curso y por medio de las luchas que mantienen entre sí. Específicamente Ranke nunca utilizó la expresión primacía de la política exterior, pero la doctrina que se recoge de este término -que la presión exterior forma y determina- la estructura interna de un estado- se desprende con claridad de su obra.

Pese a las diferentes concepciones de estas escuelas y las distintas funciones que le asignan a la historia en tanto disciplina científica, hablamos de un solo paradigma puesto que comparten una matriz conceptual donde el papel de las ideas directrices y la historia política de las naciones es clave.

Es relevante aclarar que la elección de los hitos de inicios de ambas escuelas, pueden ser leídos como un hecho de la historia interna de la disciplina en el caso de la Escuela Rankeana y un hecho de la historia externa para inicio de la Escuela Prusiana. Dichas elecciones no fueron casuales por el contrario son una muestra de la áreas temáticas que trabajarían ambas escuelas, como así también de complementación se puede leer entre ambas para comprender con mayor claridad en que consistió el primer paradigma disciplinar de la historia.

- 
- 1 Podemos afirmar que Hermann imitaba los métodos utilizados por Wolf para analizar las obras de Homero.
  - 2 Grafton, Anthony. Los orígenes trágicos de la erudición. Bs. As. FCE. 1998., p. 58.
  - 3 Grafton, op. cit. p. 59.
  - 4 Roces, Wenceslao en Ranke, L von. *Grandes Figuras de la Historia*. Barcelona. Ediciones Grijalbo. 197., p. 10.
  - 5 Gilbert, op. cit., p. 88.
  - 6 Gooch, op. cit., p. 120.
  - 7 Grafton, op. cit., p. 41.
  - 8 Stenzel, condiscípulo y amigo mayor le habría enseñado a Ranke “que el primer paso para estudiar un reinado o período determinado era tomar notas sistemáticas de las fuentes. Grafton, op. cit., p. 37.
  - 9 1781 Wörlitz -1873 Berlín. Estudió en Gottinga y en Halle.
  - 10 1814 Kolbatz -1872 Roma.
  - 11 Gooch, op. cit., p. 122.
  - 12 Gooch, op. cit., p. 122.
  - 13 Gooch, op. cit., p. 123.
  - 14 Gooch, op. cit., p. 123.
  - 15 Fueter, op. cit., p. 151.
  - 16 Fueter, op. cit., p. 152.
  - 17 Fueter, op. cit., 152.
  - 5261
  - 18 Gooch, op. cit., p. 135.
  - 19 Gooch afirma que éste cargo en la universidad protestante le fue otorgado por sus acciones críticas contra la Iglesia Católica, por ejemplo por el folleto sobre las trazas de otras veinte posibles Túnicas Sagradas. Sybel consideraba al Catolicismo como un baluarte del oscurantismo. Gooch, op. cit., p. 136.
  - 20 Gooch explica que la ruptura final se manifestó en 1856 en su discurso sobre la situación de la historiografía. Afirmaba que Mommsem había señalado los comienzos de una ruta mejor. Gooch, op. cit., p. 147.
  - 21 No porque lo hayan echado sino porque el rey Maximiliano de Baviera le había explicado que no podría protegerlo para siempre.
  - 22 Gooch, op. cit., p. 137.
  - 23 Fueter, op. cit., p. 151.
  - 24 Gooch, op. cit., p. 144.
  - 25 Fueter, op. cit., p. 150.
  - 26 Gooch, op. cit., p. 146.
  - 27 Gooch, op. cit., p. 146.
  - 28 Gooch, op. cit., p. 146 y 147.
  - 29 Ranke, Sobre las épocas de la Historia, Conferencia Primera, p. 60.
  - 30 Ranke, op. cit., p. 60.
  - 31 Gooch, op. cit., p. 162.
  - 32 Ranke, Sobre las afinidades y las diferencias existentes entre la Historia y la Política” p. 516.

### **Bibliografía Utilizada:**

- DA SILVA; Itala Byanca M. “A tarefa do historiador e a escritura de uma história universal: Wilhelm von Humboldt e Leopold von Ranke”. En Revista Liber Intellectus, v. 1, nº 1, junho de 2007.
- FUETER, Edouard. (1817-1928) *Historia de la Historiografía Moderna*. Bs. As. Editorial Nova. 1953. Volumen II.
- GILBERT, Félix. “Leopold von Ranke”. En *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Dirigida por David Sills. Madrid Aguilar. 1975. Volumen 16.
- GOOCH, George Peabody. *Historia e Historiadores del siglo XIX*. México. FCE. 1977. Primera Edición en Castellano 1942. FCE, México. Edición en idioma original: 1913. Cap. VII “Los Críticos y los Discípulos de de Ranke.” Pags. 110- 136.

GRAFTON, Anthony. *Los Orígenes Trágicos de la Erudición*. Breve tratado sobre la nota al pie de página. Buenos Aires. FCE. 1º edición en español 1998. 1º edición en inglés 1998. Traducido del inglés por Daniel Zadunaisky.

RANKE, Leopold von. *Pueblos y Estados de las Historia Moderna*. México. FCE. Organización y estudio de George Peabody Gooch. Traducción del alemán por Wenceslao Roces.

RANKE, Leopold von. *Grandes Figuras de la Historia*. México. FCE. Traducción del alemán al español y Prólogo por Wenceslao Roces. 1971

# **“POLÍTICAS SANITARIAS EN LA CIUDAD DE POSADAS, MISIONES.”**

**1882 – 1953**

Profesora en Historia con orientación en Ciencias Sociales

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

Universidad Nacional de Misiones UNAM

Posadas - Misiones

Email: [gabrielaalbrecht79@hotmail.com](mailto:gabrielaalbrecht79@hotmail.com)

[gabrielaalbrecht79@yahoo.com.ar](mailto:gabrielaalbrecht79@yahoo.com.ar)

## **RESUMEN**

*En este trabajo de investigación se pretende describir las políticas sanitarias del municipio de Posadas destinadas a las enfermedades que afectaron la salud de su población durante los años 1882 a 1953. A tal efecto se realizó lectura y análisis de bibliografía sobre teoría social, políticas sanitarias y, se delimitaron los conceptos teóricos a ser trabajados como por ejemplo: salud, enfermedad, etc.*

*La finalidad es contrastar datos empíricos con la teoría pertinente para, de esta manera, construir el objeto de conocimiento. Los objetivos específicos son: distinguir las distintas instituciones encargadas de la asistencia sanitaria, identificar las enfermedades que afectaron con mayor frecuencia a la sociedad posadeña, reconocer las políticas aplicadas por el gobierno en el sector de la salud.*

*Durante el desarrollo de la investigación se efectuó en primera instancia el trabajo heurístico (búsqueda y hallazgos de fuentes) en repositorios institucionales como ser: Archivo de Casa de Gobierno, donde se trabajo con notas de copiadore, decretos, etc.; Archivo de la Municipalidad de Posadas, donde se consultó libros copiadore; Biblioteca Popular de Posadas, donde se trabajó con los diarios y revistas de la sección hemeroteca. A partir de los resultados logrados se delimitaron ciertas líneas de discusión de los datos.*

**Palabras clave:** políticas sanitarias, salud, enfermedad, salud pública, epidemia, endemia.

## INTRODUCCIÓN

El presente informe corresponde a un proyecto de investigación que continúa en desarrollo y cuya finalidad será describir las políticas sanitarias del municipio de Posadas destinadas a las enfermedades que afectaron la salud de su población durante los años 1882 hasta 1953, fecha en que el Territorio Nacional de Misiones pasa a tener categoría de provincia. Los objetivos específicos son: distinguir las distintas instituciones encargadas de la asistencia sanitaria, identificar las enfermedades que afectaron con más frecuencia a la sociedad posadeña, reconocer las políticas aplicadas por el gobierno en el sector de la salud.

## EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS DE SALUD: UNA MIRADA DESDE LA HISTORIOGRAFÍA.

En el libro *"Política, Médicos y Enfermedades"*, la historiadora Mirta Lobato advierte que la salud fue raramente abordada por los historiadores y señala que en estos últimos veinte años la historiográfica avanzó en la construcción de un campo de investigación que abarcó desde las condiciones sociales reinantes en la población hasta la forma en que el Estado interviene para abordar y prevenir la propagación de las enfermedades. Por su parte, el investigador Diego Armus, en un análisis sobre la problematización de la salud y la enfermedad, describe tres líneas que dominan la perspectiva historiográfica actual de la salud:

*"...la historia de la salud [el subrayado es nuestro]- muy centrada en los problemas del poder político, las políticas de salud, la conformación y consolidación de grupos profesionales-, la historia sociocultural de la enfermedad –abocada primordialmente a las representaciones y experiencias de la enfermedad- y la historia biomédica, interesada en contextualizar la historia de la medicina incorporando dimensiones sociales, culturales y políticas".<sup>121</sup>*

Podríamos situar a nuestra investigación en la primera línea; es decir, la historia de la salud ya que, el análisis se centrara en los problemas del poder político y las políticas de salud.

Las políticas sanitarias son entendidas aquí, como el total de objetivos, medidas y acciones que realiza un gobierno para atender los problemas que afectan a su población en un momento determinado de su historia; y, en el cual ambas partes (gobierno y población) los consideran primordiales. Estas medidas se encuentran dentro de un sistema político que contiene el total de las decisiones que toma el Estado para con la sociedad civil. Es en él donde se esgrimen

---

<sup>121</sup> Armus, Diego (comp.). "Avatares de la medicalización en América latina.1870-1970". Editorial Lugar. Buenos Aires. 2005. pág.10

constantes disputas entre los diversos actores sociales que lo conforman y que buscan mayor acceso al poder con el fin de imponer los intereses que representan.

Para abordar la problemática de las “Políticas sanitarias en la ciudad de Posadas, Misiones” durante los años 1882 a 1953, es necesario señalar algunos aspectos importantes para exponer con mayor claridad cuál era la situación institucional y sanitaria que presentaba la misma.

Misiones entre comienzos de 1832 y 1881, estuvo bajo jurisdicción de la provincia de Corrientes. En esta última fecha, en razón de las disputas entre el gobierno nacional y el gobierno correntino y, por la cuestión de límites con el Imperio del Brasil, el presidente de la República Julio A. Roca envía al Senado un proyecto de Ley de Federalización de Misiones. Así, por Ley nacional 1.149, Misiones se constituye en Territorio Nacional el 22 de diciembre de 1881, recuperando parcialmente su autonomía.

El 1 de enero de 1882 el Poder Ejecutivo Nacional designó Gobernador del Territorio Nacional a Rudecindo Roca y, el Ministerio del Interior designó el 16 de marzo del mismo año a Corpus o Ciudad de San Martín como capital del territorio. En razón de la ubicación estratégica (comercio y comunicación) de Posadas<sup>122</sup>, el 1 de junio de 1882 el gobernador solicitó a la Nación que la misma se convirtiera en la capital del Territorio. La Provincia de Corrientes cedió la ciudad, que se incorporó al Territorio por ley nacional 1.437 de 1884.

La ciudad contaba con una población que crecía incansablemente y la falta de establecimientos sanitarios adecuados, ocasiono en innumerables oportunidades que el hospital del Regimiento asentado en la ciudad prestara su ayuda. El puerto de Posadas servía de nexo entre Buenos Aires y la zona del alto Paraná, generando diversas actividades comerciales y de recreación, como así también el asentamiento de pequeñas viviendas, que no contaban con las mínimas medidas de salubridad para la preservación de la salud de sus habitantes. En el presupuesto votado para el año 1888, no previó los aumentos a maestranza y personal de policía y suprimido el puesto de médico cirujano. Esta situación, motivó que el gobernador solicitara que estos fueran incluidos en el presupuesto del próximo año, en la razón de las necesidades evidenciadas. La necesidad de atención médica en el territorio era indispensable por las condiciones climáticas del mismo.

Esta problemática, ha sido poco abordada por la historiografía regional y local. Algunos que trabajos realizados en el ámbito universitario, se circunscriben a monografías de grado que abordan dimensiones temporales diferentes a la planteada en el presente proyecto; así también su marco teórico conceptual. Respecto de los problemas de insalubridad y enfermedades en Posadas durante las primeras décadas del siglo XX, se han hallado testimonios personales en textos literatura local.

Nuestra hipótesis de trabajo esboza que, si bien el municipio dispuso y ejecutó políticas sanitarias tendientes a controlar los problemas del crecimiento de la ciudad y su complejidad

---

<sup>122</sup> Posadas por la ley de federalización quedó bajo jurisdicción de Corrientes.



urbana, no existieron políticas sanitarias integrales, en el sentido de un curso de acción articulado y coherente entre el municipio y los gobiernos territorial y nacional.

Presentamos en el apartado siguiente un caso testigo de los problemas de enfermedades que afectaban a ciudad y las políticas de salud pública que se implementaron.

### **UN CASO MODELO: TRIBULACIONES DE LA PESTE BUBÓNICA<sup>123</sup>**

La ciudad de Posadas para el año 1907 estaba dividida en dos sectores: zona ribereña del río Paraná y parte urbana. Contaba por ese entonces con 8.000 habitantes, poseía servicio de luz eléctrica pero no de aguas corrientes. La población bebía agua de lluvia, de pozo y del río. Las enfermedades más comunes que afectaban a la población eran: chucho, tuberculosis pulmonar, paludismo, tifoidea, viruela, sarampión (epidemia en 1906); y, un menor número casos de lepra y difteria.

En el mes de noviembre de ese mismo año, la sociedad posadeña se vio sorprendida al conocer que cinco ciudadanos eran afectados por una extraña enfermedad. El médico de la municipalidad, Dr. Héctor Barreyro y el médico de la gobernación, Dr. Ramón Madariaga anunciaron que al parecer se trataba de peste bubónica. El foco de infección se consolidaba en una panadería de la ciudad. Posteriormente se declaró que dos de los afectados habían fallecido por dicha enfermedad. Por ello se procedió a informar al Departamento de Higiene Nacional, al Ministerio del Interior y demás autoridades competentes en el tema.

La muerte de otro de los enfermos acrecentó el número de muertos a tres y la aparición de dos nuevos sospechosos elevó a nueve el total de los casos conocidos procediendo todos de la misma casa. Ante dicha noticia se ordenó a los médicos la realización de la autopsia del cadáver que había fallecido el día anterior. Al mismo se le extrajo el ganglio afectado conservándolo para su posterior análisis ya que, en la ciudad no se contaba con los elementos necesarios.

Desde Buenos Aires el Dpto. Nacional de Higiene envió el 27 de noviembre de 1907 al doctor Benítez junto a los elementos necesarios para comenzar de inmediato el estudio de la “**epidemia**” y las condiciones sanitarias de la población. El trabajo realizado por el médico consistió en dirigir la desinfección del foco endémico y organizar el servicio de desinfección. Estas tareas brindaron tranquilidad a la población ya que, todo hacía presumir que la epidemia estaba

---

<sup>123</sup> La peste bubónica es una enfermedad infecciosa aguda. Su nombre procede de la palabra latina bubon que significa ingle. Se trata de una zoonosis (enfermedad que afecta particularmente a los animales, y que puede ser transmisible al hombre) que se produce en condiciones insalubridad. “La peste bubónica es provocada por una bacteria, la *Yersinia Pestis*. Esta bacteria es un cocobacilo gram negativo perteneciente a la familia de las Enterobacterias. El microorganismo puede mantenerse viable durante semanas en aguas, harinas y granos húmedos, y es destruido por la luz solar en pocas horas...El reservorio natural de la enfermedad son los roedores salvajes, conejos y liebres, carnívoros salvajes y gatos domésticos”.

[www.entornomedico.org/salud/saludyenfermedades](http://www.entornomedico.org/salud/saludyenfermedades).

dominada. El doctor Benítez abandonó Posadas el 2 de diciembre de dicho año luego de cumplir exitosamente con la misión que se le había encomendado.

Los problemas causados por la epidemia, llevaron al gobernador Manuel Bermúdez a solicitar al Ministerio del Interior el 28 de noviembre de 1907:

*"...la suma de 5.000 pesos como subsidio, suma que se destinara a ayudar a la municipalidad a financiar los numerosos gastos que le ocasiono la epidemia reinante.*

*Hay necesidad de rehacer las dos casitas destruidas por el fuego donde murieron los primeros pestosos y que pertenecen a familias indigentes, hay que distribuir desinfectantes gratis a los pobres, arreglar una casita especial para lazareto, adquirir elementos de desinfección, etc.; para atender estas premisas, recorro al amparo del Excelentísimo Gobierno Nacional en la seguridad de que atenderá este justo pedido.*

*De la inversión de esa suma se rendirá cuenta prolija y documentada.*"<sup>124</sup>

Sin embargo luego de un mes de efectuada la solicitud, el Ministerio del Interior no contestó y el gobierno del Territorio se vio en la necesidad de insistir en el pedido.

La epidemia había sobrepasado los gastos previstos en el presupuesto. Tanto el municipio como la gobernación no contaban con los recursos humanos y económicos para hacer frente a la misma. La falta de infraestructura mostraba la imperiosa necesidad de que el gobierno nacional, invirtiera en obras públicas.

Una nota enviada al presidente de Dpto. Nacional de Higiene con fecha del 6 de diciembre de 1907 indica que:

*"Desgraciadamente, después de un calma de varios días, produjéronse ayer tres nuevos casos de peste.*

*Uno es un gendarme de los que hacían servicios de guardia en las casas infectadas, otro en una cocheria de la manzana de enfrente al foco principal y que murió a las ocho horas, y el tercero en la gran casa de negocios Barthe que queda también frente a la manzana anterior, todo alrededor de la plaza principal..."*<sup>125</sup>.

Este nuevo brote encontró a las autoridades sin los elementos necesarios para la desinfección y sin medicamentos para distribuir entre la población de menores recursos; ya que, la solicitud de ayuda efectuada al gobierno nacional, no había sido otorgada. En otros de los pedidos efectuados, se solicitaba con urgencia un coche ambulancia para transportar a los enfermos y un carrito para transportar los aparatos de desinfección.

---

<sup>124</sup> Folio 346,347 del Copiador Notas Remitidas "Serie A" II. Desde 4-1907 hasta 3-1909. Fondo documental del Archivo de Casa de Gobierno. Provincia de Misiones

<sup>125</sup> Folio 370 del Copiador Notas Remitidas "Serie A" II. Desde 4-1907 hasta 3-1909. Fondo documental del Archivo de Casa de Gobierno. Provincia de Misiones.

Con los pocos elementos que se contaba, el gobierno municipal, procedió a la desinfección de la casa afectada y la manzana localizada frente a la cochería. Todo ello no fue suficiente; pues se produjo la muerte de una niña de 11 o 12 años que habitaba en la zona del puerto. Este caso provocó mayor alarma en la sociedad porque:

*"...se trata de un barrio antihigiénico por excelencia, constituido por ranchos hacinados y sin defensa posible contra la epidemia. Proseguirás sin embargo la campaña enérgica."*<sup>126</sup>

A la muerte de la niña se le sumaron nuevamente otros dos casos nuevos; en la casa Barthe y en la cochería. Esto demostraba la expansión del foco infeccioso por lo cual se requirió al Presidente de la Nación el envío de otro médico para ayudar a combatir el mal. La población de la ciudad ascendía a diez mil habitantes y los dos médicos residentes se encontraban exhaustos ante tanto trabajo.

Sin embargo cada vez que la situación parecía normalizarse surgían nuevos brotes. En esta ocasión, el enfermo pertenecía a la panadería de la familia Sureda, sumándose a la muerte de otro miembro de la familia propietaria de la cochería. También en la casa Barthe se presentó, nuevamente, otro caso pese a que se había procedido a la vacunación del total del personal y se había realizado la desinfección del sitio. Por ello se implementó el aislamiento absoluto de las dependencias y depósitos de ésta. En proximidades al puerto se produjo la aparición de un enfermo en una casa contigua a una panadería.

Todos estos casos provocaron que no se pudiera cumplir correctamente con las medidas de desinfección. Los medicamentos, los aparatos y los elementos de desinfección se agotaban con facilidad y su reposición desde Buenos Aires se daba de manera lenta en comparación con la propagación de la epidemia. Por lo tanto se solicitaron más desinfectadores y camas para el lazareto debido a que en él sólo se contaba con catres antihigiénicos.

Los primeros días del mes de enero de 1908 transcurrieron sin reportarse nuevos afectados. A su vez la llegada de los doctores Alvarez e Iglesias y el envío de desinfectantes, vacunas, etc., hacían parecer que el estado sanitario había mejorado. No obstante, la aparición de un nuevo caso, a mediados de ese mes, en una casa de negocios hizo que se continuara con las medidas habituales y el trabajo en conjunto de los médicos llegados de Buenos Aires y los locales.

Las cuadrillas de desinfección continuaron su labor en las manzanas en donde se encontraban las casas de negocios con depósitos y galpones de grandes consideraciones. Los habitantes de las mismas se encontraban vacunados, sin embargo dos de estos fallecieron. Con el resto de los ciudadanos se tomaron medidas de precaución continuándose con la labor iniciada.

---

<sup>126</sup> Folio 382 del Copiador Notas Remitidas "Serie A" II. Desde 4-1907 hasta 3-1909. Fondo documental del Archivo de Casa de Gobierno. Provincia de Misiones

La peste bubónica que se manifestó en 1907 implicó la toma de conciencia y la toma de medidas de precaución en diversos espacios como por ejemplo, se procedió a la clausura de todas las escuelas públicas de la ciudad y se implementaron medidas de profilaxis que comprendían desde el aislamiento de los enfermos y las manzanas, donde al parecer se ubicaba el foco de contagio, hasta la quema de las viviendas precarias donde habitaban los enfermos. El gobierno nacional dispuso la realización de una campaña contra las ratas ya que, en varias casas se encontraron un gran número de ellas muertas. El Dpto. de Higiene Nacional envió a Posadas a un desinfectador de apellido Sanz, el cual aceptó quedarse definitivamente en la ciudad para hacerse cargo de la oficina de desinfección dependiente de ese departamento. El mismo cobraría un sueldo municipal.

El total de afectados por esta enfermedad fue de veintinueve, doce de los cuales fueron fatales.

## **POLITICAS DE SALUBRIDAD:**

### **1- LA CUESTIÓN DE LAS AGUAS CORRIENTES**

El 17 de noviembre de 1906 el gobernador del territorio de Misiones Manuel Bermúdez notifica al presidente del Consejo Nacional de Higiene el Dr. Carlos Malbrán que ha recibido la nota del señor Presidente de la Nación en la que se muestra interesado por dotar de aguas corrientes a la ciudad de Posadas. A su vez éste se ha dirigido al Ministro del Interior haciéndole presente la necesidad de establecer en esta ciudad este servicio dado que, la misma se encontraba expuesta a numerosos peligros para la situación sanitaria de sus habitantes.

El pedido se vuelve a repetir en una nota del 20 de marzo de 1907 al Ministro del Interior el Dr. Manuel Montes de Oca. En la misma se menciona que dichas obras de la salubridad constituyen una de las necesidades más requeridas ya que,

*"...la estadística y los estudios médicos han constatado la existencia en esta población de ciertas enfermedades infectocontagiosas con carácter endémico, tales como la fiebre tifoidea, el tifus y las fiebres palúdicas. Esas afecciones, sobre todo las dos primeras, tienen su origen principal por no decir único en la mala calidad del agua que consume la ciudad. Es esta una verdad reconocida y plenamente comprobada.*

*Ahora bien, contra este mal que amenaza seriamente la salubridad pública, no hay otro recurso que el de la provisión de aguas corrientes.*

*... esta importante cuestión ha tenido oportunidad de mencionar con preferente atención ante los poderes públicos, y en el ministerio al digno cargo de V.E. debe existir un expediente iniciado por el Dpto. Nacional de Higiene en virtud de gestiones del suscrito en el que se pide la provisión de aguas corrientes para la ciudad de Posadas.*

*Me permito, pues, llamar la atención de V.E. sobre este asunto tan íntimamente ligado a la vida misma de esta ciudad para que si lo estudia justo, se sirva satisfacer ese legítimo anhelo público".*<sup>127</sup>

El gobierno del territorio a través de esta nota expresaba de manera explícita que los trámites ante los distintos organismos nacionales se han iniciado con anterioridad y justifican su pedido respaldándolos con datos aportados por estadísticas que demuestran la necesidad de las mismas. La realización de estas obras implicaba un presupuesto con el que el gobierno territorial no contaba, viéndose en la necesidad de solicitar su financiamiento.

La aparición de la peste bubónica en noviembre de 1907, pone en evidencia las precarias condiciones de higiene reinantes en la ciudad y su estado de vulnerabilidad frente a la aparición de epidemias. Nuevamente se vuelve a insistir ante el Ministerio del Interior y el Dpto. Nacional de Higiene recordando a éste que el trámite fue iniciado un año atrás y:

*"...siendo ese departamento la alta autoridad encargada de vela por la salud pública del país, entiendo que es él quien con más eficacia podría influir en el ánimo del poder ejecutivo para la realización de esta obra de urgente necesidad..."*<sup>128</sup>

Es posible observar a través de los distintos documentos emitidos por el gobierno local su preocupación por lograr la concreción de las obras solicitadas. La manifestación de la peste provocó mayor alarma y en cierto modo era respaldada por los informes facultativos que alertaban sobre la posibilidad de aparición de distintas enfermedades endémicas entre la población.

El posterior telegrama del ministerio comunicando que se iniciarían las obras para proveer de aguas corrientes a la ciudad, hacía suponer que de esa forma los problemas de salubridad disminuirían. No obstante, las obras tardarían en concretarse.

La inauguración oficial del servicio de aguas corrientes en la ciudad de Posadas se produjo el día 26 de junio de 1927. Podemos afirmar que el proceso de su ejecución fue extenso y tuvo múltiples obstáculos, el de mayor peso siempre fue el presupuestario ya que, el gobierno local no podía cubrir los gastos del mismo, como así también era difícil para la población solventarlo a través de los impuestos.

El elevado costo de las cuotas que debían abonar los vecinos, provocó que muchos de ellos se atrasaran en el pago de las mismas, razón por la cual el mismo gobierno del territorio solicitó a Obras Sanitarias de la Nación, una disminución en los montos. En los barrios como Villa Blosset, se solicitó la instalación de las aguas corrientes en 1931; El Palomar que hizo lo propio en 1937 y Villa Urquiza en 1948. Ya que los servicios no alcanzaban a toda la ciudad.

---

<sup>127</sup> Folio 433 del Copiador Exterior 2 "Serie A". Agosto de 1906 a Abril de 1907. Fondo documental del Archivo de Casa de Gobierno. Provincia de Misiones

<sup>128</sup> Folio 354,355 del Copiador Notas Remitidas "Serie A" II. Desde 4-1907 hasta 3-1909. Fondo documental del Archivo de Casa de Gobierno. Provincia de Misiones.

En la década de 1940 la población capitalina y el gobierno elevan nuevos pedidos de ampliación de la red de agua potable, con la finalidad de llegar a todos los barrios de Posadas.

## **2- REDES CLOCALES**

Otros de los problemas que presentaba la ciudad, era el de las redes cloacales. Para el año 1944, Posadas aún no contaba con redes cloacales. La ausencia de este servicio, ocasionaba que las aguas servidas se desagotaban en pozos negros o en la calle; exponiendo a la población a innumerables enfermedades que, para ese entonces rondaba aproximadamente en 40.000 habitantes. Esos pozos negros, a pesar de estar en muchos casos construidos bajo los lineamientos técnicos establecidos, no prestaban los servicios a los cuales se encontraban destinados debido a la impermeabilidad del suelo (piedra mora).

A su vez la precipitación pluvial anual superaba los 3000 milímetros y producía el rebasamiento de los pozos negros; por su parte, las temperaturas elevadas provocaban la fermentación de las aguas servidas; esto causaba la emanación de olores insoportables. Las filtraciones de aguas llenaban los pozos negros, obligando a la población a recurrir al servicio prestado por el carro atmosférico, cuya empresa no lograba satisfacer la demanda de los vecinos.

Los habitantes de la ciudad, el gobierno y la prensa elevaron sus reclamos en innumerables ocasiones. La salud de la población estaba expuesta a constantes amenazas vinculadas a la falta de la misma.

## **UNA SEMBLANZA DE LOS PROFESIONALES DE LA SALUD**

Respecto de los profesionales de la salud (médicos) durante el período estudiado, hay que señalar que en el año 1883, en el Regimiento N° 3 de Línea, presentaba sus servicios el Dr. Cristóbal Cajal; que, ocasionalmente atendía a la población civil. Años más tarde, por problemas de presupuesto, el gobierno nacional suprime el cargo de médico del Territorio y son los profesionales que atendían en los destacamentos militares quienes se ocupan de brindar este servicio a la población.

Para 1889, el Gobernador del Territorio Nacional Rudecindo, Roca ante la supresión del cargo de médico en el Territorio ocurrido en el año 1886, solicitó al Ministro del Interior la reposición del mismo dado las problemáticas de salud presente en el Territorio". En el año 1889, al Dr. Cajal, lo suplantó el Dr. Pablo Alessandri quien, en enero 1892 fue designado médico de gobernación y en 1894 fue suplantado por Cajal.

En relación con la ciudad de Posadas, el primer médico diplomado con que había contado el municipio, fue el Dr. Victoriano Abente en el año 1877.

El doctor Ramón Madariaga era de origen español y había llegado a Misiones entre 1887 y 1889. Su título había sido revalidado en Montevideo. El doctor Madariaga es designado como médico de gobernación en mayo de 1905, en reemplazo del Dr. Ramón Pérez Font. Su labor durante la aparición de la peste bubónica en 1907 fue de vital importancia. En 1908 renunció a su puesto en la gobernación para ocupar el puesto de médico municipal. En su cargo lo suplantó el Dr. Héctor Barreyro. Su muerte, a raíz de un paro cardíaco se produjo en 1911 y provocó una gran congoja en la sociedad posadeña por lo que se decretó duelo general.

El presupuesto del año 1907 suspendió uno de los dos cargos de médico de gobernación por razones económicas. Esto incidió en un gran perjuicio al servicio público del Territorio. Por ello en enero de 1908 luego de la aparición de la epidemia y la abrumadora labor que pesó sobre el único médico, se solicitó al Ministerio del Interior la reposición del cargo.

Las obligaciones que acarrea el cargo de médico de gobernación era prestar servicios al Tribunal Letrado (informes de reconocimientos, autopsias, etc); asimismo, debía prestar servicios en forma gratuita al personal de los destacamentos militares asentados en el territorio. Al tratarse de un solo profesional se veía imposibilitado de abandonar esta ciudad para poder atender las otras poblaciones del territorio, dejando a las mismas sin atención.

Un párrafo aparte merece la reglamentación que existía para el ejercicio de las distintas profesiones vinculadas a la salud (médicos, farmacéuticos, dentistas, parteras, etc.). Se han encontrado sucesivas notas que mencionan el tema, desde la solicitud de tales normativas al Dpto. de Higiene Nacional para poder aplicarlas en el territorio, hasta las inspecciones de los profesionales que ejercían aquí con títulos obtenidos o revalidados en el país. El aumento de médicos argentinos egresados de la Facultad de Medicina y la llegada de médicos extranjeros ocasionó en muchos casos tensiones entre ambos grupos. El Estado se vio en la obligación de reglamentar el ejercicio de la profesión para los extranjeros a través de la exigencia de rendir un examen que revalidara su título. La Facultad de Medicina y el Consejo de Higiene fueron los responsables de controlar su cumplimiento. Los profesionales emprendían así un camino hacia el acrecentamiento de su legitimidad y la formación de una elite con mecanismo de exclusión. A su vez, el vínculo de la profesión con los organismos públicos que componían el Estado en gestación permitió a muchos de ellos el acceso a recursos de distinta índole y al poder político.

## **LAS INSTITUCIONES DE LA SALUD**

La ciudad de Posadas, a finales del siglo XIX contaba con un Lazareto y un Hospital de Caridad. En 1889 la Sociedad "Damas de Caridad" cuya presidenta era Doña Mercedes Z. de Caminos, inicia sus actividades. Ese mismo año el Territorio fue afectado por una epidemia de viruela, la cual fue controlada en pocos días; sin embargo, los gastos que ésta ocasionó provocaron el cierre del pequeño sanatorio que se había instalado merced a la labor de esa sociedad de beneficencia. Entre esta fecha y el año 1896, la documentación –hasta ahora consultada-, no registra la conformación de una nueva institución de salud.

En el año 1896, la gobernación solicitó un permiso a las autoridades nacionales para que en la ciudad de Posadas, se creara un Consejo de Higiene. Por otra parte, dada la imperiosa necesidad de un hospital para la población, el gobernador Juan José Lanusse requirió en ese mismo año, ayuda al Poder Ejecutivo Nacional, para la concreción del mismo. El costo de tal construcción superaba los límites del modesto presupuesto local. Finalmente recién el 10 de enero de 1924 fue inaugurado el Hospital Central de Posadas bautizado con el nombre "Dr. Ramón Madariaga".

En una nota elevada por la oficina de estadísticas en el año 1936 se menciona que Misiones posee 6 hospitales. En Posadas se encontraba el Hospital Común Regional de Posadas, de carácter nacional y con ciento cincuenta camas. En Apóstoles; Bemberg; Bonpland; Concepción y Montecarlo, las asociaciones de beneficencia locales eran las encargadas de atender los hospitales allí emplazados. El total de camas entre estas ciudades ascendía a ciento noventa y nueve; los servicios prestados estaban vinculados a la cirugía y a la clínica general, el servicio de rayos x solo era brindado por el Hospital Regional para todo el territorio. La población de la ciudad de Posadas rondaba en los 29.507 habitantes y la del Territorio los 164.025 habitantes

A mediados del año 1931 se inauguró el Leprosario, con modestas proporciones y en respuesta a la constante aparición de la lepra en el Territorio, lo cual fue comprobado por especialistas comisionados por el Departamento Nacional de Higiene.

## **PROCEDIMIENTO EXPERIMENTAL / METODOLOGÍA**

Con respecto al trabajo metodológico en esta investigación y teniendo en cuenta los pasos de toda investigación histórica, iniciamos el tratamiento de nuestro problema a partir de establecer los conceptos teóricos que guiarán la construcción del relato; y, la búsqueda de las fuentes. A partir del análisis de las mismas, hemos logrado visualizar los cambios por los cuales fue atravesando la ciudad de Posadas durante la etapa de territorio nacional en relación con la fisonomía urbana y los problemas sanitarios.

Esta primera etapa de recopilación de la información incluyó: a) transcripción, análisis y/o digitalización de documentos escritos de los Archivos de Casa de Gobierno, de la Municipalidad de Posadas, de artículos periodísticos de diarios provinciales situados en la Biblioteca Popular y. B) lectura de bibliografía teórica para relacionar los conceptos fundamentales con el análisis empírico; y lectura de bibliografía específica con información sobre la situación política, social y económica del territorio, donde se obtuvo descripciones, situaciones y formas de organización del periodo de tiempo analizado.

Un párrafo aparte merece las dificultades y obstáculos presentados en el desarrollo de las actividades en la etapa heurística, como ser: a) el estado de conservación de los documentos, en algunos casos, dificultando su lectura por el tipo de papel y la tinta utilizada; varios documentos poseen líneas ilegibles. B) No se hallan en el Archivo de Casa de Gobierno algunos ejemplares de



copiadores como por ejemplo: Setiembre 1912 a Diciembre 1912 (Notas Remitidas, Serie D), Noviembre 1932 a Junio 1933. c) Hasta el momento no se pudo consultar y analizar los ejemplares del diario La Tarde que se encuentran en la Biblioteca del Museo Aníbal Cambas, puesto que los mismos se encuentran embalados por tareas de remodelación del edificio.

## CONCLUSIONES

A modo de conclusión parcial podemos señalar:

- a- que por medio del análisis de la peste bubónica en 1907 se logró advertir sobre cuales eran las condiciones sanitarias que poseía la ciudad, hasta mediados de la década de 1930. Durante la década de 1940 en adelante se producen grandes cambios en materia de políticas sanitarias a nivel nacional y de las que nuestro territorio se hizo eco. Podemos citar como ejemplos: la creación del Ministerio de Salud Pública y Trabajo, la creación de hospitales, el aumento del número de camas en los mismos, la disminución de la tasa de mortalidad infantil, sanción de la ley 13.039 (1947) que declaró la obligatoriedad en la difusión y enseñanza de los principios de la higiene en escuela, fabricas, comercios e instituciones gubernamentales.
- b- Por otra parte, se observa que la falta de obras públicas ocasionaba dificultades que abarcaban desde problemas de índole sanitaria hasta las vinculadas al transporte y la movilidad en el territorio. La necesidad de mayor número de médicos, de nosocomios, etc. hacía que la población se encontrara expuesta a los peligros que implicaban la aparición de una epidemia. Además, los problemas de infraestructura vial complicaban las comunicaciones entre las distintas poblaciones del Territorio y los grades centros urbanos. Los constantes requerimientos efectuados desde el territorio al gobierno nacional parecían no tener respuesta. Un ejemplo de ello es el pedido constante de las obras para que la ciudad acceda a las aguas corrientes, acontecimiento clave en la prevención de enfermedades. Por otro lado, las tensiones entre nación y territorio cobraban mayor notoriedad ante la aparición de brotes epidémicos de viruela, peste bubónica, sarampión y poliomielitis.
- c- Las enfermedades adquirieron carácter de problemática social debido a la indiferencia y el terror generado frente a los brotes epidémicos. Las medidas tardías para combatir el mal cuando ya se había hecho presente y finalmente, las limitaciones e ineficacia de los distintos sectores involucrados en brindar respuestas a dichas dificultades.

Uno los problemas que queda por analizar se relaciona con las condiciones de vida material, la alimentación, la higiene, la educación, las incumbencias de los poderes públicos, etc. Lo cual fue delineando las decisiones institucionales que tomo el Estado puesto que, la alimentación correcta y la vivienda son las bases para la reproducción de la vida, idea asociada al crecimiento patrimonial de la nación. Esta problemática se relaciona con Políticas de salud.

La República Argentina se encontraba en una etapa de crecimiento económico y demográfico debido a la llegada masiva de inmigrantes y su inserción en el mercado internacional como productor de bienes primarios. La organización institucional del país por parte del Estado lo convertía en un actor vital en ambos procesos.

El pensamiento liberal-conservador que caracterizaba a la época encontraba en el pragmatismo el sinónimo del progreso. Se buscaban soluciones prácticas a los problemas que afectaban a la población, dejando de lado a los actores y problemas sociales.

Los médicos higienistas establecieron la vigilancia y la exclusión como la base de sus propuestas para mejorar la situación sanitaria del país. La vigilancia consistía en controlar el estado de salud de los ciudadanos, sus viviendas y el entorno urbano que habitaban. La exclusión apuntaba a separar a los enfermos de la sociedad con el fin de preservar la vida de los habitantes. Un ejemplo de esta práctica fueron los lazaretos y las casas de aislamiento.

Dentro de este marco, el entonces Territorio de Misiones afrontó la aparición de distintas epidemias. La distancia entre el mismo y Buenos Aires acrecentó las dificultades para resolver la cuestión sanitaria. El federalismo explicitado en la Constitución Nacional quedaba solo en los discursos ya que, en el territorio reinaba la sensación de abandono o despreocupación por parte del gobierno nacional.

En la actualidad la ciudad de Posadas afronta entre otros problemas sanitarios, aquellos que se relacionan a las enfermedades vectoriales. Para lo cual es necesario focalizar las políticas sanitarias de intervención en pos de controlar enfermedades prevenibles (fiebre amarilla, dengue, paludismo, etc.) por medio de la vacunación y la detección temprana de las mismas. De esta manera se afrontaría la enfermedad y disminuirían los daños que estas ocasionan en la población.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

\* ARECO, Lucas Braulio. Documentación Histórica.1872 a 1920. Posadas. Impreso Boletín Oficial e Imprenta Provincia del Misiones.1972

\* ARMUS, Diego (comp.). “Avatares de la medicalización en América latina.1870-1970”. Buenos Aires. Lugar Editorial. 2005

\* ARMUS, Diego. “El descubrimiento de la enfermedad como problema social”. En: Nueva Historia Argentina. El progreso, la modernización y sus límites. 1880-1916.Tomo V. LOBATO, Mirta (comp.)Buenos Aires. Editorial Sudamericana. 1995.

\* CRÓNICA DE LOS GOBERNANTES DE MISIONES. Tomo I (1882-1922). Bs.As. Gráfica Guadalupe.1979.

\* IGLESIA, Alberto M. “Peste Bubónica. Epidemia en Posadas”. Bs. As. Las Ciencias, librería y casa editora de Nicolás Marana. 1908

\* LOBATO, Mirta (editora). "Política, médicos y enfermedades". Lecturas de historia de la salud en la Argentina. Bs. As Editorial Biblos.1996

\* SURIANO, Juan. LVOVICH, Daniel (editores). "Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952". Bs. As. Editorial Prometeo.2006

## **FUENTES DOCUMENTALES**

\* COPIADOR Dependencias Nacionales.1882- 1901. Fondo documental del Archivo de Casa de Gobierno. Provincia de Misiones.

\* COPIADOR Notas otros gobiernos. Desde 29-1-1882 hasta el 4-12- 1893. Fondo documental del Archivo de Casa de Gobierno. Provincia de Misiones

\* LIBRO de NOTAS. 1883-1892. Fondo documental del Archivo de Casa de Gobierno. Provincia de Misiones.

\* COPIADOR General "Serie A". Desde 3-1-1894 hasta 6-4-1896. Fondo documental del Archivo de Casa de Gobierno. Provincia de Misiones.

\* COPIADOR General "Serie A". Desde 28-01-1904 hasta 24-11-1904. Fondo documental del Archivo de Casa de Gobierno. Provincia de Misiones.

\* COPIADOR General "Serie A". Abril 1905 a Septiembre de 1905. Fondo documental del Archivo de Casa de Gobierno. Provincia de Misiones

\* COPIADOR Exterior 2 "Serie A". Agosto de 1906 a Abril de 1907. Fondo documental del Archivo de Casa de Gobierno. Provincia de Misiones.

\* COPIADOR Notas Remitidas. "Serie A" II. Desde 4-1907 hasta 3-1909. Fondo documental del Archivo de Casa de Gobierno. Provincia de Misiones.

\* COPIADOR Notas Remitidas "Serie A". Desde 1-1906 hasta 11-1927. Fondo documental del Archivo de Casa de Gobierno. Provincia de Misiones.

\* COPIADOR Notas Remitidas "Serie A". Desde 05-1943 hasta 03-1944. Fondo documental del Archivo de Casa de Gobierno. Provincia de Misiones.

\* COPIADOR Notas Remitidas. "Serie D". Desde 3-1927 hasta 2-1928. Fondo documental del Archivo de Casa de Gobierno. Provincia de Misiones.

\* COPIADOR "Serie OE". Desde 10-1935 hasta 11/1936. Fondo documental del Archivo de Casa de Gobierno. Provincia de Misiones.

\* Artículo del diario El Territorio. Posadas, Misiones. 19 de abril de 1998. Pág.

**Cátedra: Historia Regional y Latinoamericana. 13 y 14 marzo 2009.**  
**Dra. E. Yolanda Urquiza & Magíster Norma G. Alvarez. yurgui@arnet.com.ar;**  
**norma alvarez@yahoo.es**

### **Objetivos del Diseño Curricular**

Estudiar la formación y evolución de la sociedad Paraguaya y latinoamericana desde la crisis de la Independencia hasta el presente.

Analizar la confluencia del complejo componente étnico y cultural del continente. Comparar la evolución cultural e institucional de las diferentes sociedades a lo largo del período.

### **Contenidos:**

La crisis de la Independencia. Las nuevas Repúblicas, 1800-1870. Las Provincias Unidas del Río de la Plata y el Imperio del Brasil. Las guerras civiles y la formación de una nueva sociedad latinoamericana. Etnias y poder. La consolidación de las diferencias regionales. El orden neocolonial, 1870-1930 La inserción internacional, la modernización y la formación de las nuevas elites Crisis y transformación, 1930-1960 Impacto de las crisis internacionales El proceso de sustitución de importaciones. La recuperación de la democracia bajo la deuda externa. Crecimiento e inestabilidad Nuevas identidades frente al avance de la globalización, 1989- 2000.

### **Plan de trabajo Propuesto para este curso**

#### **Objetivos**

1. Aportar categorías conceptuales y metodológicas para el estudio de los procesos sociohistóricos de América Latina.
2. Reconocer en la historia latinoamericana algunos nudos históricos que operan como claves para comprender las características/rasgos de sus formas de organización /estructuración de sus relaciones políticas y sociales presentes.
3. Reflexionar respecto de los factores que operan como obstáculos tanto en el planeamiento y ejecución de políticas de transformaciones sociales y educativas, al interior de los Estados Nacionales, como en las experiencias de integración regional.

## Ejes Temáticos

1800-1870 Independencia: Nuevas Repúblicas Las guerras. Formación de la sociedad latinoamericana. Diferencias regionales.	1870-1930 El orden Neocolonial. La inserción internacional. La formación de las nuevas elites (Vg. Oligarquía)	1930-1960 Impacto de las crisis internacionales. El proceso de sustitución de importaciones. Gobiernos Populistas. Políticas Sociales y Estado de Bienestar. Desarrollismo. Acuerdos de Integración Regional	1970- 2000 Doctrina de la Seguridad Nacional (Enemigo Interno). Nuevas Tecnologías. Globalización. Integración Regional MERCOSUR
---	---	---	--

### Evaluación:

Elaboración de un **Ensayo**, consistente en el desarrollo de un tema incluido en el módulo, planteando un punto de vista personal a partir de la consulta de la bibliografía sugerida por los docentes; y una Reseña bibliográfica.

Las reseñas constituyen una producción del trabajo cotidiano del investigador en tanto da cuenta de una lectura crítica-global de un texto y cuya elaboración contribuye a conocer un tema a través de la óptica de un especialista, ya que en general quienes escriben estos textos son personas que vienen trabajando en el área, y tomar contacto con estrategias de investigación que puedan ser útiles abordar nuestras propias líneas de trabajo.

Las reseñas deben incluir: a) **Un párrafo introductorio** que permita al lector ubicar rápidamente el libro a reseñar en un área temática que haga alusión a las perspectivas historiográficas existentes; b) una referencia al **tema de la obra, los objetivos, el (o los) problema** planteados por el autor/a y las hipótesis, principales y secundarias (como en general, tanto el problema como las hipótesis no son planteadas explícitamente por los autores, su reconocimiento es parte del trabajo de quien elabora la reseña); c) los **instrumentos conceptuales**; las **fuentes utilizadas** y las **variables elegidas**; d) **un resumen** del contenido del texto y una **crítica** concisa, evitando juicios de valor y e) una **conclusión** que refleje un **balance sobre el aporte del texto al conocimiento del tema** y (si lo considera necesario) **una recomendación final a los lectores**.

### **Sugerencias para pensar la elaboración de la evaluación:**

Por qué es necesario incorporar el conocimiento histórico como dimensión para el diseño, la gestión de políticas educativas y/o desarrollo humano.

Cuáles son las dimensiones fundamentales del fenómeno de globalización que tendrían impacto en el diseño de políticas orientadas al desarrollo humano y/o educación

¿Es posible articular relaciones entre los intelectuales, políticos y planificadores en el diseño de políticas orientadas a las transformaciones sociales y educativas?

De ser afirmativa su respuesta ¿qué características deberían tener esas articulaciones?

De ser negativa su respuesta ¿cuáles son los obstáculos que impedirían esa articulación?

### **Criterios que se tendrán en cuenta en la evaluación:**

1. Pertinencia de los contenidos propuestos.
2. Referencias bibliográficas y material incorporado por los alumnos.
3. Cohesión y coherencia en el desarrollo del trabajo.
4. Interpretación crítica del material bibliográfico.
5. Propuestas personales de articulación con el futuro campo profesional.

### **Requisitos formales de presentación:**

Extensión entre 12 y 15 páginas tamaño A4. Texto a espacio 1,5. Tipografía Times New Roman tamaño 12. Márgenes: izquierdo, derecho, superior e inferior de 3 centímetros. Citas a pie de página.

Referencias bibliográficas: incluir sólo las utilizadas para la elaboración del trabajo.

### **Bibliografía Básica**

- Bethell, Leslie (Ed.): *Historia de América Latina*. Tomo 15. El Cono Sur desde 1930. Barcelona, Crítica, 2002. Páginas 187-215.
- Cattáneo Liliana y Luchilo Lucas, "América Latina (1914-1990)". En Aróstegui, Julio; Cristian Buchrucker y Jorge Saborido (coordinadores): *El Mundo Contemporáneo: Historia y problemas*. Barcelona, Crítica, 2001.
- Chaunu, Pierre: *Historia de América Latina*, Buenos Aires, EUDEBA, 1985. Páginas 91-94; 110-127.
- Faleto, Enzo: "Política Social, desarrollo y democracia en América Latina". Artículo Incluido en *Materiales de Estudio para América Latina*, Colección del Nuevo Siglo, Serie Electrónica, Volumen 02, Buenos Aires, Unidad de Docencia e Investigaciones Sociohistóricas de América Latina. UBA, 2003.

- Gaggero Horacio y otros: *Historia de América en los siglos XIX y XX*, Buenos Aires, Aique, 2005. Páginas XIII - XVI.
- González Martínez, Elda y Sevilla, Rosario, "América Latina en el siglo XIX". En Aróstegui, Julio; Cristian Buchrucker y Jorge Saborido (coordinadores): *El Mundo Contemporáneo: Historia y problemas*. Barcelona, Crítica, 2001.
- Hilton Sylvia, "América en el sistema internacional (1783-1895)". En Pereira, Juan Carlos (coordinador): *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2003.
- Lemus Encarnación, "Estados Unidos e Iberoamérica, 1918-1939: del intervencionismo a la cooperación". En Pereira, Juan Carlos (coordinador): *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2003.
- Lettieri, Alberto: *La civilización en debate. Historia Contemporánea: de las revoluciones burguesas al neoliberalismo*. Buenos Aires, Prometeo Libros, 2004. Páginas 79-91.
- Pérez Herrero Pedro, "Estados Unidos y Latinoamérica en el nuevo sistema internacional". En Pereira, Juan Carlos (coordinador): *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2003.
- Procacci, Giuliano: *Historia general del Siglo XX*, Barcelona, Crítica 2005. Capítulo 10 "América Latina en los años veinte"; Capítulo 25: "Nuevos protagonistas y países emergentes"; Capítulo 30: "Los países en desarrollo en los años sesenta"; Capítulo 35: "Los países del sur en los años setenta"; Capítulo 39: "Los países del sur en los años ochenta y noventa".
- Touraine, Arain: "¿Existen clases sociales en América Latina?", Artículo Incluido en *Materiales de Estudio para América Latina*, Colección del Nuevo Siglo, Serie Electrónica, Volumen 02, Buenos Aires, Unidad de Docencia e Investigaciones Sociohistóricas de América Latina. UBA, 2003.
- Saxe-Fernández, John; James Petras; Henry Veltmeyer y Ornar Núñez. *Globalización, Imperialismo y clase social*, Buenos Aires, Lumen, 2001.

# ***Universidad Nacional de Misiones***

***Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales***

**Secretaría de Investigación y Posgrado**

**Maestría en Políticas Sociales**

**Maestrando:** Martín Fernando Medina

**Director:** Dr. Martín Lozada

**TESIS DE POSGRADO**

***"El menoscabo del Estado ante la privatización de la seguridad***

***en la Argentina de los 90"***



## ÍNDICE

RESUMEN. PALABRAS CLAVE.....	Pág. 3
I. A manera de introducción .....	Pág. 4
II. Aclaraciones terminológicas.....	Pág. 6
II.I Otras cuestiones conceptuales.....	Pág. 16
III. La Seguridad Privada: su surgimiento.....	Pág. 21
IV. Funciones de estos nuevos modos de control social.....	Pág. 25
IV.I Urbanizaciones Cerradas.....	Pág. 26
V. Conflictos derivados de su existencia.....	Pág. 32
VI. La Seguridad Privada en la Argentina .....	Pág. 38
VI.I Peligros provocados por su aparición.....	Pág. 46
VII. Perspectiva comparativa con otros países .....	Pág. 50
VIII. Ejemplos locales.....	Pág. 56
IX. Ciertas conclusiones .....	Pág. 59
X. REFERENCIAS.....	Pág. 65
XI. ANEXO.....	Pág. 78

## RESUMEN

El objetivo que ha impulsado a realizar esta investigación es el estudio de la “privatización de hecho” de la seguridad en la República Argentina durante la década del noventa<sup>129</sup>.

Se tendrán en cuenta las leyes que regulan este sector y quiénes son los encargados de su cumplimiento, la cantidad de personal que compone estas agencias y quiénes son las “titulares”, cómo se han constituido dichos emprendimientos económicos, su disponibilidad de armamento y qué tipo de fines persiguen. También se realizará una comparación con algunos países del continente en lo referente al exponencial crecimiento de las agencias. Por último, se intentará reflejar de forma sucinta la realidad local.

Se han visto involucrados los sectores altos en tendencias de concentración de las riquezas, tendiendo por ello a procurar los servicios de seguridad policial ofrecidos por las empresas privadas, proponiendo de esta manera cuestionamientos al tradicional monopolio estatal en la provisión de la seguridad pública.

El cuadro se vería incompleto si no se contempla la situación que atraviesan los estratos bajos y medios de la sociedad, caracterizados por una pauperización, fragmentación y desintegración social con niveles nunca antes alcanzados. Lo concreto es que esas formaciones o circuitos de poder que se han creados paralelos al Estado alientan la consecución de intereses sectoriales, que pueden estar encontrados con las demandas de la sociedad en general.

PALABRAS CLAVE: Estado

Seguridad/ Seguridad Privada

Procesos de Producción de Seguridad.

### **I. A manera de introducción**

*“La seguridad es, a la vez, una obsesión y una ficción”.*

Yves Michaud

---

<sup>129</sup> Hemos analizado algunas aristas de esta intrincada cuestión con anterioridad (Medina, 2002), aunque en el presente trabajo se incluyen las perspectivas de los autores, junto con sus producciones, discutidos a lo largo de la cursada de los diferentes seminarios de la Maestría en Políticas Sociales.

Todo estudio incluido dentro de la esfera de las Ciencias Sociales debe comenzar ubicando el problema a dilucidar dentro de las coordenadas de tiempo y espacio. En el presente trabajo se intentará analizar la temática de la seguridad privada en la República Argentina durante la década del noventa (ver en el Anexo la Figura N° 1 sobre la cantidad de empresas creadas en el país durante el período 1965-2003). En las cuestiones que suscitan mayor atención social se encuentran las vinculadas a la seguridad personal, dentro de la cual podemos ubicar la temática de la que se ocupa el siguiente escrito: *las policías privadas*. El servicio de guardaespaldas, la custodia privada de caudales, bienes y edificios constituyen un fenómeno no tan reciente en nuestro país, pero se ha dado un exponencial crecimiento durante los últimos diez años aproximadamente, en un estadio del capitalismo corporativo caracterizado por una acelerada privatización de distintos servicios antes prestados por el Estado.

Gracias al principio de soberanía interior, se establece que es el Estado el que debe mantener el orden y la seguridad dentro de un territorio delimitado, lo anterior lo cumple gracias a un *trinomio funcional*: “administración de justicia-sistema penitenciario-aparato policial”<sup>130</sup> (este último goza del monopolio más concreto de la violencia física y de la coerción). La aparición de las policías privadas plantea una crítica al accionar del trinomio antes mencionado, generando una novedad en lo referente a los recursos de control social. Tomando en cuenta lo anterior, se puede sostener una *idea directriz* de la presente investigación: el servicio de seguridad pública tradicional experimentó un tipo de privatización de facto, lo cual trae aparejado que la población no tenga conocimientos sobre quiénes son los que componen estas agencias, cómo han sido constituidas, cuáles son sus fundamentos legales, qué tipo de fines persiguen y cómo influye el accionar de estos agentes adicionales a las tareas de prevención policial. Mediante la aplicación de la reciente legislación, el Estado se convierte en garante y gestor de las políticas públicas que atañen a la temática de la seguridad privada. El título del presente trabajo fue extraído gracias a la lectura de un libro del politólogo noruego Jon Elster, en el cual se determinan las distintas características que componen a una *institución*, definida como un mecanismo que pone en vigencia reglas necesarias para evitar el desmoronamiento de una sociedad, esas pautas “nos protegen de las consecuencias destructivas de la pasión y

---

<sup>130</sup> Lozada, M. (2000). Seguridad Privada. Sus impactos en el Estado de Derecho. Buenos Aires (de aquí en más: Bs. As.): Ábaco. Página 20.

del interés propio”<sup>131</sup>. Pero ¿son las agencias de seguridad privada una institución propiamente dicha que vela por los intereses de la sociedad toda? ¿O únicamente se preocupan en impedir que los intereses de aquellos que las contratan no se vean perjudicados o robados por los otros sectores de una sociedad cada vez más polarizada y pauperizada? ¿Esta forma de control social puede ser incluida en el conjunto de los “bienes exclusivos” que están cada vez más alejados de ser “obtenidos” por la mayoría de la sociedad, y que sólo pueden ser “adquiridos” por sectores minoritarios caracterizados por un enriquecimiento excluyente y acaparador? A manera de **matriz principal** quisiera plantear una cuestión que ha sido una de las líneas guías de la presente pesquisa:

¿Fue el Estado Nacional, como resultado de las políticas de ajuste que le exigen su “retirada” de varios sectores de la sociedad, el que “renunció” o dejó “invadir” ámbitos que permanecían otrora de manera incondicional dentro de su esfera de control?

¿O fue la sociedad la encargada de tomar posesión de esas prerrogativas que el Estado ya no podía plasmar en la práctica?

Se considera que las dos posibilidades previamente citadas no son excluyentes, sino que podrían tener una relación intrínseca<sup>132</sup>.

## **II. Aclaraciones terminológicas**

*“Hay una desestatización de la regulación social, regulaciones donde el Estado no está solo, ya que se multiplican las policías privadas”.*

Boaventura de Sousa Santos

Quisiera comenzar por dilucidar dos categorías existentes dentro de la sociedad: **los incluidos y los no incluidos**. Dentro de los últimos se pueden divisar dos subcategorías: la población excluida debido al sistema imperante, y la “población enjaulada” por

<sup>131</sup> Elster, J. (1989). *Tuercas y Tornillos*. Barcelona: Gedisa. Pág. 146.

<sup>132</sup> Medina, M. (junio de 2008). “El Estado y la expansión de las agencias de seguridad privada en la Argentina”. En: *Revista Perspectivas*, Año 5, Número 5. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones. Posadas.

decisión propia<sup>133</sup>. Son estos últimos los que han utilizado a la seguridad privada de manera progresiva en los recientes años.

Aunque también debemos tener en consideración a la situación que atraviesan los estratos bajos y medios de la sociedad, caracterizados por una pauperización, fragmentación, exclusión<sup>134</sup> y desintegración social<sup>135</sup> con niveles nunca antes alcanzados. Y hacia esos sectores expugnables no se dirigió una protección social: “políticas y acciones públicas destinadas a dar respuestas a distintos niveles de vulnerabilidad, riesgos y privaciones”<sup>136</sup>.

Además “se agudizaron las brechas entre los ingresos de los hogares pobres y la línea de pobreza”<sup>137</sup>. Se evidenció un proceso de eliminación neta de puestos de trabajo, sin parangones históricos locales o internacionales. Y en un contexto regional en el que un tercio de la población regional (36,7%) era pobre (no podía sustentar sus necesidades alimentarias y no alimentarias esenciales) y una de cada seis personas (16,1%) era indigente<sup>138</sup>.

---

<sup>133</sup> Categorías propias que no pretenden agotar el debate y que fueron discutidas junto al Profesor Raúl Arlotti, durante el examen final de la materia Teoría Política II. Comunicación Personal. Bs. As. (12/05/2000).

<sup>134</sup> Entendida como: “la incapacidad de las sociedades de integrar todos sus miembros”. Según la definición de

Lindenboim, J.; Serino, L. y González, M. (2000). “La precariedad como forma de exclusión”. En: Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Bs. As.: CEPED. Pág. 107.

<sup>135</sup> Para este tema ver: Andrenacci, L. (2005). “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En: Andrenacci, L. (comp.). Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Bs. As.: UNGS/Prometeo. Pág. 19.

<sup>136</sup> Artigas, C. (2005). Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales. Serie Políticas Sociales N° 110, CEPAL, agosto. Pág. 8.

<sup>137</sup> Groisman, F. *et al* (2004). “Transiciones ocupacionales: el caso del plan jefes y jefas”. En: Realidad Económica, N° 202. Bs. As. Pág. 14.

<sup>138</sup> Datos de: Hicks, N. y Wodon Q. (2001). “Protección Social para los pobres en América Latina”. En: Revista de la CEPAL, N° 73. Pág. 96.

Todo esto coadyuvó a que exista una *sensación de desafiliación*:

*“el debilitamiento del lazo social que se expresa en la imposibilidad social y la ausencia de incentivos en los individuos para integrarse con otros en la producción de bienes y servicios, para movilizarse de un lugar a otro”<sup>139</sup>.*

Para dar un dato ilustrativo: “más de un 25% de los argentinos mayores de 70 años, ciertamente los más pobres, están aún excluidos del sistema previsional”<sup>140</sup>. A la par de la existencia de un mercado laboral cada vez más precario (desempleo y sub-empleo visible e invisible) y con falta de control fiscal<sup>141</sup>. Con una heterogeneización de la mano de obra, y una “profunda diferenciación, al interior del conjunto de los ocupados, de las condiciones de inserción laboral: precariedad, informalidad, subocupación, sobreocupación”<sup>142</sup>. Aquí sería relevante incluir dos conceptos:

- el de los compromisos institucionalizados para mantener los procesos de reproducción social, para así poder identificar conflictos sociales y políticos<sup>143</sup>;
- y el de régimen social de acumulación: “conjunto complejo de instituciones, regulaciones y prácticas que en un determinado momento, inciden en la acumulación del capital”<sup>144</sup>.

---

<sup>139</sup> Concepto del sociólogo Robert Castel citado por: Vinocur, P. (2004). Pobreza y políticas sociales en la Argentina de los años noventa. Serie de Políticas Sociales, N° 85, CEPAL, abril. Pág. 10.

<sup>140</sup> Isuani, E. y San Martino, J. (1993). La reforma previsional argentina. Opciones y riesgos. Bs.As: CIEPP. Pág.23.

<sup>141</sup> Según lo planteado por: Lo Vuolo, R. y L. Golberg (2002). Un diagnóstico preliminar y actual situación del sistema previsional. Documento N° 35. Bs. As.: CIEPP. Pág. 12.

<sup>142</sup> Lindenboim, J. *et al* (2005). Distribución funcional del Ingreso en Argentina ayer y hoy. Documento de trabajo N° 4. Bs. As.: CEPED. Pág. 5.

<sup>143</sup> En clave de: Brito, N. (2006). Ámbito profesional y mundo del trabajo. Políticas sociales y trabajo social en los noventa. Bs. As.: Espacio Editorial. Págs.84-85.

Los lazos de solidaridad social construidos a lo largo de la posguerra se rompieron, como así también su correlato en el sistema de políticas públicas estratégicas<sup>145</sup>. Y el propugnar políticas que tiendan a la duplicidad (algunas para los menos favorecidos y otras para los ricos) tiene efectos profundos de segmentación sobre la ciudadanía<sup>146</sup>. Porque la ciudadanía es una afirmación de la comunidad y una construcción que implica al “nosotros” y a la noción del “otro”, con derechos y responsabilidades para los individuos<sup>147</sup>. La creación de “la ciudadanía es el mejor antídoto para enfrentar una violencia rampante cuyo efecto más pernicioso es la destrucción de la confianza ciudadana”<sup>148</sup>.

Existe una creciente brecha social entre por un lado un conjunto reducido de “ganadores” que logró acoplarse exitosamente al modelo neoliberal, y por otro un conglomerado amplio “perdedores”, marcado por el descenso social y la descalificación laboral. El resultado fue tanto la profundización de la distancia existente entre las diferentes clases sociales, como la emergencia de nuevas formas de diferenciación al interior de éstas<sup>149</sup>. “Las sociedades capitalistas modernas suponen un principio de desigualdad...las expectativas simultáneas de igualdad y libertad constituyen una

---

<sup>144</sup> Danani, C. (1996). “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto”. En: Hintze, S. (org.): Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico. Bs. As: CBC. Pág. 26.

<sup>145</sup> Sigo aquí las ideas de: Repetto, F. (2004). La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización. Serie de Políticas Sociales, N° 97, CEPAL, octubre. Pág. 9.

<sup>146</sup> Draibe, S. (1994) “Neoliberalismo y Políticas Sociales: Reflexiones a partir de las Experiencias Latinoamericanas”. En: Desarrollo Económico, Vol. 34, N° 134. Bs. As. Pág. 23.

<sup>147</sup> Sojo, C. (2002) “La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano”. En: Revista de la CEPAL, N° 76. Pág. 26.

<sup>148</sup> Moraga, E. (2007). “Violencia y castigo desde una perspectiva integral”. En: Nueva Sociedad, marzo-abril, N° 208. Caracas. Pág. 139.

<sup>149</sup> Svampa, M. (2004). La brecha urbana. Countries y barrios privados. Bs. As. Capital Intelectual. Págs. 15-16.

estructura de tensión irresoluble, políticamente contenida, o en su defecto, agudizada por arreglos institucionales históricamente transitorios. Es decir, por la política social”<sup>150</sup>.

La violencia generalizada en nuestro país surge porque la exclusión social cercena la posibilidad cotidiana de subsistir y porque a los “delincuentes les es imposible percibir su vida como un proyecto personal que trascienda el aquí y el ahora”, según la socióloga Susana Torrado.

Aunque en el escenario presentado, el Estado debe jugar un rol principal. Es el Estado moderno un ente situado en la cima del poder político gracias al principio de soberanía, ya que posee un poder independiente y supremo, tanto en el espacio interno como en el externo:

“Por estado debe entenderse un instituto político de actividad continua, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”<sup>151</sup>.

Es el Estado un conjunto de instituciones. La institución más importante es la que controla los medios de violencia y coerción. Podemos agregar que “no es el contenido de sus acciones lo que define sociológicamente al Estado y a la política, sino su vinculación con un medio específico y peculiar: la coerción física. Sin la posesión de este recurso el concepto de Estado desaparecería”<sup>152</sup>. El Estado debe cumplimentar con tres condiciones para que la *ciudadanía* sea efectiva en una democracia, según Przeworski:

↗ para que el ejercicio de la ciudadanía sea predecible, gobiernos y funcionarios tienen que actuar de acuerdo con la Constitución y las leyes;

---

<sup>150</sup> Grassi, E. y Alayón, N. (2005). “Condiciones de empleo y pobreza en la Argentina”. En: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Año X, Número 26. Lima. Pág.112.

<sup>151</sup> Weber, M. (1996). Economía y Sociedad. México: Fondo de Cultura Económica. Págs. 44-46.

<sup>152</sup> Portantiero, J. (1999) Los usos de Gramsci. Bs. As.: Grijalbo. Pág. 19.



⇒ un sistema legal universalista es una dimensión constitutiva del orden que garantiza un Estado en un territorio delimitado: incluye los derechos y obligaciones del orden público y político, y también las regulaciones de las relaciones privadas. Sólo un Estado que hace cumplir las leyes con previsibilidad permite el desarrollo de relaciones privadas pacíficas. Así la vigencia y efectividad de los derechos de ciudadanía depende de la calidad y la cantidad de la presencia del Estado en las relaciones privadas. Para que los sistemas judiciales y policiales funcionen al servicio del ejercicio de los derechos y de la regulación de conflictos, es menester asegurar a los ciudadanos que serán aplicados de forma universal y predecible;

⇒ para que todos ejerzan efectivamente sus derechos ciudadanos, deben darse las condiciones sociales necesarias. Si bien la democracia ofrece a todos el derecho de no ser sometidos a la violencia arbitraria, así como de formar e intercambiar opiniones, el ejercicio de la ciudadanía sólo está al alcance de aquellas personas que disfrutan un mínimo de seguridad material, educación y acceso a la información (retomaremos la cuestión de la ciudadanía en el Capítulo VIII).

Pero al parecer estos requisitos no se están cumpliendo en la realidad argentina imperante. Ya que la provisión de los bienes considerados como colectivos deriva hoy en día de la posición que ocupa cada individuo dentro de la estructura provista por el mercado, lo cual antes estaba asegurado políticamente. Estaríamos frente a un tipo de ciudadanía mínima<sup>153</sup>, ya que las condiciones políticas, sociales y económicas esenciales que requiere la ciudadanía no se están evidenciando en la práctica.

El Estado-Nación es una construcción social, con una innumerable cantidad de conceptos asociados a sus características constitutivas, tales como poder, clases sociales, sistema de dominación, relaciones de producción, mercado, ciudadanía,

---

<sup>153</sup> Sarmiento, J. (1998). "Exclusión social y ciudadanía política". En: Revista Última Década, N° 8. Viña del Mar: CIDPA. Pág. 63.

derechos (sociales, políticos, humanos) entre otros. “En un sentido ideal-abstracto concibo al estado como una relación social, como la instancia política que articula un sistema de dominación social. Su manifestación material es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política”<sup>154</sup>.

El Estado se está ocupando de llenar los espacios funcionales vacíos del mercado y los vuelve operativos, pero a la par que reduce sus espacios de autonomía. Podemos citar los atributos de la *estabilidad*, según Oszlak:

- ✧ la externalización del poder y su consecuente reconocimiento externo;
- ✧ la institucionalización de la autoridad: monopolio legítimo de la violencia y la determinación de un orden institucional reconocido por todos los actores internos que tengan cuotas importantes de poder;
- ✧ la diferenciación del control: a través del establecimiento de escuelas, correos, un ejército nacional, aduanas nacionales, un aparato burocrático cada vez más profesionalizado<sup>155</sup>, y la generación de recursos fiscales;
- ✧ internalización de la identidad colectiva: incorporación a la pertenencia, la creación de un sentimiento aglutinador, un “nosotros” frente al “ellos” externo.

---

<sup>154</sup> Oszlak, O. (1980). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. Mimeo. Pág. 2. Ese tema se profundizó personalmente con el Dr. Oszlak, cuando dictó el Seminario “El rol del Estado en las Políticas Públicas de América Latina”, en la Maestría en Políticas Sociales (2006).

<sup>155</sup> Utilizo la siguiente definición de burocracia: “un nuevo grupo de funcionarios por los cuales la tarea de gobernar se había convertido en un fin en sí mismo”. Oszlak, O. (1977). Notas críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal. Mimeo. Pág. 4.

En referencia al trabajo desarrollado aquí, uno de los atributos de la estatidad más comprometido con la aparición de las agencias de seguridad privada es el de la institucionalización de la autoridad. Ya que el monopolio de la violencia física empieza a dejar de tener esa cualidad de exclusividad, para pasar a ser compartido con grupos del ámbito privado, en el cual priman las reglas del libre juego de la oferta y la demanda del mercado.

Así dentro de los recursos del poder (como la información, los bienes materiales, la ideología, la legitimidad), la coerción física se distribuye entre “selectos miembros” de la sociedad, que pueden “pagar” por su servicio privado de seguridad. Y en esta apremiante cuestión, el Estado-Nación sufre la pérdida de la capacidad de decisión autónoma que poseía en antaño, proceso que continúa en desmedro general de su soberanía.

Si bien la demanda por mayor seguridad comienza a crecer, su contenido se acota al reclamo por protección contra el delito a la propiedad y la violencia con que estos delitos se cometen. Este reclamo es adoptado por los medios masivos de comunicación que actúan como caja de resonancia despojando al término “seguridad” de varios atributos, para así quedar limitado a la defensa autónoma de la ciudadanía ante la criminalidad<sup>156</sup>.

Así las cosas, el Estado encuentra claras dificultades para imponer la ley en la totalidad de su territorio ofreciendo de ese modo a los individuos una ciudadanía de

---

<sup>156</sup> Como ejemplo paradigmático podemos citar el caso de Juan Carlos Blumberg, quien se convirtió, luego del secuestro y muerte de su hijo Axel, en una figura pública que pretende resolver la problemática de la seguridad a través de una única vía: el endurecimiento de las penas que debe aplicar la justicia en el país.

“baja intensidad”, de acuerdo al politólogo Saín, comprendida ésta como la imposibilidad de ejercer los derechos propios de un sistema democrático liberal correspondientes a una democracia. El proceso descrito exaltó la inhabilidad del Estado, acotado en sus capacidades institucionales como consecuencia de sus transformaciones, para brindar protección al conjunto de la sociedad. De este modo, la dinámica neoliberal conllevó a un proceso de mercantilización de los bienes y servicios básicos, como la seguridad, la educación y la salud, en clave de Maristella Svampa.

La demanda de seguridad por parte de la ciudadanía en muchos casos abordada con respuestas ineficaces desde los gobiernos, encontró en el sector privado un nuevo destinatario. Ante la formación de este “mercado de la seguridad” se erigieron agencias y mecanismos de control sustentados en la plena vigencia del monopolio estatal de brindar seguridad a la ciudadanía<sup>157</sup>.

No obstante esta determinación, la consecuente inexperiencia gubernamental y la dinámica mercantil generaron un acentuado descontrol en el sistema de seguridad pública. Por esta razón se vuelve una cuestión fundamental analizar las formas en que se definen las fronteras de la seguridad pública y privada, sus diferentes orientaciones y prioridades, las relaciones de cooperación y conflicto entre ambas.

Las situaciones de crisis del Estado presentan entre sus datos más observables el hecho que ciertas funciones “no realizadas por los aparatos burocráticos públicos pasan

---

<sup>157</sup> Hasta 1997 no existían en el país leyes específicas al respecto. Pero luego del asesinato de José Luis Cabezas, donde se involucraron dos agencias privadas de investigación, se comenzó a discutir los mecanismos para regular y controlar el tema. En junio de 1999 se sancionó la ley que reglamenta la actividad y desde ese momento se trabajó la idea de que custodios privados colaboraran en la prevención del delito.

a ser asumidas por actores o asociaciones permanentes o temporarias creadas en la sociedad”, según Ricardo Sidicaro.

Es una de las funciones primordiales del Estado la conservación de la paz y el orden dentro de su ámbito específico, para lo cual posee una concentración de medios que le permite una concreción de una fuerza apta para lograr que el orden público no se vea perturbado. El recurso más importante que tiene para lograrlo es el monopolio legítimo de la violencia. El *aparato policial* puede ser definido:

“Como aquella institución esencial del Estado encargada de la aplicación de las leyes y el mantenimiento del orden público. Como instancia de control social formal, conlleva el objetivo de asegurar la protección de la sociedad y sus ciudadanos”<sup>158</sup>.

“...lo que distinguirá a una policía de otra no es su estructura institucional o funcional, sino su posición y utilización en el conjunto del modelo de Estado concreto y específico que estemos analizando”<sup>159</sup>.

En nuestro país dentro del aparato policial cohabitan:

*“Por un lado, prácticas y tendencias propias del Estado de derecho (transparencia en sus funciones, adecuado control de las mismas por la autoridad jurisdiccional) y, por otro, modalidades de actuación que más se identifican con aquellos mecanismos duros de intimidación pública y disciplinamiento inherentes a los regímenes políticos en los que la ideología de la seguridad nacional nunca dejó de operar”<sup>160</sup>.*

Podríamos distinguir entre el concepto de Policía como una de las instituciones (en tanto Fuerza de Seguridad) de las que dispone el Estado Nación para hacer efectivo el uso legítimo del monopolio de la fuerza; y el concepto de Policía como una de las agencias del Estado (juntamente con los distintos órganos competentes del Poder

---

<sup>158</sup> Lozada, M. (2000). Op. cit. Págs. 26-27.

<sup>159</sup> Recasens i Brunet, A. (1994). “Violencia policial y seguridad ciudadana. Imágenes del control penal”. En: Colección Jurídica y Social. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral. Págs. 61-62.

<sup>160</sup> Lozada, M. (2000). Op. cit. Pág. 29.

Judicial y el Sistema Penitenciario) que tiene la función de la prevención del delito, en consideración de Saín.

Si sólo se centra la cuestión en el primer aspecto conceptual de la Policía, el proceso de privatización de la seguridad puede ser entendido, efectivamente, como una invasión al Estado con respecto a las que primitivamente eran sus prerrogativas indelegables. Si, en cambio, sólo nos centramos en la función de prevención del delito, podríamos entender al proceso citado como de complementariedad entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Para mantener el rigor investigativo aseveramos que ninguno de los dos enfoques por sí solos nos provee de una clara y abarcadora comprensión del fenómeno. Sólo una lectura integradora nos permitirá avanzar por fuera de los paradigmas ideologizados que giran en torno a la cuestión de la Seguridad Pública y construir un saber con rigor puramente científico.

Según el diccionario de la lengua española, “*seguridad*” es la cualidad de seguro, que a su vez significa “no expuesto a daño o peligro, que no falla, que ha de producirse o realizarse indefectiblemente”. Mientras que privado puede ser descrito como: “de en lo que concierne, o proporcionado por un individuo privado o una organización, más bien que por un cuerpo público o el estado. Una distinción importante es quién paga los servicios realizados” (traducción propia)<sup>161</sup>. Los desarrollos sociales y teóricos de los últimos treinta años han puesto en evidencia que ni la policía ni el Estado son los únicos entes con capacidad y voluntad de funcionar como garantes del orden, la paz y la tranquilidad. Pueden entenderse los *procesos de producción de seguridad* como:

---

<sup>161</sup> Boija, J. (1998). Some aspects of the private provision of security (with focus on policing). ERASMUS, Programme in Law and Economics. Vienna: University of Vienna. Pág. 6

“la garantización, por parte de un ente con capacidad y voluntad de garantizar, de una forma de hacer las cosas (un orden determinado), dentro de un dominio témporo-espacial, a través de estrategias simbólicas y conductistas”<sup>162</sup>.

A partir de la anterior conceptualización se puede sostener que:

*“cuando el orden que se pretende garantizar ha sido establecido mediante la promulgación de reglas y normas, que promueven una determinada forma de conducirse por parte de los poderes del Estado legitimados para ello, y el ente garantizador es una o varias agencias del Estado, nos encontramos ante el caso de la producción estatal de seguridad, en general por la institución de la policía pública o de las agencias del sistema penal”<sup>163</sup>.*

Pero en la práctica otras comunidades, entes y organizaciones buscan lograr y mantener cierto tipo de orden que es imperioso para su funcionamiento. Cuando se ha intentado lograr un orden por parte de entes no estatales (en sintonía o no con el Estado), y la función de garantizarlo fue asumida por un ente no estatal que busca los fines del lucro, nos encontramos ante un caso de *seguridad privada*. Y un tercer caso se produce cuando el orden a garantizar y los medios para ello son:

*“definidos por individuos y organizaciones a nivel comunitario y quienes poseen la función de garantizarlo no persiguen fines de lucro, nos encontramos ante el caso de la **seguridad comunitaria**” (el resaltado es de los autores, Stenning y Shearing, 1991. Pág. 126).*

*“Si el poder interior del Estado se apoya en la retención para sí de las formas de venganza privadas, limitándose a una sola respuesta, ahora pública, legitimada en el marco de la mencionada soberanía interior, entonces el surgimiento de una variedad de respuestas represivas de facto producirá una fractura en todo el sistema de concentración estatal de violencia” (Lozada, 2000. Pág. 32).*

La aparición de las policías privadas provoca inquietud e interés en la población, ese surgimiento torna borroso el reclamado control por el que combate la legalidad

---

<sup>162</sup> Stenning, P. y Shearing, C. (1991). “Policing”. En: Criminology. A reader’s guide. Centre of Criminology. Toronto: University of Toronto. Pág. 126.

<sup>163</sup> Font, E. (1999). “Transformaciones en el gobierno de la seguridad: análisis exploratorio de conceptos y tendencias. Su relevancia en la Argentina”. En: Sozzo, M. (comp.). Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevas perspectivas. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral. Pág. 93.

democrática respecto de las instituciones que gozan del monopolio legítimo de la violencia.

“Los servicios de la seguridad privada no cuentan con las mismas restricciones y regulaciones que deben respetar los agentes de la seguridad pública” (traducción propia)<sup>164</sup>.

## **II.1 Otras cuestiones conceptuales**

Ha sido la seguridad un problema histórico propio de la humanidad, entrecruzado con la problemática de las distintas formas de violencia en sus más diversas manifestaciones física y moral, directa e indirecta. Se puede señalar, sin temor a equivocaciones, que existe un proceso mundial en el que el delito y la violencia urbana parecerían ocupar un lugar central de las agendas propias de las grandes ciudades debido a su insostenible crecimiento, con mayor énfasis en las capitales sudamericanas.

De acuerdo con el Instituto Interregional de Investigaciones de las Naciones Unidas sobre el Crimen y la Justicia, el 60% de la población urbana latinoamericana fue víctima de algún delito entre 1995 y 1999, citado por el investigador Ezequiel Font. Las insostenibles diferencias socioeconómicas existentes entre las distintas partes del mundo, y hacia el interior de las mismas regiones, países y ciudades están en la base misma de ese incremento de la violencia delictiva en sus distintas expresiones.

En aquellas ciudades donde la violencia tiene un elevado impacto, una de las primeras respuestas es alejarse de los “sitios de riesgo”<sup>165</sup>, los que antes eran áreas abiertas y vecindarios son hoy comunidades cerradas y privadas. Además de restringirse el acceso a cualquier desconocido, estos lugares se van convirtiendo en islotes custodiados por vigilantes y sistemas de seguridad. La inseguridad y la violencia transforman las normas de confianza y reciprocidad (básicas para una convivencia social) en actitudes de desconfianza, sospecha, temor y menor tolerancia “a lo desconocido”, “al otro”, “al de afuera”<sup>166</sup>. Los estereotipos sociales “se pueden definir como las teorías implícitas de personalidad que un grupo de personas comparte sobre

---

<sup>164</sup> South, N. (1988). Policing for profit: The private security sector. London: Sage. Pág. 4.

<sup>165</sup> Cruz, J. (2000). “Violencia, democracia y cultura política”. En: Nueva Sociedad, mayo-junio, N° 167. Caracas. Pág. 140.

<sup>166</sup> Esos **otros estereotipados** pueden ser grupos política y culturalmente “más débiles”, como son los jóvenes, los indígenas, los inmigrantes, o cuanta persona parezca diferente a “lo normal”. Es el enemigo cómodo, “suitable enemy”, según el destacado criminólogo Nils Christie.



su propio grupo o sobre otro grupo”<sup>167</sup>. Lo anterior se corona con una falta de predisposición a asociarse y a escuchar iniciativas de sus pares, dependiendo más de los recursos propios. En lugar de participación sólo queda la defensa de lo privado.

Se estaría concretando el paso de una ciudad fordista a una post-fordista con pequeñas islas de riqueza, es una ciudad “en capas”, lo cual implica una transformación en la morfología social, urbana y suburbana a partir de una selección de zonas de manera de islotes de la ciudad globalizada y planetaria rodeada de un resto marginal y peligroso por demás<sup>168</sup>.

Como el otro no es confiable, “si coincide con el tipo construido, entonces se tiene que discriminar, seleccionar, evitar, por lo que la fluidez de la vida social se ve interrumpida por el miedo a ser víctima de un delincuente. Más allá del fenómeno concreto del miedo al asalto, lo que está en juego es la profunda fractura social y cultural de una colectividad que se percibe a sí misma como habitante de una ciudad donde la lógica que predomina es la del sálvese quien pueda ante la violencia”<sup>169</sup>. Voy a utilizar el concepto de *violencia* definida como: “una acción intencional del uso de la fuerza o del poder y por la cual una o más personas producen daño físico, mental (psicológico), sexual o en su libertad de movimiento o la muerte a otra u otras personas, o a sí mismas, con un fin predeterminado”<sup>170</sup>.

---

<sup>167</sup> Leyens, J. y Codol, J. (1990). “Cognición Social”. En: Hewstone, W. *et al* (comps.). Introducción a la Psicología Social. Barcelona: Ariel. Pág. 106.

<sup>168</sup> Marcuse, P. (1998). “The Layered City”. En: Notes for Copenhagen. Papper para una conferencia del Departamento de Arquitectura Contemporánea de la Universidad Di Tella. Bs. As.

<sup>169</sup> Zubillaga, V. y Cisneros, A. (2001). “El temor en Caracas: relatos de amenaza en barrios y urbanizaciones”. En: Revista Mexicana de Sociología, Vol. 63, N° 1. México. Pág. 174.

<sup>170</sup> Concha-Eastman, A. (2000). “Violencia urbana en América Latina y el Caribe: dimensiones, explicaciones, acciones”. En: Rotker, S. (ed.). Ciudadánfas del miedo. Caracas: Nueva Sociedad. Pág. 45.

No se debe considerar a este tema como monocausal. “Ni la marginalidad, ni el desempleo, ni la formación de contraculturas o sub-culturas, ni el mal ejemplo de la corrupción de los ricos y los poderosos, ni la violencia transmitida por los medios de comunicación, ni la falta de futuro, ni la droga o el alcohol, ni la falta de contención familiar, escolar o comunitaria, ni la proliferación del mercado negro de armas, ni la complicidad de los reducidos o encubridores, ni la corrupción institucional y/o policial, ni la alteración de los valores morales, ni la impunidad, ni muchas otras cosas explican, cada una por sí sola, el aumento de la violencia delictiva”<sup>171</sup>. Pero si se realiza un análisis que tenga en cuenta todos los puntos antes referidos, se podría alcanzar el objetivo propuesto anteriormente. El aumento de la inseguridad social es una pústula que sale cuando muchas cosas andan mal debajo de la piel de la sociedad.

El Estado intenta legitimarse mediante el recurso del uso simbólico de la ley penal y de una robustez de la respuesta penal concreta (“política de la mano dura”, traducción argentinizada de “*law and order*”, o ley y orden). Siendo evidente hoy en día el fracaso de lo anterior se realimenta o potencia el sentimiento de la inseguridad<sup>172</sup>, teniendo que buscar la ciudadanía otros medios más eficaces, como la “defensa personal” (compra de armas), la contratación de agencias de seguridad privada y la organización de brigadas de ciudadanos para la persecución y castigo de los posibles delincuentes.

El Estado está en crisis como ente regulador de la conflictividad social, desde el siglo XVIII en adelante toda potencial amenaza a la paz social “puede ser percibida por

---

<sup>171</sup> Ciafardini, M. (2001). “La construcción de la seguridad urbana y la nueva forma de hacer política en la Argentina”. En: Pensar Hacer, N° 2. Bs. As.: Fundación Carlos Auyero. Pág. 119.

<sup>172</sup> Pegoraro, J. (2000). “Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana”. En: Nueva Sociedad, mayo-junio, N° 167. Caracas. Pág. 120.

las elites como una amenaza al ejercicio de su poder hegemónico”<sup>173</sup>. Parte de la estrategia del grupo actualmente dominante que controla importantes canales de comunicación masiva para la canalización de su riesgo, es la reinterpretación vertical de determinados fenómenos, en especial el delito, para simplificarlos y clasificarlos como de alto riesgo para “el sistema dominante de creencias”<sup>174</sup>. En lo que concierne a lo simbólico del proceso de privatización, Martín Hopenhayn postula que existe una cultura de la privatización que se internaliza en la mentalidad de pobres y ricos de maneras disímiles. Entre los últimos se generaliza una expansión de la lógica privatista con un sentido de instrumentalidad y eficiencia para la vida cotidiana, para los sectores excluidos y marginales “lo privado deviene en privación”<sup>175</sup>. Sería correcto determinar que hay dos tipos de inseguridad, de acuerdo a lo postulado por Pegoraro:

- ❑ la inseguridad objetiva: es la probabilidad de ser víctima de un delito, que se debe relacionar con el tipo de delito y otras variables (trabajo, pertenencia a una clase social, edad, vivienda, rutinas personales, etc.)
- ❑ la inseguridad subjetiva: es el temor a ser el objetivo de un delito, es producto de “la construcción social del miedo”<sup>176</sup> asociado a la acción de los medios de comunicación y de otros factores.

Considero que existen nuevos riesgos, propios del estado actual de la civilización y la cultura, “que suelen permanecer invisibles... por lo que solo se establecen en el saber

---

<sup>173</sup> Ganón, G. (1999). “Reforma de la Policía: ¿cambio organizacional o estructural?”. En: Sozzo, M. (comp.). Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevas perspectivas. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral. Pág. 66.

<sup>174</sup> Habermas, J. (1995). Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío. Bs. As.: Amorrortu. Pág. 63.

<sup>175</sup> Hopenhayn, M. (1995). Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la Modernidad en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica. Págs. 42-45.

<sup>176</sup> Para este tema aconsejo un artículo de Reguillo, R. (2000). “La construcción social del miedo. Narrativas y prácticas urbanas”. En: Rotker, S. (ed.). Ciudadanas del miedo. Caracas: Nueva Sociedad. Pág. 188.

(científico o anticientífico) de ellos, y en el saber pueden ser transformados, ampliados o reducidos, dramatizados o minimizados, por lo que están abiertos a los procesos sociales de definición”<sup>177</sup>. Nuevos riesgos que derivan en una **sobrecarga de protección**:

*“El aislamiento, la reclusión, el escondite: esas son las reacciones más comunes ante el miedo de las cosas que ocurren allá afuera y que parecen amenazarnos bajo distintas máscaras. Puertas electrificadas, cerraduras antirrobo, múltiples sistemas de seguridad, alarmas y cámaras de vigilancia se han difundido desde las mansiones hasta los vecindarios de la clase media. Vivir tras un muro de cerrojos mecánicos y cercas electrónicas, silbatos, gas-pimienta, pistolas de gas lacrimógeno y de gas paralizante forman parte hoy del manual de supervivencia urbana del individuo”<sup>178</sup>.*

En las sociedades contemporáneas:

“La seguridad está tornándose una mercancía de consumo masivo... Así como otros sectores del consumo, se pueden detectar en éste tendencias, modas, necesidades, deseos y distinción social de acuerdo a la capacidad económica y gusto del consumidor. Este deseo de seguridad como mercancía está enraizado en condiciones materiales y simbólicas. Considero condiciones materiales a las (objetivas y empíricamente comprobables) que han influenciado en el incremento de la demanda de seguridad privada”<sup>179</sup>.

Con respecto a las segundas, sigo la definición de Bourdieu de capital simbólico (citado por Sagarduy): “Es la forma tomada por cualquier especie de capital toda vez que es percibido a través de categorías de percepción que son el producto de la internalización de divisiones u oposiciones inscriptas en la estructura de distribución de esas especies de capital”.

---

<sup>177</sup> Beck, U. (1998). La Sociedad del Riesgo. Barcelona: Paidós. Pág. 18.

<sup>178</sup> Bauman, Z. (1999). En busca de la política. México: Fondo de Cultura Económica. Págs. 58-59.

<sup>179</sup> Sagarduy, R. (1996). “Violencia, seguridad y riesgo al final del milenio. La industria de la seguridad privada”. En: Gardella, J. (comp.). Derechos Humanos y Ciencias Sociales. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, Homo Sapiens. Pág. 18.

La seguridad puede ser vista como una manera de construir una diferencia entre clases o facciones de las mismas, entre “protegidos/seguros” y “desprotegidos/inseguros”. Para los proveedores de seguridad, la falta de la misma es su razón de ser, y la solución individual (y no la de la sociedad toda) a esa falta les garantiza su supervivencia<sup>180</sup>. Para intentar esbozar una explicación sobre esa “relación particular social-comercial” se puede elucidar la trilogía formada por “**riesgo-miedo-seguridad**” (en palabras de Dillon citado por Sagarduy):

*“La seguridad está engendrada en el miedo (surgida por lo inesperado, lo incierto, lo extraordinario e incalculable) esto es el riesgo, también nos debe enseñar a qué tener miedo al expresar nuestro deseo por lo seguro”.*

### **III. La Seguridad Privada: su surgimiento y desarrollo**

Es el Estado el que ha cedido ciertas cuotas en lo que se refiere al ejercicio de funciones típicamente públicas en materia de seguridad. Tal circunstancia ha puesto en escena la crisis del Estado de Derecho, ahora incapaz de poner al alcance de sus ciudadanos los medios indispensables para la concreción de esa prerrogativa, “restringiendo y supeditando su goce a la capacidad económica de las personas”<sup>181</sup>. La anterior situación desemboca en un “quiebre moral del Estado de Derecho en la medida

---

<sup>180</sup> Medina, M. (2007). ¿Quién custodia a los custodios? Auge de las agencias de seguridad privada. Colección Claves para Todos. Bs. As.: Editorial Capital Intelectual.

<sup>181</sup> Lozada, M. y Tróccoli, M. (2000). “Agencias privadas de seguridad y policías privadas: su régimen legal en la República Argentina”. En: Carello, L. (direct.). Derecho Constitucional y Administrativo. Rosario: Juris. Pág. 127.

que la obtención de un bien constitucionalmente garantizado reste al albur de la capacidad económica de los ciudadanos”<sup>182</sup>. El Estado ha sufrido transformaciones sustanciales en lo referente a su potestad punitiva que se expresan en dos tendencias:

Vertical	<i>Horizontal</i>
<p><b><i>Implica una cesión del monopolio de la violencia en tres planos: hacia “arriba” (respecto de la sujeción a convenios y tratados transnacionales), “transversalmente” (mediante la encarnación de medidas penales de excepción en la legislación positiva), y hacia “abajo” (a través de la administración de la reacción punitiva y del poder de policía).</i></b></p>	<p>La cesión del monopolio de la fuerza traza una línea no muy clara desde la privatización del control penal hasta las expresiones más radicales de la venganza privada.</p>

FUENTE: elaboración propia con ideas de González Placencia (2000).

El aparato policial abarca el control y el mantenimiento del orden público, “así como también en el poder de castigar en los términos estipulados en el conjunto de normas y disposiciones emanadas de los poderes públicos”<sup>183</sup>.

Ha venido ocurriendo una insatisfacción de las expectativas de ciertos sectores, principalmente en aquellos vinculados con el mundo empresarial concentrado y la acumulación de la propiedad privada. Se evidencia la aparición de nuevos intereses, que

<sup>182</sup> Agirreazkuénaga, I. (1989). “Perfiles y problemática de la Seguridad Privada en el Ordenamiento Jurídico Español”. En: Revista de Administración Pública, N° 118. Madrid. Pág. 135.

<sup>183</sup> Lozada, M. (1995). “Policía y Privatización. Las policías privadas como menoscabo de la soberanía estatal”. En: Realidad Económica, julio-agosto, N° 133. Bs. As.: Instituto Argentino Para el Desarrollo Económico. Pág. 69.

deben recibir una protección y conservación distintas a las dadas por los medios tradicionales de las fuerzas del Estado. Como ejemplo de lo antes postulado se puede nombrar a nuevas formas de ataque a través de medios informáticos, espionaje industrial, tarjetas de crédito, como también la aparición de nuevos lugares, como los centros comerciales y las áreas residenciales cerradas.

Recurrimos a la historia para descubrir el origen de la seguridad privada. De la misma manera que la policía pública tiene su nacimiento a mediados del siglo XIX en Inglaterra y en los Estados Unidos debido a las nuevas necesidades de control derivadas de las disfunciones del capitalismo avanzado (revueltas anarquistas, huelgas laborales y luchas campesinas contra las leyes agrarias), el surgimiento de la policía privada como mecanismo disciplinario puede ser ubicado dentro de una coyuntura social y económica concreta. Ocurrió en los Estados Unidos, cuando en la segunda parte del siglo XIX las policías corporativas (principalmente las mineras y ferroviarias) se encontraban integradas a la vida colectiva. Esas prácticas policiales privadas se vieron beneficiadas en su crecimiento por la extensión territorial del país antes nombrado, el impulso industrial y la debilidad administrativa de las instancias gubernamentales.

El primer departamento de policía pagado por fondos públicos fue establecido en Nueva York en 1844<sup>184</sup>. La policía uniformada, tal como la conocemos hoy en día fue modelada después de la Policía Metropolitana de Londres, que fue creada en la mitad del siglo XIX. La primer agencia de seguridad moderna fue constituida en Chicago en 1850.

---

<sup>184</sup> Boija, J. (1998). Op. cit. Pág. 8.

*“A. Pinkerton, escocés que había emigrado a los Estados Unidos luego de que su padre policía falleciera, formó una agencia privada de detectives, especializada en realizar investigaciones y dar servicios de seguridad a empresas ferroviarias y a organizaciones industriales”<sup>185</sup>.*

En palabras de Shearing, “la iniciativa privada creció paralela a la incapacidad gubernamental de cumplir con sus responsabilidades en materia de seguridad”. A mediados de los años sesenta, crece nuevamente la propensión a volver a formas privadas de policía y seguridad. Una de las primeras experiencias se dio en el campo del transporte de dinero y otros bienes valiosos.

“El eje central del debate deja de estar ubicado en la policía como manifestación de la soberanía del Estado, en régimen monopólico, para pasar a ser una cuestión considerada en términos económico-presupuestarios, mensurados bajo la óptica de eficacia en la prestación del servicio, en un nuevo marco estratégico-gerencial dirigido a la racional maximización de los recursos disponibles”<sup>186</sup>.

En la actualidad, la versión moderna de este servicio de seguridad está destinada a las tareas preventivas, de vigilancia y custodia de la propiedad privada. En ese sentido, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, a través de un estudio efectuado en 1995, detectó que los ciudadanos invertían la suma de 20.000 millones de dólares anuales en productos y servicios privados destinados a su seguridad, datos de Martín Lozada.

Paralelamente a las agencias estatales de seguridad siempre han existido actividades policíacas privadas que fueron dominantes hasta muy entrado el siglo XIX. Por lo anterior, muchos autores hablan de un proceso de **reprivatización de la seguridad**, la “revolución silenciosa” según Shearing y Stenning que se produjo a partir del comienzo de los setenta. Con respecto al inicio de esta industria, se puede esgrimir que se dio de manera correlativa con la emergencia de la **propiedad privada masiva**:

“...instalaciones que son de propiedad privada pero en las cuales el público tiene derecho a ingresar, transitar y utilizar. Incluye instalaciones tales como centros

---

<sup>185</sup> Christman, J. (s/f). History of Private Security. En: <http://www.iapsc.org/directory/publications/christman2.html>.

<sup>186</sup> Livingstone, K. (1996). Managing the Policing Business-Policing and Private Security. Scarman Centre for the Study of Public Order. Leicester: University of Leicester. Pág. 12.



comerciales, campos o ciudades universitarias, comunidades residenciales, condominios de propiedad horizontal, bancos, instalaciones comerciales, hospitales, clubes y complejos recreativos”<sup>187</sup>.

*El concepto de **industria de la seguridad privada** comprende tanto al sector de actividad basado en la utilización de intensiva de recursos humanos (agencias de seguridad, vigilancia e investigaciones), como el basado en la utilización de medios técnicos, como ser circuitos cerrados de televisión, alarmas, detectores, tecnologías de detección y vigilancia, cerraduras, autos blindados, perros guardianes. Otros autores consideran que existe un **sistema de seguridad privada**, el cual incluye:*

- ✓ *entidades y empresas de seguridad privada;*
- ✓ *agencias estatales de control de la seguridad privada;*
- ✓ *la interacción con el sistema policial*<sup>188</sup>.

En la realidad argentina las relaciones entre esos sectores no escapan a las críticas. “Las agencias oficiales no implementaron políticas de control sobre el sector privado, dejando librado el mercado de la seguridad privada a una lógica de competencia por la inseguridad en la que las empresas pueden utilizar tácticas de mercado que involucren el boicot a otras para ser contratadas, lucrando así con la real seguridad de la población. El descontrol de la seguridad privada permite la proliferación masiva de agencias clandestinas”<sup>189</sup>.

Profundizaremos la actualidad nacional en la Sección VI.

#### **IV. Funciones de estos nuevos medios de control**

---

<sup>187</sup> Stenning, P. y Shearing, C. (1991). Op. cit. Pág. 128.

<sup>188</sup> Álvarez, A. y Manzotti, G. (2008). “El estado de la seguridad en América Latina”. En: AAVV. Estado, democracia y seguridad ciudadana. Bs. As.: Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. Pág. 45.

<sup>189</sup> Kosovsky, D. (2008) “Las armas de fuego y los dos demonios en la seguridad pública”. En: AAVV. Estado, democracia y seguridad ciudadana. Op. cit. Pág. 287.

En una editorial de una publicación perteneciente al Banco Mundial que versa sobre América Latina y el Caribe se plantea que:

“Para hacer frente a la violencia delictual urbana, hay dos salidas dominantes. La represión que ha servido para justificar el fortalecimiento de los llamados gendarmes del orden. La privatización ha permitido que ciertos sectores, entre los que se encuentran policías jubilados, desarrollen empresas de seguridad privada con personal de poca formación”<sup>190</sup>.

Quisiera enumerar algunas de las muchas funciones que pueden llevar a cabo estas agencias de seguridad privada: “cobro de deudores morosos”<sup>191</sup>, expulsión de emigrantes, vigilancia en el interior de empresas, áreas públicas anexas (tomadas de hecho como privadas), agencias de crédito y compañías aseguradoras, investigación de historias personales y seguimientos, averiguaciones pre-nupciales, custodia de la propiedad privada sujeta al acceso público (parques de diversiones, lugares bailables, centros comerciales), desalojo de ocupantes ilegales, una muy amplia gama de “seguridad personal, familiar o de ámbito residencial”<sup>192</sup> (guardaespaldas que han llegado a “dificultar” la actividad de periodistas o fotógrafos que estarían amenazando la intimidad de los que contratan este servicio), peritajes secretos sobre la capacidad económica de comercios y particulares, cerramiento de calles, blindajes de puertas y de autos, protección de barrios cerrados y de countries o clubes de campo<sup>193</sup> (“una diferencia es que en el club de campo hay áreas comunes destinadas al esparcimiento colectivo, son de alguna importancia tanto en lo edilicio como en cuanto a la necesidad

---

<sup>190</sup> Hassan, A. (1993). “Karachi y la naturaleza global de la violencia urbana”. En: La Era Urbana, Vol. 1, N° 4. Banco Mundial. Pág. 1.

<sup>191</sup> Montesinos, D. (s/f). Manual técnico del: Escolta de seguridad privada. Barcelona: Alas. Pág. 15.

<sup>192</sup> Aguirre Martínez, E. (1998). Seguridad y Protección. México: Trillo. Pág. 105.

<sup>193</sup> Para la contratación de este servicio por parte de los habitantes de una urbanización cerrada ver: Rosas, C. (17/03/1997). “Reflexiones en torno del contrato de servicio de vigilancia”. En: La Ley. Bs. As. Pág. 183.

de manutención”<sup>194</sup>). Este inventario no pretende agotar las posibilidades, pero sí dar un marco de referencia sobre la expansión de sus actividades desde los últimos diez años.

#### **IV.I Urbanizaciones Cerradas**

La *suburbanización* en barrios cerrados se da como respuesta a una situación de inestabilidad, los que emigran a ellos resaltan la seguridad de esos espacios, dejando así una “ciudad violenta y caótica”. Esta seguridad frente al caos imperante se percibe a dos niveles: ante la percepción de violencia creciente, por medio de murallas y sistemas de seguridad privada, y, por otro lado, el resguardo de la mirada del adentro hacia fuera como del fuera hacia adentro. “Sólo el nosotros existe, al menos mientras estamos adentro. Ello brinda cierta seguridad y estabilidad, al ser un nosotros auto-construido, coherente y conocido, física y simbólicamente”, desde la perspectiva de Arizaga. “Los clubes de campo han tenido su difusión en Europa y en zonas muy industrializadas, donde la indudable concentración de edificios en las zonas urbanas, ha llevado a la población a unos hábitos de vida en espacios muy reducidos, a cierto hacinamiento”<sup>195</sup>.

Es apropiado utilizar aquí el concepto de Davis de *quartered city*<sup>196</sup> (traducción propia):

“una ciudad descuartizada en zonas nobles que aparecen como islas en medio de un espacio pauperizado y peligroso que invoca a la segunda acepción: la ciudad acuartelada frente a otro que aparece -amenazante- en cada espacio que no esté debidamente controlado; así se van levantando murallas que materializan las divisiones de estos mundos de vida. La *quartered city* también da cuenta de la militarización del espacio como respuesta a la descuartización, a través de panópticos sistemas de

---

<sup>194</sup> Acquarone, M. (1998). Las nuevas urbanizaciones. Bs. As.: Ábaco. Pág. 28.

<sup>195</sup> Moreira, L. (1983). “La figura especial de los clubes de campo (Country Club)”. En: Revista Notarial Córdoba, primer semestre, N° 45. Córdoba. Pág. 23.

<sup>196</sup> Este término podría ser traducido como: “ciudad acuartelada”.

seguridad privada y de paredes que separan un adentro conocido de un afuera extraño y violentamente percibido”<sup>197</sup>.

El grupo social al que se apunta con este tipo de emprendimientos privados es el ABC 1<sup>198</sup> (según la construcción del índice de nivel económico social), con estilos de vida similares a los de las áreas más ricas del planeta, y a las clases medias-altas. Se agrupan estos emprendimientos inmobiliarios en el área metropolitana de Buenos Aires, con cerca de 11 millones de habitantes; allí se ubicaría el 37% de la población urbana total, de acuerdo a los índices de Mora y Araujo. Alego que, con respecto a estas urbanizaciones cerradas, se ha dado un extraño fenómeno: el uso de la casa de fin de semana como vivienda permanente. El número de familias (en su mayoría entre 25 y 45 años de edad, con hijos pequeños) que adoptan esta modalidad de vivir en los barrios cerrados se duplica cada dos años.

*“En 1990 eran 1.956 familias; después de 1996 fueron más de 5.000. El caso pionero y paradigmático es el del partido de Pilar, ubicado a 50 Km. al norte de la Capital Federal, aunque el fenómeno crece sostenidamente hacia el oeste y el sur”<sup>199</sup>.*

*“Hay 184 barrios cerrados, 110 clubes de campo, 13 countries náuticos, 16 chacras cerradas y un pueblo privado, ubicados en un sector comprendido entre el Río de la Plata, Cañuelas, La Plata y Exaltación de la Cruz”<sup>200</sup>.*

Estas nuevas urbanizaciones están ubicadas en la Provincia de Buenos Aires en un sector espacial comprimido, concentrado a lo largo del Acceso Norte hasta la ciudad de Pilar, el ramal ferroviario a Tigre y la Ruta Nacional N° 9. Su relativa inmediación a la

---

<sup>197</sup> Davis, M. (1992). City of Quartz. New York: Vintage Books. Pág. 224.

<sup>198</sup> Según la escala establecida por: Mora y Araujo, M. (2002). La estructura social de la Argentina: Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social. Serie Políticas Sociales, CEPAL, N° 59, septiembre. Pág. 12.

<sup>199</sup> Arizaga, C. (2000). “Murallas y barrios cerrados. La morfología espacial del ajuste en Buenos Aires”. En: Nueva Sociedad, marzo-abril, N° 166. Caracas. Pág. 22.

<sup>200</sup> Arizaga, C. (1999). “La Ciudad Amurallada”. Avance del Informe de Investigación: Barrios Cerrados, nuevos imaginarios sociales en el debate de lo urbano. Beca de postgrado interno. Bs. As.: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Pág. 10.

ciudad y la presencia de vías expeditivas de circulación vehicular, con rutas y ramales de cómodo acceso, han contribuido de manera relevante al despliegue inmobiliario.

Una de las características en común de esos emprendimientos es ofrecer a la seguridad privada como un “servicio de nivel”, según las publicidades. Coincidiendo con Losada, definimos que las funciones que desempeñan las agencias de seguridad privada se distinguen de las de la policía pública porque estas últimas se centralizan en tareas de índole *reactivo-represivo*. En el lado opuesto, las primeras reflejan ser en su mayoría *preventivas*, abarcando el amplio conjunto ya enumerado. Las últimas implicarían una (el autor antes aludido se vale de algunos conceptos de Bourdieu):

“exhibición del dominio de la fuerza que se preserva a cierta distancia del público, como fuerza en potencia, que se puede utilizar en casos de irregularidad, pero en lo esencial, lo que determina su potencia simbólica resulta ser su exposición presta a la acción, su escenográfica presencia en un escenario como corporización del orden coactivo”<sup>201</sup>.

Pero esa distinción puede no ser tan nítida en la práctica, se debe prestar atención a las dimensiones donde se intercalan las actividades de la policía pública y las agencias de seguridad (funciones, intereses servidos, forma organizacional, mantenimiento económico), son cinco las formas de interdependencia entre la policía pública y la privada:

“1. intercalación de investigaciones y acciones públicas/privadas (como los acontecimientos deportivos); 2. agentes públicos contratando o delegando autoridad en los privados; 3. intereses privados contratando seguridad pública; 4. nuevas organizaciones en las cuales la diferencia público/privado no es clara (en los Estados Unidos, la Law Enforcement Intelligence Unit, que reúne material de investigación

---

<sup>201</sup> Losada, M. (2000). Op. Cit. Pág. 36.

sobre delincuentes, o la National Auto Theft Bureau, da información de autos robados); 5.circulación de personal entre el sector público y privado”<sup>202</sup>.

El ejercicio de control que estas entidades privadas de seguridad llevan a cabo se despliega en un territorio anticipadamente establecido, con el objetivo de impedir una suerte de “intrusión” de terceros extraños al área o bien, mediante la persuasión, a no perturbar las pautas de conducta vigentes en su interior.

Algunos elementos antes referidos me permiten hacer observar que la “seguridad” ha sido transformada en un bien más que preciado, que debe estar sujeto a las *reglas del mercado de la oferta y la demanda*, que adquirió impensables dimensiones gracias a la acción de campañas llevadas a cabo en los medios masivos de comunicación, en donde no puede faltar una crítica acérrima a la ineficacia e inoperancia de los medios tradicionales de la policía estatal, haciendo extensivo lo anterior a la administración de la justicia toda. No es precipitado el sostener que es un bien que se crea a sí mismo, lo cual ha sido demostrado por el politólogo canadiense Whitaker:

“En la publicidad de sus nuevos productos, las empresas de seguridad privada alimentan sin duda el miedo potencial de sus clientes y el sentimiento o complejo de culpa de las madres trabajadoras, inculcando un cierto grado de recelo sobre la negligencia. Disponemos de una sofisticada tecnología que puede resolvernos el problema: equipos diminutos con micro-cámaras de vídeo de dos centímetros de ancho, que pueden ser colocados en osos de peluche, relojes, plantas e incluso detectores de humo”<sup>203</sup>.

El mismo fenómeno fue descubierto en la realidad argentina, ya que los servicios vinculados con la seguridad de las personas conforman un mercado que, tal como está

---

<sup>202</sup> Marx, G. T. (1987). “The Interweaving of Public and Private Police Undercover Work”. En: Shearing, C. y Stenning, P. (eds.). *Private Policing*. London: Sage. Pág. 33.

<sup>203</sup> Whitaker, R. (1999). *El fin de la privacidad*. Barcelona: Paidós. Pág. 102.

organizado en la actualidad, funciona como un motor de la inseguridad subjetiva, “ya que la existencia del temor y la incertidumbre es precisamente lo que permite desarrollar la industria del miedo”<sup>204</sup>.

Algunos expertos en Ciencias Sociales sostienen que la mercantilización de la seguridad se produjo en dos momentos bien definidos<sup>205</sup>:

- en una primera instancia los servicios de protección se establecieron en el ámbito de la potestad que la propiedad privada otorgaba a sus titulares, sobre todo en el ámbito de las empresas industriales y en los obradores de las grandes construcciones de infraestructura promovidas por los Estados desarrollistas a mediados del siglo XX;
- en una segunda etapa, la vigilancia privada se hizo omnipresente en los nuevos espacios de interacción social que algunos autores catalogan como “propiedad privada de masas”, entre los cuales los grandes centros comerciales y los barrios privados constituyen las formas más puras.

Todo lo anterior está acompañado de incentivos desproporcionados hacia la adquisición de bienes y servicios, mediante lo cual la “exigencia” de una mayor seguridad y control tendría que devenir en la contratación de algunos de los servicios antes aludidos. Si se cumple esta manera de razonamiento, el comprar guardias y horas de servicio tendría como consecuencia necesaria una menor cantidad de comportamientos peligrosos.

---

<sup>204</sup> Binder, A. (2004). *Policías y ladrones*. Bs. As.: Capital Intelectual. Pág. 94.

<sup>205</sup> Lorenc Valcarce, F. *et al* (2007). “La gestión privada de la seguridad en la sociedad del riesgo”. En: AA VV. *La Sociología Ahora*. Bs. As.: Siglo veintiuno. Pág. 116.

Pero una vez el pensamiento popular está alejado de la verdad, porque es la franja poblacional con menores ingresos la que está más expuesta a los robos, es decir a verse victimizada físicamente y ante la sustracción de sus pertenencias, lo anterior fue demostrado en un sondeo realizado en nuestro país en 1997<sup>206</sup>. Lo anterior puede ser explicado porque esta franja de la población debe vivir en un lugar con menos presencia policial y con mayor nivel de conflictividad, por lo cual está más propenso a ser robado. La mercantilización antes aludida del valor de la seguridad implica una discriminatoria protección que sólo se da a los sectores que poseen la capacidad de solventar su despliegue. Sostengo que además de tener que enfrentar los sufrimientos de los distintos ajustes estructurales del Estado y la ausencia de políticas sociales que los tengan como destinatarios, son dejados en un segundo plano en dos situaciones:

- el Estado ya no efectiviza su derecho a la seguridad
- no pueden acceder a este "nuevo bien de consumo", que es visto como cada vez más oneroso y lucrativo.

El sector empresarial encontrará (a través del resguardo de los bienes antes referidos) el **argumento legitimador** de la aparición de las distintas modalidades de la seguridad privada, defendiendo la existencia del derecho del propietario de disponer de los medios necesarios para la conservación y protección de su propiedad. En palabras de South (Traducción propia):

"la gente necesita sentir que su vida y sus bienes están protegidos, que los ofensores pueden ser identificados y una compensación puede ser obtenida. La seguridad en un bien que se puede comprar y vender en el mercado".

Se ha desplazado el control social del sector público al privado, de los gobiernos a las corporaciones y de los grupos locales a los individuos. Se ha producido un "proceso

---

<sup>206</sup> Ver Lozada, M. (1998). "Policías Privadas. Reflexiones en torno a la fragmentación del *ius puniendi* estatal". En: Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal. Año IV, N° 8 A. Bs. As.: Ad Hoc. Pág. 30.



de degradación de las relaciones de confianza entre el ciudadano y la policía pública”<sup>207</sup>; hay dos instancias de control social: una dirigida al ámbito de lo público (cuya función consiste en intervenir, en ser reactiva) y otra al ámbito de lo privado (debe prevenir, ser proactiva).

Además estas “sociedades privadas” pueden disponer de bases de datos. Tomando en cuenta lo antes expuesto, considero necesario que a la hora de intentar una medición de su poder real no sólo se deben tener en cuenta los recursos humanos que disponen, sino también la energía no humana (como pueden ser los sistemas informáticos de alta tecnología con completas bases de datos, el poder de fuego con el que cuentan, sus medios de transporte).

La cuestión de las bases de datos es muy conflictiva.

“El equivalente para el mundo de lo que fue el petróleo será la información. Las bases de datos movilizarán 5.000 millones de dólares. Una base chica (50.000 personas) se vende a 30 centavos el dato (15.000 dólares). En los Estados Unidos el FBI utiliza al soft de prospección “Excalibur” para obtener información sobre los libros que se leen en las bibliotecas. Además existen listas negras con trabajadores conflictivos. Si un empleado es activista gremial, acosado sexualmente y se queja, portador de HIV, tendrá el título de conflictivo y ser despedido. Con ese antecedente, recorrer empresas pero sin superar siquiera el examen de admisión”<sup>208</sup>.

## **V. Conflictos derivados de su existencia**

---

<sup>207</sup> Del Olmo, R. (2000). “Ciudades duras y violencia urbana”. En: Nueva Sociedad, mayo-junio, Nº 167. Caracas. Pág. 84.

<sup>208</sup> Licitra, J. (12/07/1998). “Base de datos, se dice de mí”. En: La Nación. Revista. Bs. As. Págs. 18-24.

Es necesario afirmar que son muchos los riesgos que involucran el accionar de estas policías privadas. Gracias a la utilización de medios avanzados en tecnología, sin necesidad de autorización judicial, pueden implicar un control más intrusivo en la vida de los ciudadanos, afectando de esta manera los derechos subjetivos de los particulares.

Agregando algo más a lo anterior, quisiera destacar que estos procesos de control, al escapar a cualquier proceso legal-judicial, esquivando las garantías que involucran al *quién, cuándo y cómo* de la intervención policial, no permitiendo la posibilidad de defensa, demuestran con todas estas características que pueden ser incluidos dentro de un grupo que no tiene a la constitucionalidad como uno de sus referentes<sup>209</sup>. En correlación con lo anterior, se puede postular que existe una bifurcación entre dos valores fundamentales de la sociedad: la libertad y la seguridad. Es el primero un derecho primordial, de carácter irrenunciable, que no puede ser dependiente del segundo. La antípoda sería consentir, tal como lo hacen los amparadores del esparcimiento del control social externamente de las fronteras de la potestad estatal, que el valor seguridad es el lugar de partida de todos los demás derechos.

Sin temor a equivocaciones puedo sostener que estamos en presencia de una *“justicia de clases”*, en la cual las grandes empresas oligopólicas y los propietarios acumulativos pueden tener comportamientos contrarios a las garantías jurídico-penales de la mayoría de la sociedad. Es un medio de control social que está a disposición de los detentadores de los medios económicos, que filtran y remiten al sistema penal a una población que, paradójicamente, pierde su derecho constitucionalmente consagrado a la

---

<sup>209</sup> Medina, M. (15/09/2007). “Lucha contra la tentación. Sobre la transparencia en la gestión pública”. En: Columna La Cátedra, Revista de Cultura Ñ, Clarín, número 207. Buenos Aires.

seguridad. En lo que concierne a lo simbólico del proceso de privatización, Hopenhayn postula que existe una *cultura de la privatización* que se internaliza en la mentalidad de pobres y ricos de maneras disímiles. Entre los últimos se generaliza una expansión de la lógica privatista con un sentido de instrumentalidad y eficiencia para la vida cotidiana, para los sectores excluidos y marginales “lo privado deviene en privación”.

Lo anterior se hace extensivo a cuestiones simbólicas (perspectivas de bienestar) y materiales (posibilidad de movilidad social), en donde la cuasi-desaparición de políticas públicas dejó a estos sectores sin las condiciones más elementales para su supervivencia.

Uno de los puntos que ha creado mayor polémica en distintas partes del mundo en donde esta policía privada se encuentra en un estadio de desarrollo extremo es el referente a la utilización de la *simbología de la policía pública* (el uso de uniformes, insignias y distintivos propios de la última nombrada) para lograr el mayor beneficio hacia los intereses de los consumidores de estos servicios. Otro de los problemas que pueden provocar estas nuevas formas de control está derivado de la posibilidad que las mismas tienen de producir nuevas y tecnológicamente avanzadas técnicas delictivas, que tienden a una degradación aún más pronunciada de su conflictivo rol como resguardo de la seguridad y propiedad concentrada.

Siguiendo el pensamiento de Shearing y Stenning<sup>210</sup>, podemos afirmar que existen tres aspectos referentes a la seguridad privada:

---

<sup>210</sup> Shearing, C. y Stenning, P. (1987). *Private Policing*. London: Sage. Pág. 109.

- en el pasado la policía cambió de ser privada a convertirse en un instrumento público del Estado;
- con el desarrollo de sociedades materialmente ricas y de gran escala, la policía no tiene ninguna posibilidad de resolver más que una pequeña parte de todos los problemas que se plantean, lo cual lleva a que se busquen soluciones alternativas;
- la policía privada también está obligada a comportarse como lo suelen hacer las personas y las organizaciones privadas, no teniendo el aparato estatal a su disposición, por lo cual no se inclinan particularmente por el castigo.

Al intentar no reprimir, se puede tener la certeza que: “la lógica de los sistemas de seguridad es abiertamente empresarial: se centra en el manejo de riesgos y reduce las inversiones al menor costo posible. La represión está lejos de ser una prioridad; es contraproducente con los objetivos de la empresa y también es cara, dado que normalmente implica recurrir a organismos estatales. Las prioridades son entonces la prevención, la racionalización y la responsabilidad” (traducción propia)<sup>211</sup>.

La policía privada contemporánea es una evidencia del resurgimiento de las autoridades privadas que a veces desafían el supuesto monopolio del Estado sobre la definición del orden:

“... lo que ahora se conoce como la policía privada muestra a las claras que de lo que estamos siendo testigos a través del crecimiento de la acción policial privada no es solamente de una reorganización de la responsabilidad de la vigilancia del orden público, sino del resurgimiento de un orden definido por los privados, y controlado por

---

<sup>211</sup> Hoogenboom, B. (1989). “The Privatization of Social Control”. En: Hood, R. Crime and Criminal Policy in Europe. Oxford: Oxford University Press. Pág. 111.

agentes empleados en forma privada, que en algunos casos no concuerda con el orden público proclamado por el Estado, o incluso se le opone”<sup>212</sup>.

Si se evidencia un aumento de la violencia, con una mayor agresividad del criminal, al tiempo que disminuye la eficacia del aparato público, puede aumentar la oferta privada.

Pero: “la prevención y protección privada deben ser consideradas como parte complementaria de una buena intervención pública, y no como un sustituto”<sup>213</sup>.

En lo tendiente al aumento de la violencia, América Latina debió y debe enfrentar el problema de:

*“la mano de obra desocupada: desocupados o sub-ocupados en la actualidad pero que tuvieron empleo en las fuerzas armadas o en grupos paramilitares involucrados en la guerra sucia. Terminada esa situación ocurrió que muchos, al ver reducido o suprimido su ingreso, continuaron en esa actividad pero por cuenta propia. Algunos lo hicieron de manera organizada por medio de asociaciones ilícitas protagonizando asaltos a bancos, o montando compañías de seguridad con integrantes que paralelamente realizan robos”<sup>214</sup>.*

*En América Latina las últimas dos décadas evidencian un proceso paralelo de disminución de la violencia política y un aumento de la violencia delincuencial. Esta situación “ha tomado índices críticos en la última década, período en el cual la región se convirtió en la segunda más violenta del mundo”<sup>215</sup>.*

---

<sup>212</sup> Shearing, C. y Stenning, P. (1987). Op cit. Pág. 13.

<sup>213</sup> Lodoño, J. L. y Guerrero, R. (2000). “Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos”. En: Lodoño, J. L.; Gaviria, A.; Guerrero, R. (eds.). Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Pág. 47.

<sup>214</sup> Carranza, E. (1997). “Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina”. En: Carranza, E. Delito y seguridad de los habitantes. México: Siglo veintiuno. Pág. 34.

<sup>215</sup> Dammert, L. (2000). Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina. Serie Políticas Sociales, N° 43. Santiago de Chile: CEPAL. Pág. 9.

Cuando partes del sistema del control social del delito pertenecen al Estado, se puede tener la esperanza de que las mismas desaparecerían cuando se destruya ese Estado en particular (podemos dar el ejemplo de la Gestapo de la Alemania nazi). Pero si llegan a ser privadas están más protegidas cuando cae el régimen, ya que pueden ser englobadas dentro de las organizaciones que cuentan con intereses nacionales e internacionales para que su existencia no se vea complicada (las empresas que dieron materiales y equipo a las tropas de Hitler siguieron existiendo luego de la finalización de la Segunda Guerra Mundial)<sup>216</sup>.

Existen dos defectos que son necesarios resaltar con respecto a la seguridad privada:

<i><b>Discriminación social</b></i>	<i><b>Posibles abusos en situaciones de conflicto</b></i>
Sólo las clases altas van a poder pagar para no verse implicadas en situaciones difíciles, pero las áreas e intereses de las clases bajas seguirán estando sin protección, aún siendo los que sufren la mayor cantidad de robos simples, vandalismo y violencia.	Es de difícil resolución el problema del control de los controladores: cómo impedir que la policía privada se convierta en un poder aún más difícil de contener e inspeccionar que la policía pública, cómo impedir que el Estado recurra a estos cuerpos privados para ejecutar tareas que no se vean entorpecidas por el accionar de los jueces y abogados.

FUENTE: elaboración propia.

<sup>216</sup> Ideas de Christie, N. (1993). La industria del control del delito. Bs. As.: Editores del Puerto. Pág. 115.

¿Y qué ocurre con los que no la pueden adquirir? En las clases bajas se está detectando un “quiebre en las expectativas”<sup>217</sup>, debido a que existe una desesperanza provocada por la lejanía entre las expectativas y las posibilidades de alcanzarlas. Ya no sólo los caminos para el ascenso social no sirven, sino que además la seguridad ya no está garantizada. Se puede afirmar que existe un alto grado de *deprivación relativa*, definida como: “la discrepancia percibida entre lo que uno cree tener y lo que uno piensa que merecía tener”<sup>218</sup>. Esta actividad “vive por el delito, su finalidad es prevenirlo... su utilidad se ve fortalecida por la abundancia de instituciones y personas físicas sujetas a inseguridad constante”<sup>219</sup>.

El criminólogo noruego Christie sostuvo que las sociedades occidentales tienen que enfrentar dos problemas: “la distribución desigual de la riqueza y la distribución desigual del acceso al trabajo remunerado. Ambos problemas pueden dar lugar a disturbios. La **industria del control del delito** (el resaltado es propio) está preparada para enfrentarlos: provee ganancias y trabajo al mismo tiempo que produce control sobre quienes de otra manera perturbarían el proceso social”.

La anterior afirmación se puede hacer extensiva a las **cárceles privadas**:

*“Cárcel quiere decir dinero. En los edificios, en el equipamiento y en la administración. Esto es así, se trate de una cárcel privada o estatal. En los sistemas occidentales siempre intervienen empresas privadas, de una manera u otra. Para 1992 el sistema federal de prisiones de los Estados Unidos necesitó más de 2.100 millones de dólares, lo que significó un crecimiento del 24 por ciento con respecto al año anterior”<sup>220</sup>.*

---

<sup>217</sup> Briceño-León, R. (1999). “Violencia y desesperanza. La otra crisis social de América Latina”. En: Nueva Sociedad, noviembre-diciembre, Nº 164. Caracas. Pág. 130.

<sup>218</sup> D’Ádamo, O. (1997). Variables Psico-sociales relacionadas con la Participación Política. Apunte de la Cátedra Psicología Política. Bs. As.: Universidad de Belgrano. Pág. 7.

<sup>219</sup> Neuman, E. (1997). Los que viven del delito y los otros. México: Siglo veintiuno. Pág. 102.

<sup>220</sup> Idem. Pág. 106.

El sociólogo Wacquant sostiene que es asombroso el crecimiento de: “las empresas privadas participantes en el gran auge de la economía de la prisión (empresas de encarcelamiento, de salud penitenciaria, de construcción, de tecnologías de identificación y vigilancia, estudios de arquitectura, compañías de seguros y corretajes, etcétera)”<sup>221</sup>.

Retomando el tema de la policía privada, cito un informe presentado al Consejo Europeo por Rosenthal y Hoogenboom: “Imaginemos que los policías privados fueran más eficientes y efectivos que las fuerzas policiales del Estado. Imaginémonos, para ir un poco más lejos, que los policías privados trataran a toda la gente por igual, y de acuerdo con todas y cada una de las normas de la justicia. En ese caso, y a pesar de que se cumplan satisfactoriamente todas esas condiciones extrínsecas, esto no sería evidencia suficiente a favor de la policía privada. En un marco continental, la gente se sentiría mejor si el Estado se encargara de estas tareas, sin tener en cuenta la calidad relativa de su rendimiento”<sup>222</sup>.

---

<sup>221</sup> Wacquant, L. (2000). Las cárceles de la miseria. Bs. As.: Manantial. Págs. 24-25.

<sup>222</sup> Rosenthal, U. y Hoogenboom. B. (1990). Some fundamental questions on Privatization and Commercialization of Crime Control. Collected Studies in Criminological Research, Vol XXVII. Estrasburgo. Pág. 39.



## **VI. La Seguridad Privada en la Argentina**

En nuestro país las empresas de seguridad se encuentran agrupadas en: la Asociación de Profesionales de Seguridad (ASPRI), la Cámara de Empresas Líderes en Seguimiento e Información (CELSI), la Cámara Argentina de Empresas de Seguridad e Investigación (CAESI), la Cámara Empresaria de Monitoreo por Radio (CAMARA) y la Fundación Pirker (que se dedica a la capacitación del personal de empresas de seguridad privada). Según datos correspondientes al año 1997, CAESI (ente con mayor cantidad de empresas y personal) nuclea a cerca de 250 empresas de seguridad, que tienen empleadas a más de 60.000 agentes de seguridad, con una facturación aproximada de 600 millones de dólares al año<sup>223</sup>. Para trazar un paralelo con la situación de las policías públicas, se debe tener en cuenta que según datos de 2000 recopilados por el politólogo argentino Burzaco:

“a las policías provinciales pertenecen en su conjunto 78.513 agentes, mientras que 33.091 pertenecen a la Policía Federal. Frente a esas policías, la Gendarmería Nacional ocupa a 18.588 agentes, y la Prefectura Naval, a 16.257. Es decir, se utiliza un total de 135.000 agentes en todo el país”<sup>224</sup>.

Además el presupuesto de la Policía de la Provincia de Buenos Aires era de 800 millones de dólares anuales, contrastando con los 600 millones recaudados por una sola de las cámaras que agrupan al sector privado, siguiendo las ideas de Lozada y Tróccoli.

Estoy en condiciones de afirmar que de tomarse en cuenta a las demás organizaciones que agrupan empresas y al segmento que opera dentro de la

---

<sup>223</sup> Palomar, J. (09/03/1997). “El negocio de la seguridad privada”. En: [www.lanacion.com.ar/suples/revista/970309/r-58.htm](http://www.lanacion.com.ar/suples/revista/970309/r-58.htm).

<sup>224</sup> Burzaco, E. (2001). Rehenes de la violencia. Bs. As.: Atlántida. Pág. 35.

informalidad (ubicado dentro de las “listas negras”), a inicios del 2001 habían por lo menos alrededor de 1.000 empresas de seguridad privada, con cerca de 120.000 agentes y una inimaginable facturación de más de 900 millones de dólares<sup>225</sup>.

Según la información provista por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP), hubo alrededor de 2.690 empresas que prestaron “servicios de investigación y seguridad” entre 1995 y 2004, con una media de empresas existentes que se sitúa alrededor de las 1.700, son datos citados por Beccaria y Lorenc Valcarce. Las estimaciones de los propios actores del sector y las autoridades encargadas de su regulación, sitúan el número real de empresas en alrededor de 900: en efecto, hay muchas empresas que existen por un año o dos, en función de un cliente, o en función de una expectativa no realizada; otras simplemente se disuelven para reaparecer con otra razón social y evitar juicios o embargos, o se fusionan para enfrentar los desafíos de una competencia cada vez más intensa.

Respecto de los medios llamados trivialmente “inteligentes” (alarmas, sensores y circuitos de televisión cerrados) el monto que movilizaron para 1999 fue de 100 millones de pesos. Ambas cifras son considerablemente superiores a las de los años anteriores<sup>226</sup>.

Por otro lado, cabe destacar que en muchas ocasiones algunos policías pueden pasar a formar parte de la categoría *custodio* (lo cual repercute en la capacidad operativa de los policías):

---

<sup>225</sup> Soria, L. (2007). “Vigiladores privados”. En: Semanario Parlamentario, N° 79. Bs. As. Pág. 10.

<sup>226</sup> Arbiser, F. (25/04/1999). “El Negocio de la seguridad privada ya mueve 1.000 millones de pesos”. En: Clarín. Bs. As. Pág. 18.

“agentes que están cumpliendo funciones en agencias privadas de seguridad, aún cuando revisten como policías en actividad o retirados”<sup>227</sup>.

Actualmente: “el salario promedio de un agente de la Policía Federal asciende a los \$800 con horas extra y adicionales. Esto obliga al agente a realizar trabajos fuera de la institución, normalmente en empresas de seguridad privada, y al verse en la necesidad de sobre-emplearse se reciente su productividad laboral”, según lo definido por el politólogo Burzaco.

Además el intercambio de personal entre las fuerzas públicas y privadas está a la orden del día: “en 1996 todos los exonerados de las fuerzas iban ingresando, de a poco, en las agencias de seguridad privada”<sup>228</sup>.

El marco legal está dado por una legislación reciente<sup>229</sup>:

- ◆ Decreto Presidencial 1002/99
- ◆ Ley 118 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1998
- ◆ Ley 12.297 de la Provincia de Buenos Aires de 1999.

Las recién señaladas han intentado reemplazar a un variado número de distintos decretos, textos reglamentarios y edictos de policía que conformaban todos ellos un

---

<sup>227</sup> Tiscornia, S. (1999). “Violencia policial en Capital Federal y Gran Buenos Aires. Cuestiones metodológicas y análisis de datos”. En: Sozzo, M. (comp.). Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevas perspectivas. Santa Fe: UNL. Pág. 44. Compartí pareceres y experiencias sobre el tema con la profesora Tiscornia durante nuestras ponencias en la Mesa sobre Antropología Jurídica, durante el IX Congreso Argentino de Antropología Social (06/08/08, Posadas).

<sup>228</sup> Vallespir, A. (2002). La Policía que supimos conseguir. Bs. As.: Planeta. Pág. 107

<sup>229</sup> Para un exhaustivo análisis de la legislación propia de este tema ver: Lozada, M. (1999). “Proyectos legislativos que regulan la actividad de las agencias privadas de seguridad y policías privadas. Su régimen legal en la República Argentina”. En: Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal. Año IV, N° 8 C. Bs. As.: Ad Hoc.

marco jurídico difuso, anacrónico y con distintos defectos que le impedían tratar los problemas que planteaban la existencia de estas nuevas herramientas de control social. Como así también algunas de esas reglamentaciones solían superponerse: el Edicto de Policía Particular de 1932, el Reglamento de Procedimientos Contravencionales: Policía Particular (1948), la Ley 21.265 del año 1976 sobre Servicio de Seguridad Personal, el Decreto Reglamentario 1063/76, el Decreto reglamentario 986/78 y el Decreto 1172/88.

En nuestro país se está produciendo un ***doble proceso***:

- se ha dado una ***“pluralización”*** con respecto a los procesos de producción de seguridad: el monopolio de la policía estatal en el campo de la seguridad comienza a ser cuestionado por instituciones no estatales que asumen para sí responsabilidad sobre la provisión de seguridad: por compañías privadas, organizadas comercialmente y con fines de lucro, y por comunidades (de interés o geográficas) organizadas como estructuras voluntarias y sin fines de lucro;
- ***cuestionamiento*** hacia las estrategias operativas, el rol, la organización institucional, el manejo y el control democrático de las fuerzas de seguridad (policías provinciales, federal, etc.). Lo anterior se produce en un marco signado por los recortes presupuestarios de las fuerzas y dudas sobre la efectividad para producir seguridad por las agencias estatales.

Con respecto al primer corolario mencionado, existen efectos cuantitativos y cualitativos. Aquellos se demuestran a través de la creciente diversificación de los entes no estatales que asumen competencias, responsabilidades y autoridad en la producción de la seguridad. En términos cualitativos, la presencia visible de la policía estatal y de la seguridad privada como técnica disuasiva no ha derivado en un aumento de la seguridad urbana. Es imperioso marcar diferencias entre estos dos entes:

“La policía estatal, como agencia que es del sistema penal, funciona con una lógica reactiva, retributiva, focalizada en individuos determinables (par delinciente-víctima), preponderantemente orientada hacia el pasado, y con una mentalidad expiatoria que sólo admite propósitos utilitarios en la medida que puedan integrarse con los fines expiatorios y denunciatorios que caracterizan al sistema del que forma parte. Las agencias del sistema penal tienen como finalidad declarada la de identificar y atrapar (selectivamente) imputados de un hecho que ya se ha cometido, asignar su responsabilidad en el mismo y determinar la consecuencia penal”<sup>230</sup>.

Pero cuando se trata de entes de seguridad no estatales, existe otra mentalidad que pone énfasis en la determinación anticipada de:

“de la potencial ocurrencia de eventos definidos como negativos y los medios para evitarlos o atenuar sus efectos. Esta forma de gobierno de la seguridad no está enfocada hacia los individuos –sus intenciones, motivaciones, responsabilidades y culpas–, sino en la distribución y los efectos de los comportamientos, entendidos como disposiciones físicas externas, más que estados internos” (*Idem. Pág. 109*).

Por lo anterior, su visión se dirige más hacia el futuro, intentando encontrar condiciones que le permitan un mejor manejo de las circunstancias definidas como peligrosas para lo que se encuentran vigilando. En la Argentina, el problema más serio que implica la “pluralización” es que esta ha sido un producto casi excluyente del surgimiento de agencias de seguridad privada. Ya en plena discusión de la Mesa de Diálogo Argentino (2003), se advirtió sobre la necesidad de controlar a la seguridad privada<sup>231</sup>.

Podremos luz sobre algunas situaciones provinciales. En 1998, “existían en Rosario 81 agencias de investigadores, seguridad y vigilancia de funcionamiento autorizado, con un total de 601 empleados. Hay que sumarles las que funcionan ilegalmente y sin ningún tipo de autorización y control (en negro) y las que, estando actualmente en esa

---

<sup>230</sup> Font E. (1999). Op. cit. Pág. 109.

<sup>231</sup> Eissa, S. *et al* (2006). Hacia una Política integral de Seguridad. Bs. As.: Prometeo. Pág. 98.

situación, se encuentran en un proceso de regularización (las llamadas grises). En Buenos Aires muchas de las agencias autorizadas tienen empleado personal no declarado”, según Font. Debido al fin comercial que persiguen, este tipo de industria sólo puede ser solventada por los sectores de ingresos alto y medio-alto de las ciudades, los cuales (si sigue la tendencia predominante) tendrán a su favor una seguridad privada con una modalidad preventiva. Mientras que los otros sectores más pobres serán objetivo de una forma reactiva y represiva de acción por parte de la policía estatal. El tipo de control al cual se encuentran sujetas las agencias de seguridad deviene del cliente, y no se encuentra en manos de todos los ciudadanos que podrían verse afectados por su accionar (se puede pensar el caso de los jóvenes que asisten a un lugar bailable).

Como ejemplo paradigmático, en el barrio La Horqueta (Provincia de Buenos Aires) la resolución privada al problema de la seguridad está en vigencia. A mediados de 1999 la junta vecinal de ese barrio planeó cerrar con estacas y canteros el 50% de sus accesos vehiculares, para de esta manera poder vigilar más eficazmente la circulación por los mismos. Para el logro de lo anterior, se decidió establecer garitas de vigilancia y cámaras de filmación para registrar el ingreso y egreso de automóviles durante las 24 horas. Ese dispositivo les permitiría anunciar a la policía en casos de emergencia. Se pensó en llamar a licitación a las empresas especializadas, estando cada uno de los vecinos obligado a la financiación de acuerdo a la superficie de su propiedad, con un monto aproximado de 25 dólares por titular<sup>232</sup>. Este barrio se encuentra rodeado por la ruta Panamericana y el acceso al Tigre, está compuesto por 150 manzanas, con

---

<sup>232</sup> En la Horqueta quieren un sistema de seguridad propio. (17/06/1999). En: [www.lanacion.com.ar/99/06/17/g15.htm](http://www.lanacion.com.ar/99/06/17/g15.htm).

alrededor de 2.500 casas, con una población de 15.000 habitantes, con un índice mínimo de delitos, los residentes tenían la tendencia de cerrar el barrio y condicionar el ingreso de toda persona al mismo. Cercos de alambre, custodios con perros, accesos franqueados con casillas y barreras, todos elementos que forjan una distancia **material** y una **simbólica**, que no sólo protegen sino que también encierran, haciendo del “otro”, del que está afuera una suerte de extranjero que induce turbaciones y desconfianzas.

El 20 de mayo de 1998, el Concejo Deliberante de la Municipalidad de La Matanza sancionó con el voto de 13 de sus 24 concejales la Ordenanza Número 10.571/98, en la cual se estipulaba la contratación de seguridad privada para que se realizara un patrullaje en las calles del distrito. Lo anterior desembocaría en un adicional de 20 millones de pesos excedente del presupuesto municipal<sup>233</sup>. Pero varias voces contrarias se levantaron esgrimiendo impedimentos de llevar a cabo este proyecto, tal como la del entonces Ministro de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, León Arslanian, quien sostuvo que: “un municipio no puede intervenir en un área que es jurisdicción exclusiva del Ejecutivo Provincial”. Ante la negativa de varios sectores, la propuesta mentada no fue llevada a la práctica. Pero hubo otras iniciativas con resultados más positivos:

“Más de 50 vecinos de las cuatro manzanas adyacentes a la esquina de Lisandro de la Torre y Santa Rosa de Vicente López, donde fue ultrajado un matrimonio, resolvieron contratar un servicio de seguridad privado... instalar garitas con custodios armados en las esquinas del barrio”<sup>234</sup>.

---

<sup>233</sup> No a las patrullas particulares (29/05/1998). En: Clarín. Bs. As. Pág. 59.

<sup>234</sup> En Vicente López optan por la vigilancia privada. (08/03/1999). En: La Nación. Bs. As. Pág. 18.

La contratación de las agencias de seguridad privada no se reserva sólo a entidades no públicas. En los inicios de la década del noventa un investigador inglés advertía que (traducción propia):

“hay algunos indicios que en el Reino Unido, y también en otros lugares, los servicios del sector privado de seguridad han sido usados por la policía pública” (*citado en inglés por Lozada*).

En nuestro país los propios organismos gubernamentales requieren sus servicios. Pretendo citar tres ejemplos nacionales y uno de España. El rectorado de la Universidad de Buenos Aires firmó un contrato con una agencia de seguridad para el resguardo de la infraestructura, los bienes y las personas en la mayoría de sus facultades<sup>235</sup>.

La sede de la Administración de Parques Nacionales, en agosto de 1999, requirió los servicios de una empresa de seguridad para el control de los ingresos a esa entidad. Lo anterior se produjo en el marco de un conflicto suscitado entre la cúpula de dicho organismo nacional y los trabajadores pertenecientes al mismo<sup>236</sup>.

Ciertos hechos delictivos en 1994 (robo de materiales y desaparición de información confidencial) en un edificio recientemente inaugurado del Ministerio de Seguridad Interior, llevaron a la contratación de la empresa “Guns”, con la cual el comisario Guillermo Armentano (por entonces jefe de la custodia del Presidente Carlos Menem) estaba ceñidamente vinculado. Es paradójico por demás que el ente que tiene a su cargo el control de la Policía Federal haya “necesitado” de los servicios de una empresa de seguridad privada, lo cual fue denunciado y comprobado por Lozada.

---

<sup>235</sup> La seguridad privada llegó a las facultades de la UBA. (27/08/1999). En: La Nación. Bs. A. Pág. 8.

<sup>236</sup> Vigilancia en la sede de Parques Nacionales. (13/08/1999). En: La Nación. Bs. As. Pág. 15.



Desde el 1 de mayo de 2001, la empresa de seguridad Vinsa, perteneciente al grupo “ONCE”, se encarga de la vigilancia de la Academia Nacional General Militar (A.G.M.) de Zaragoza, el principal centro de enseñanza del Ejército de Tierra. “El final de la milicia y la falta de aspiraciones a soldado profesional han hecho que la mano de obra, antes abundante y barata, se haya convertido en un bien escaso también para el Ministerio de Defensa, lo que ha obligado a éste a sustituir a los tradicionales centinelas por vigilantes privados”<sup>237</sup>.

Una ineludible interrogación sería: ¿quiénes están a cargo de estas empresas? Algunos de los “directores técnicos” de agencias de seguridad de la Provincia de Buenos Aires han sido investigados por violaciones a Derechos Humanos concretados durante la dictadura militar de 1976. Para dar algunos casos: Alfredo Donda Tigel (ex jefe de inteligencia de los grupos de tareas en la Escuela de Mecánica de la Armada), Adolfo Pernías (capitán de fragata, cuyo ascenso fue frustrado en el Senado de la Nación debido a un informe que lo culpó de participar en la represión ilegal), Jorge “El Tigre” Acosta (detenido en el marco de una causa por la sustracción de bebés), Víctor Dinamarca (ex oficial penitenciario que revistó en el centro clandestino El Vesubio)<sup>238</sup>.

Los anteriores conforman una lista de más de 250 miembros retirados de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, 174 de la Policía Federal, 130 del Ejército Nacional, 38 de la Armada, 25 de Gendarmería, 14 de la Fuerza Aérea, 16 de Prefectura Naval, 13

---

<sup>237</sup> Monserrat, C. (23/05/2001). “Seguridad privada en la Academia Militar”. En: El País. Madrid. Pág. 18.

<sup>238</sup> Algunos nombres en el negocio. (28/09/1999). En: La Nación. Bs. As. Pág. 20.

del Servicio Penitenciario Nacional y 6 del Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires (ver Anexo).

Este no es un negocio meramente nacional. En mayo del 2000 arribaron a Buenos Aires los emisarios de la empresa de investigaciones “Smith-Brandon International”, compuesta por ex agentes del (F.B.I.). Pero no era la primera vez que capitales extranjeros intervinientes en esta pujante empresa se instalaban en la Argentina: un año antes del aludido, la empresa Kroll O’Gara (con ex miembros de la C.I.A. a la cabeza) apostaba sus agencias en nuestro país.

“La agencia de Kroll tiene en Argentina unas treinta empresas que reclaman sus servicios. Su gestor local es Holder, un ex agente de la CIA que trabajó en la embajada de los Estados Unidos en Buenos Aires en los 90. El principal cliente es el Exxel Group, la firma que adquirió en 1997 las empresas del empresario Alfredo Yabrán”<sup>239</sup>.

La función real radica en “reducir los riesgos que la expansión comercial de las mega-empresas norteamericanas trae aparejados”, de acuerdo a lo consignado por el doctor Lozada. Las posibilidades comerciales y el margen de lucro que operan resultan asombrosos.

### **VI.1 Peligros provocados por su aparición**

Algunos “inconvenientes” provocados por su aparición están vinculados a la inspección de sus actividades. El reconocimiento realizado en las empresas de seguridad pertenecientes a la zona norte de la Provincia de Buenos Aires, practicado en enero de 1999, por parte de la Secretaría de Seguridad dio como resultado 65 contravenciones (falta de documentaciones habilitantes para los custodios, presencia de

---

<sup>239</sup> La seguridad privada atrae a los espías de la CIA y el FBI. (23/05/2000). En: Clarín. Bs. As. Pág. 25.

objetivos a ser vigilados no declarados al efecto, ausencia de registros en lo concerniente a las armas poseídas) imputadas a 15 empresas<sup>240</sup>. Según datos de la Dirección de Agencias de Seguridad Privada (Provincia de Buenos Aires):

“los 41.000 guardianes civiles poseen 21.548 armas de fuego, tales como pistolas calibre 1.25 y 9 mm, además de escopetas calibre 12.70 mm, todas consideradas armas de guerra... En distintos controles efectuados por la citada Dirección Provincial se descubrieron, hasta el 31 de julio último, 540 agencias infractoras”<sup>241</sup>.

También se detectaron irregularidades en la portación ilegal de armas: “Unos 60 custodios fueron detenidos por tenencia ilegal de armas de guerra, no estaban habilitados para esa tarea y se desempeñaban en una agencia clandestina de seguridad”<sup>242</sup>. Otro punto a revelar es la corrupción policial en su accionar con las agencias. El interventor de la Bonaerense dijo que:

“... se inició una causa penal en la que se denuncia a funcionarios policiales por intento de coima. Las investigaciones nos permiten inferir que existía una especie de cobertura para que esas agencias se mantuvieran en funcionamiento a despecho de todas las normas, sobre todo en lo concerniente a una falta de registros sobre inspecciones básicas... Hemos hallado agencias, supuestamente bien habilitadas, que poseen una gran cantidad de armas, en algunos casos trescientas, aunque incongruentemente, no han dejado en claro quiénes las utilizan”<sup>243</sup>.

Pero no sólo la Policía comete irregularidades: oficiales en actividad del Tercer Cuerpo del Ejército, con asiento en la Provincia de Córdoba, conservaban vastas vinculaciones con primordiales agencias de seguridad privada de ese distrito, valiéndose de la infraestructura de información y tecnología militar para “nutrir” las

---

<sup>240</sup> Investigan a las agencias de seguridad en la zona norte. (25/01/1999). En: Clarín. Bs. As. Pág. 15.

<sup>241</sup> El auge de las agencias privadas de seguridad. (17/03/1999). En: La Nación. Bs. As. Pág.12.

<sup>242</sup> Detuvieron a 60 custodios por portar armas. (15/04/1999). En: La Nación. Bs. As. Pág. 11.

<sup>243</sup> Investigan a empresas de vigilancia. (20/01/1998). En: La Nación. Bs. As. Pág. 22.

prestaciones de las empresas en cuestión<sup>244</sup>. Puntualizaban un genuino sumiso de inteligencia militar conforme a las carencias y solicitudes de la seguridad privada.

En lo que respecta al accionar de los guardias privados, ya se han producido casos de gatillo fácil: “Luis Gonzáles, de la empresa Search, fue declarado culpable de homicidio simple con dolo eventual por haber matado al hincha de Brown de Adrogué, Sergio Filipello en la estación ferroviaria de esa ciudad, el 17 de mayo de 1997. Fue condenado a diez años de prisión”<sup>245</sup>. A partir de distintas situaciones en las cuales estos agentes de seguridad han mostrado impericia, se cuestionó la capacitación que reciben. F. Jordán (jefe del departamento de selección y capacitación de una empresa de seguridad) sostuvo que: “es verdad que la formación que damos -10 días de 8 horas- parece insuficiente... el promedio internacional es de un 45% mayor... reciben un curso de 15 materias: desde Código Penal hasta prácticas de tiro, una clase teórica y dos visitas al polígono”<sup>246</sup>.

Ese era el caso de una de las empresas más grandes del rubro, si tomamos en cuenta las más pequeñas (en donde el capital es menor) la capacitación se reduce al mínimo. No se puede exigir *hic et nunc* titulación universitaria a los guardias de seguridad, pero es fundamental que reciban una formación acorde a las tareas que realizan. La inseguridad provoca un aumento en los gastos de los ciudadanos en una amplia gama de ítems. En un informe realizado por Observatorio Urbano, se determinó que: “para conocer la dimensión de esos gastos, le solicitamos a los entrevistados que nos dijeran cuánto gastaron en esos ítems durante el último año (1997). El promedio gastado por

---

<sup>244</sup> Vinculan a tres militares con agencias de seguridad privada. (29/05/1999). En: La Nación. Bs. As. Pág. 20.

<sup>245</sup> Condenan al gatillo fácil privatizado. (23/06/2000). En: Página 12. Bs. As. Pág. 15.

<sup>246</sup> Reches, G. (17/05/1998). Los custodios reciben apenas 10 días de instrucción. En: Clarín. Bs. As. Pág. 29.

entrevistado en seguridad es de \$233.3 (ese promedio corresponde a los hogares y no a los habitantes), discriminado así:

Seguridad Privada: \$21.31, alarma para la casa: \$40.77, para el auto: \$12.28, rejas: \$64.89, seguro contra robo: \$47.15, pago policial: \$46.9, Total: \$233.3... cada hogar porteño (de los 1.023.464 hogares) gasta un promedio de \$66.52 anuales en materia de prevención del delito para 1999 (en el 97 fueron \$233.3 y en el 98 \$265), lo cual da una cifra de 65 millones de pesos (en el 97 eran 239 y en el 98 eran 271.2 millones)”<sup>247</sup>.

Los porteños gastan “más de 30 millones de pesos por mes en vigilancia privada para sus departamentos... alrededor del 70% de la población vive en departamentos... de los 65.000 edificios de cinco o más pisos en la ciudad, más del 40% cuenta con algún tipo de servicio de seguridad privada... esa contratación incrementa en un 13% las expensas... el servicio se cobra por hora/hombre trabajada, a un precio de entre 6 y 7 pesos. El costo por la vigilancia de 24 horas para un edificio será de unos \$3.000 mensuales”<sup>248</sup>.

El registro policial de la provincia de Córdoba contenía, a fines de 1996, “130 empresas autorizadas que ocupaban unas 4.000 personas. En 1990 las empresas eran sólo 30... Las familias y las empresas gastaron en 1996, 19 millones de pesos en servicios de vigilancia (realizados por la Policía o por empresas)”<sup>249</sup>. Mientras que en La Pampa existen “la cantidad estimada de vigiladores es de 480. El costo de los

---

<sup>247</sup> Observatorio Urbano. Nueva Dirigencia. (2000). Informe: Encuesta Seguridad -Enero 2000. Se realizaron 1.560 encuestas en la Ciudad de Buenos Aires, con la finalidad de establecer un *Ranking* de Seguridad según los ámbitos de acción de cada una de las 52 Comisarías, a las cuales se otorgaban un valor determinado utilizando una escala de 0 a 10, donde 0 significaba “deficiente” y 10 significaba “óptimo”. Págs. 1-8. Debe tenerse en cuenta para explicar esa disminución en la cantidad del dinero invertido en seguridad, que existen algunos gastos que se realizan sólo una vez. Por ejemplo la instalación de alarmas o la colocación de rejas.

<sup>248</sup> Contrata seguridad privada el 25% de los edificios de departamentos. (07/01/2001). En: Clarín. Bs. As. Pág. 25.

<sup>249</sup> Israilevich, G. (1997). “Córdoba violenta”. En: Novedades Económicas, año 19, N° 196. Pág. 29.

servicios prestados está tomado en base al valor hora-hombre y fluctúa entre \$3,75 a \$4 más IVA”<sup>250</sup>.

Por otro lado, en Mendoza “del 40% de los encuestados que dicen gozar de seguridad, más del 50% le debe a sus propias medidas, como alarmas, vivir en barrios cerrados o contratar agencias privadas de seguridad. Respecto a estas últimas, hay 64 agencias privadas de vigilancia autorizadas, mientras que en 1994 eran sólo 38. Esto significa un crecimiento del 60% en los últimos tres años. Un dato significativo es que en estas agencias trabajan alrededor de 2.500 personas, casi el 40% del personal total policial”<sup>251</sup>.

La policía “ejerce funciones de seguridad remunerada por el sector privado, una privatización parcial del servicio, una zona mixta entre las funciones pública y privada. En el presupuesto policial de Río Negro de 1996, los ingresos por Tarifas de Servicios Especiales fueron de 9 millones de pesos, el 11% de sus recursos”<sup>252</sup>. Una cuestión que “refleja la necesidad de la sociedad de sentirse protegida es el incremento de las agencias de seguridad, en Salta funcionan 26, con un plantel de 819 personas”<sup>253</sup>.

Sobre la situación de Misiones sobre la seguridad privada daremos cuenta más adelante.

---

<sup>250</sup> Alday, J. (1997). “La seguridad en la Provincia”. En: *Novedades Económicas*, año 19, N° 196. Pág. 52.

<sup>251</sup> Ortiz, S. *et al* (1997). “El nivel de inseguridad reclama una reforma estructural”. En: *Novedades Económicas*, año 19, N° 196. Pág. 55.

<sup>252</sup> Tappatá, A. y Castro, R. (1997). “Río Negro y Neuquén: la seguridad pública debería estar en la agenda de reformas”. En: *Novedades Económicas*, año 19, N° 196. Págs. 64-65.

<sup>253</sup> D’Ambrosio, D. (1997). “Seguridad ciudadana: un aporte al debate”. En: *Novedades Económicas*, año 19, N° 196. Pág. 88.

## **VII. Perspectiva comparativa con otros países**

Tanto en Europa como en los Estados Unidos la seguridad privada se ha expandido de una manera exponencial. En un informe realizado por Cunningham se sostiene con respecto al país del norte de América que:

“Hoy en día la seguridad privada es el medio de protección más importante de la nación. Según un estudio de la industria de la seguridad realizado por el National Institute of Justice (NIJ), su presupuesto supera en un 73 por ciento al de la fuerza policial estatal y su personal es 2,5 veces mayor. El gasto anual de las empresas privadas de seguridad es de U\$S 52.000 millones y emplean a 1,5 millón de personas. La fuerza policial estatal gasta U\$S 30.000 millones al año y 600.000 personas trabajan en ella”<sup>254</sup>.

En épocas anteriores no se producía una colaboración entre la policía y los grupos de seguridad privada, lo cual ha cambiado en el país del norte. En la década de 1980, “la Asociación Internacional de Jefes de Policía, la Asociación Nacional de Comisarios de Policía y la Sociedad Norteamericana para la Seguridad Industrial, comenzaron a realizar reuniones para fomentar una mayor cooperación entre el sector público privado. En 1989, con fondos del Instituto Nacional de Justicia, estas organizaciones formaron el Joint Council of Law Enforcement and Private Security Associations (Consejo Mixto de Asociaciones Policiales y de Seguridad Privada)”<sup>255</sup>. Varios grupos locales y regionales también organizaron programas de colaboración en los que intervienen la policía y las empresas privadas de seguridad. Además durante la última invasión a Irak,

---

<sup>254</sup> Cunningham, W.(1991). Private Security: Patterns and Trends. Washington: National Institute of Justice. Pág. 5.

<sup>255</sup> Christie, N. (1993). Op. cit. Pág. 112.

la empresa de seguridad Blackwater sirvió de “guardia pretoriana de los estadounidenses en Bagdad”<sup>256</sup>.

En el Reino Unido de la Gran Bretaña ocurre algo análogo: “según parece no es probable que en el futuro desaparezca el sector privado de la seguridad. En la mayoría de las economías occidentales fuertes se ha comportado como una industria vigorosa y resistente a la recesión desde los años sesenta. Y todo sugiere que continuará creciendo”<sup>257</sup>.

En un profundo análisis, Ocqueteau avala que: “se estima que en Francia, el país europeo del que se dice que tiene más cantidad de policías por habitantes, hay tres operadores privados por cada cinco miembros de la fuerza policial estatal”<sup>258</sup>. Mientras que en España: “cinco empresas aglutinan el 60,5% de la actividad del sector de la seguridad privada. Ese proceso de concentración, liderado por Prosegur con 113.600 millones de pesetas de facturación, casi la mitad del sector, continuará”<sup>259</sup>.

País	Número de compañías	Número de guardias	% de suba anual
Australia	1.000	70.000	12 a 14%

<sup>256</sup> Según lo consignado por Weiner, T. (2008). Legado de cenizas. La historia de la CIA. Bs. As.: Debate. Pág. 539.

<sup>257</sup> South, N. (1991). “Reconstructing Policing Differentiation and Contradiction in Post-War Private and Public Policing”. En: Matthews, R. (ed.). Privatizing Criminal Justice. London: Sage. Pág. 97.

<sup>258</sup> Ocqueteau, F. (1990). ¿How far can Crime Prevention and Detection Services be Privatised? Collected Studies in Criminological Research, Vol XXVII. Estrasburgo: Council of Europe. Pág. 57.

<sup>259</sup> Izquierdo, L. (28/06/2001). “La delincuencia no puede abordarse desde empresas”. En: La Vanguardia. Madrid.



Reino Unido	7.850	262.000	20 a 30%
EEUU	57.000	2.000.000	20 a 25%
Japón	8.160	550.000	10 a 15%
Argentina	1.300	108.000	24 a 30%
Sudáfrica	300	350.000	22 a 38%

FUENTE: elaboración propia con datos de Irish, J. (1999) y Lozada (2000).

¿Y qué acontece en los países americanos? En el caso de Guatemala, la privatización de la seguridad posee alta relevancia: “existen alrededor de 200 empresas privadas de seguridad creadas en parte por antiguos miembros del Ejército o de la Policía, de las cuales sólo 30 están registradas”<sup>260</sup>.

Mientras que en El Salvador, “se crearon compañías de seguridad privada que ofrecen servicios de prevención y atención de las secuelas de la violencia. Un estimado de los costos en que incurre la sociedad por pago de seguridad privada surge de considerar el costo horario promedio del servicio (U\$S 2,86), multiplicarlo por las 24 horas del día y luego por el total de agentes disponibles en un día promedio

---

<sup>260</sup> Arriagada, I. y Godoy, L. (1999). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los noventa. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Pág. 23.

(aproximadamente 7.000). Bajo estos supuestos, los gastos de seguridad privada para el control y prevención de la violencia estarían cerca de los U\$S 7.200.000”<sup>261</sup>.

En una investigación sobre la seguridad privada en Honduras, Julieta Castellanos ofrece una explicación global que comienza por el análisis de las transformaciones del Estado y las fuerzas de seguridad, para mostrar luego cómo ciertos grupos sociales buscaron en las instancias estatales una protección que finalmente recibieron, pero bajo la forma de un servicio pago de seguridad ofrecido por policías y militares así convertidos en empresarios, esa temática fue ya desarrollada por Castellanos.

Costa Rica es un país con una extensa costumbre en lo que respecta a una policía articulada con el Poder Judicial, en un contexto social:

“cuyo índice delincencial del 4% por cada 100.000 habitantes, es uno de los más bajos del continente... y donde la policía cuenta con 5.203 efectivos para un poco más de tres millones de habitantes, no hubiese parecido posible, al menos inicialmente, tal protagonismo de la iniciativa privada. No obstante ello, existen en Costa Rica 121 empresas privadas de seguridad que emplean un total de 9.089 agentes”<sup>262</sup>.

En Nicaragua se prevé una situación difícil de encontrar en otros lugares: “cuando se decretase constitucionalmente el estado de emergencia nacional, el director general de la Policía Nacional podrá suspender las actividades de las empresas privadas de

---

<sup>261</sup> Cruz, J. *et al* (2000). “De la guerra al delito: evolución de la violencia en El Salvador”. En: Lodoño, J. L.; Gaviria, A.; Guerrero, R. (eds.). Op. Cit. Pág. 187.

<sup>262</sup> Martínez Ventura, J. (1995). Policía y sociedad democrática en América Latina. Ponencia presentada en el Primer Congreso de la Sociedad Cubana de Ciencias Penales. Santiago de Cuba. Pág. 14.

seguridad y solicitar a éstas la ayuda que estime necesaria para garantizar el orden público, la seguridad y la tranquilidad”<sup>263</sup>.

Mientras que en Venezuela se señaló que: “la inseguridad elevó la demanda de vigilantes privados en un 20% y en la actualidad suman 200.000. En la Cámara Nacional de Seguridad Privada (CANAVIPRO) están inscriptas trescientas empresas de vigilancia privada, pero laboran al margen del organismo gremial, de acuerdo con su presidente, unas 200 más”<sup>264</sup>.

“Se puede estimar que el 73% de la población de Caracas ha adquirido sistemas de seguridad para su vivienda, 41% los ha adquirido para su vehículo (casi la totalidad de los que poseen un vehículo en la ciudad)”<sup>265</sup>.

En Brasil ha ocurrido que: “a partir de 1980 empezaron a surgir los servicios de seguridad privada para entidades y transportes bancarios, obligando al Banco Central a reglamentarlos. La seguridad privada, en los últimos 30 años, se amplió y diversificó creando una extensa y lucrativa industria, clandestina, armada, gerenciada por policías en retiro o actividad, tanto civiles como militares, además de oficiales y ex-oficiales de las Fuerzas Armadas... el poder punitivo institucionalizado informal (ejercido por los escuadrones de la muerte<sup>266</sup>), con participación en la represión política, fue migrando hacia el campo de la protección de empresas y empresarios”<sup>267</sup>. También en ese vecino

---

<sup>263</sup> Cordero, E. (1997). “La perspectiva policial en Nicaragua”. En: Carranza, E. Delito y seguridad de los habitantes. México: Siglo veintiuno. Pág. 44.

<sup>264</sup> Del Olmo, R. (2000). Op. cit. Pág. 83.

<sup>265</sup> Briceño, L. y Perdomo, R. (2000). “Violencia en Venezuela: un fenómeno capital”. En: Lodoño, J. L.; Gaviria, A.; Guerrero, R. (eds.). Op. Cit. Pág. 274.

<sup>266</sup> Los *escuadrones de la muerte* nacieron en San Pablo, al final de la década del sesenta. Emergieron como reacción de los empresarios a la violencia imperante en ese país. Integrados por policías y ex-policías civiles y militares, que torturaban y ejecutaban a supuestos bandidos y maleantes.

<sup>267</sup> Caldeira, C. (2000). “El crimen organizado en Brasil. Tendencias del control penal”. En: Nueva Sociedad, mayo-junio, N° 167. Caracas. Págs. 166-167.

país “no debe sorprender que haya habido un crecimiento de las fuerzas de seguridad privada incapaces de disminuir los riesgos y la percepción de inseguridad entre los habitantes”<sup>268</sup>.

En un trabajo sobre la seguridad privada en Brasil, Musumeci muestra cómo este sector, “continuó siendo por largo tiempo una reserva de mercado para militares y policías retirados”. Además allí “hay unos 550.000 policías y más de 1.200.000 hombres de la seguridad privada (que pueden extenderse hasta 1.800.000 por la ausencia de información confiable)”<sup>269</sup>.

En Santiago de Chile preexisten diferencias entre los sectores pobres y ricos de la ciudad, esta afirmación es confirmada por un estudio científico:

“Se estima que las comunas más pobres del Gran Santiago están por debajo de la media del nivel de vigilancia equivalente por cada cien mil habitantes para el Gran Santiago, lo que introduce un factor de inequidad en la distribución de los medios policiales contra la delincuencia. Ante la escasez de recursos, el gobierno opta por defender sectores como el centro, áreas comerciales y financieras, a costa de los sectores populares”<sup>270</sup>.

En la realidad mexicana, las agencias tienen elocuentes propagandas: “una denominada Wonder International señala que posee 27 años de experiencia y ofrece investigaciones sobre homicidios mediante sistemas de peritajes con grafoscopia,

---

<sup>268</sup> Zaluar, A. (2003) “Violencia, crimen organizado e impunidad en Brasil”. En: Álvarez, C. La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula. Bs. As.: Prometeo. Pág. 222.

<sup>269</sup> Datos provenientes de Soares, L. y Guindiani, M. (2007). “La tragedia brasileña: la violencia estatal y social y las políticas de seguridad necesarias”. En: Nueva Sociedad, marzo-abril, N° 208. Caracas. Pág. 68.

<sup>270</sup> Arriagada, I. y Godoy, L. (1999). Op. cit. Págs. 23-24.

dactiloscopia, fotografías y grabaciones como pruebas de homicidios, fraudes, robos... Sólo en el Distrito Federal se calcula que existen cerca de 1.000 empresas”<sup>271</sup>.

“Los datos de 1990 señalan que 65.595 individuos, el 2% del total de la población ocupada, trabaja en actividades de protección y vigilancia en la Ciudad de México. De este total, los trabajadores públicos representan tan sólo 37% y el resto pertenece a corporaciones de seguridad privada”<sup>272</sup>.

En ese país “las policías privadas se encargan de la seguridad pasiva (empresarial y residencial), dejando intacta a la inseguridad en las calles”<sup>273</sup>.

Por otro lado, en lo relacionado con la situación colombiana:

“En los estratos altos, más del 36% de las familias contrataron vigilancia privada. Ninguno de los hogares de estrato bajo tuvo ese tipo de reacción. Mientras que en 1980 se contaba en el país con 2,5 agentes de policía por cada agente privado, para 1999 esta relación se había reducido a 1”<sup>274</sup>.

En Perú se descubrió que: “los gastos privados en prevención del crimen han sido estimados, para Lima Metropolitana en 1996, en U\$S 110 millones. De las 785 empresas registradas en 1995 en Lima Metropolitana, sólo 205 mantenían su permiso vigente”<sup>275</sup>. En la seguridad privada “hay un elevado nivel de informalidad debido a los costos en que se incurre al contratar personal permanente”<sup>276</sup>.

---

<sup>271</sup> Neuman, E. (1997). Op cit. Pág. 103.

<sup>272</sup> Lozano, R. *et al* (2000). “Capital lesionada: violencia en la Ciudad de México”. En: Lodoño, J. L.; Gaviria, A.; Guerrero, R. (eds.). Op. cit. Pág. 220.

<sup>273</sup> Benítez Manaut, R. (2004). “México: seguridad ciudadana, conflictos y orden público”. En: Nueva Sociedad, mayo-junio, N° 191. Caracas. Pág. 112.

<sup>274</sup> Rubio, M. (2000). “El desbordamiento de la violencia en Colombia”. En: Lodoño, J. L.; Gaviria, A.; Guerrero, R. (eds.). Op. cit. Págs. 129-140.

<sup>275</sup> Eyzaguirre, H. (2000). “Ataque a la violencia en Perú: reforma penal y policíaca”. En: Lodoño, J. L.; Gaviria, A.; Guerrero, R. (eds.). Op. Cit. Págs. 246-247.

<sup>276</sup> Reyna, C. y Toche, E. (1999). La inseguridad en el Perú. Serie Políticas Sociales, N° 29. Santiago de Chile: CEPAL. Pág. 18.

En un reciente análisis de la realidad latinoamericana se destaca que “en cuanto a la respuesta que se da a la criminalidad, hemos caído en un círculo vicioso de más delito, más justicia penal y penas más drásticas, con una consecuente mayor prevención directa (defensa personal armada y custodios privados)”<sup>277</sup>.

### ***VIII. Ejemplos locales***

Mientras que en la ciudad de Posadas, provincia de Misiones, se concretaron hasta el momento dos emprendimientos de barrios cerrados: La Eugenia (distante a unos seis kilómetros del centro urbano), y Panambí Barrio Privado, que de acuerdo a la publicidad en los medios gráficos locales, “está a tan solo doce minutos del centro, y cuenta con servicios de seguridad privada las 24 horas. Pensado para usted que busca un estilo de vida diferente, o para quienes buscan una inversión segura”. En los avisos de ambos se destacan las particularidades de los emprendimientos: se resaltan y repiten los servicios de “esparcimiento (piletas, canchas para deportes, salones de fiestas), confort (todos los servicios y equipamientos), naturaleza (jardines parquizados con mantenimiento automático), confiabilidad”. En los dos lugares la ocupación ronda el 65% de las casas, y las familias con padres entre los 30 y 40 años que poseen dos o tres hijos pequeños también se repiten, y con al menos uno o dos vehículos. Sobre Panambí, los “desarrolladores” de este barrio cerrado destacan los precios de los lotes: los 600 metros cuadrados para construir se consiguen desde los 90.000 pesos, y las casas con tres dormitorios desde los 225.000 pesos.

---

<sup>277</sup> Carranza, E. (2004). “Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina”. En: Nueva Sociedad, mayo-junio, N° 191. Caracas. Pág. 57.

En relación a las empresas privadas de seguridad existen cuatro que acapararon el mercado: Seguridad Misiones, SIP<sup>278</sup>, El Guardián, y la Compañía Misionera de Seguridad (CMS) que tiene como clientes al propio Estado provincial y a la Zona Franca Puerto Iguazú (ZFPI), empresa conducida por Fernando Sierra, cuñado de un reciente ex gobernador misionero<sup>279</sup>. Las actividades de servicios de seguridad se incrementan al acercarse el período de vacaciones, ya que “la gente quiere asegurar sus pertenencias cuando no se encuentre presente”, según lo consignado por Luis Rosas, quien se desempeña como director técnico de El Guardián SRL<sup>280</sup>. En la tierra colorada no existe una ley que regule su accionar.

Cercos de alambre, custodios con perros, accesos franqueados con casillas y barreras, todos elementos que forjan una distancia *material* y una *simbólica*, que no sólo protegen sino que también encierran, haciendo del “otro”, del que está afuera una suerte de extranjero que induce turbaciones y desconfianzas. Esa cuestión surgió de forma manifiesta en las entrevistas que se pudieron concretar en ambos barrios cerrados posadeños. En el trayecto de la investigación, a través de los dispositivos metodológicos para analizar las representaciones de la gente, aparece de manera constante que el “mal siempre viene de afuera”. También se encontró la necesidad en los diferentes grupos sociales de identificar causalmente los miedos experimentados.

---

<sup>278</sup> La empresa SIP fue criticada por uno de sus “servicios adicionales”: la utilización elementos químicos no permitidos para la limpieza de los hospitales y centros de salud, lo que provocó la muerte de dos jóvenes (Andrea Pérez y Ricardo Caballero) y la intoxicación de otros 20. La causa está todavía en proceso en el Juzgado de Instrucción N° 2 de Posadas. En: Ricardo y Andrea murieron en una semana y con síntomas similares. (26/05/2008). En: El Territorio. Posadas. Pág.3.

<sup>279</sup> En total habría más de 20 empresas, sólo cuatro cuentan con las respectivas habilitaciones, según el artículo: Crecen sin control ni legislación los servicios de seguridad privada. (26/04/2008) En: El Territorio, Posadas. Pág. 4

<sup>280</sup> Citado en: Se incrementó en un 20% la demanda en las agencias privadas de seguridad. (05/11/2005). En: El Territorio, Posadas. Pág. 4.

Ese condicionamiento de dotar a los miedos de una figura reconocible ha sido denominado por el antropólogo Roger Bartra como “el síndrome de Jezabel”<sup>281</sup>, figura que sirve al autor para plantear las formas en que el poder dominante sustenta la configuración ideológica del Enemigo (con mayúscula en el original) por excelencia de la sociedad<sup>282</sup>. Otro factor que resultó repetitivo en las entrevistas fue que a los miedos “invisibles”, a la desconfianza en las instituciones, a la percepción difusa de las fuentes de la amenaza, los consultados responden con la construcción de figuras, relatos y personajes que son transformados en “verdugos de ellos mismos”.

Podemos agregar que con este panorama actual ciertas características de la ciudadanía se estarían perdiendo por el incremento de las desigualdades sociales: “igualdad de participación, igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades y un suelo común de estatus social”<sup>283</sup>.

Aunque como bien acota José Nun: “si el Estado es una construcción, otro tanto ocurre con la ciudadanía. De ahí que como apunta el mismo Marshall, no hay ningún principio universal que pueda dictar sus contenidos. Todo depende de las tradiciones y de los marcos institucionales de cada país”<sup>284</sup>.

Se debería rescatar que la relación entre ciudadanía y participación<sup>285</sup> está reflejada por un elemento compartido: “la intervención directa de los sujetos sociales en los

---

<sup>281</sup> Jezabel es una figura del Apocalipsis (2, 19-20). Esa mujer enseñaba y extraviaba a los siervos hasta hacerlos fornicar y comer carne sacrificada a los ídolos.

<sup>282</sup> Posturas basadas en: Bartra, R. (1996). Las redes imaginarias del poder político. México: Océano.

<sup>283</sup> Dahrendorf, R. (1992). El conflicto social moderno. Madrid: Biblioteca Mondadori. Pág. 54.

<sup>284</sup> Nun, J. (2000). Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos? Bs. As: F.C.E. Pág. 65.

<sup>285</sup> Existen escalas de participación política de máxima y de mínima. Como por ejemplo la propuesta por: Pizzorno, A. (1975). “Introducción al estudio de la participación política”. En: AAVV. Participación y cambio social en la problemática contemporánea. Bs. As.: Nueva Visión. Págs. 13.



asuntos de interés colectivo”<sup>286</sup>. Aunque de seguirse la matriz social actual, caracterizada por “el aumento de la brecha de la equidad, la concentración de los ingresos y la movilidad social descendente”<sup>287</sup>, ¿podríamos hablar de “más y mejores niveles de ciudadanía inclusiva”? Sin intención de practicar la futurología, estamos en condiciones de afirmar que tanto la ciudadanía civil, como la política y la social<sup>288</sup> se verán afectadas por el incremento de las brechas sociales que separan cada vez más a los diferentes estratos sociales.

Se estaría induciendo a un modelo de *ciudadanía asistida*<sup>289</sup> (con fuerte estratificación social, un individualismo posesivo, sociedad muy atomizada, prioridad al interés individual, participación restringida, alta competitividad); y no se alentaría a una *ciudadanía emancipada* (con solidaridad social no competitiva, con una visión de una sociedad como un “nosotros”, participación amplia, cooperación y reciprocidad).

De confirmarse lo anterior, se fragmentaría aún más la ciudadanía, de modo que cada persona, una vez en posesión de un “núcleo mínimo” de derechos, pueda seleccionar su propio paquete de “derechos ciudadanos”, con una inminente desintegración social. Se mantiene una limitación en la vigencia de los derechos, en particular de los derechos civiles, muchos ciudadanos “formales no gozarán de la protección de la ley y estarán a la merced de poderes fácticos”, desde la visión de Isidoro Cheresky.

---

<sup>286</sup> Cunill Grau, N. (2003). “Ciudadanía y participación, La necesidad de su reconceptualización”. En: Revista América Latina, N° 1. Santiago: Universidad Arcis. Pág. 4.

<sup>287</sup> Sarmiento, J. (2003). “Crisis de reestructuración capitalista en Argentina. De Perón a Menem”. En: Revista América Latina. N° 3. Santiago: Universidad Arcis. Pág. 222.

<sup>288</sup> De acuerdo a lo estipulado por el sociólogo inglés Thomas Marshall, citado en: Bustelo, E. y Minujin, A. (1998). “Política social e igualdad”. En: Bustelo, E. y Minujin, A. (eds.). Todos entran. Bs. As.: UNICEF.

<sup>289</sup> Según las características expuestas por Bustelo, E. (1998). “Expansión de la ciudadanía y construcción democrática”. En: Bustelo, E. y Minujin, A. (eds.). Op. Cit. Págs. 239 y subs.

## **IX. Ciertas conclusiones**

Como colofón de lo expuesto sostengo que es muy notorio el proceso por el cual el Estado ha dado su consentimiento para que se produzca la transferencia hacia sectores privados de lo que podía ser catalogado como su poder monopólico: ***la utilización de la fuerza y la coerción.***

Ya se ha sostenido que este no es el único traspaso que se ha producido, podemos citar los casos de la proyectada privatización de la justicia y el manejo de algunas prisiones por intereses privados. Todo lo anterior responde a una coyuntura en la cual el Estado debe enfrentar la sempiterna crisis fiscal, reformulando sus distintos roles y dando un mayor espacio de actividad al sector privado. ¿El Estado sólo encauzará la ansiedad de la población hacia la demanda de cerrar puertas y ventanas, colocar sistemas de alarmas en las casas, apostar un sistema computado en los puestos fronterizos, instalar vigilancia electrónica en las cárceles, patrullas de vigilancia en las calles, evaporando de esta manera toda posibilidad de llegar a la raíz de la inseguridad, y no pudiendo controlar las fuerzas que la alimentan?

Afirmo nuevamente que esta renuncia de la soberanía estatal acarrea peligros evidentes para las garantías jurídico-penales de los individuos, ya sea debido a su reciente encuadre legal, a la falta de control por parte de los órganos de gobierno que deberían monitorear sus actividades, a su actuación en detrimento de la intimidad y libertad de los ciudadanos, a su exponencial crecimiento que aumenta el riesgo de impunidad y de constituirse en un poder meta-legal y para-policial. Se puede sostener que existe un ***doble proceso***:

✓ elaboración de nuevas técnicas para persuadir e intimidar,

- ✓ determinación de que no existen bienes jurídicos que deban recibir mayor trascendencia que aquellos que conciernen a la propiedad concentrada de los sectores con mayor capacidad adquisitiva de la sociedad.

Así se produce un retroceso por parte del Estado en la vida económica, pero acrecienta y robustece su intervención en el ámbito penal. Se instaura la seguridad ciudadana (definida únicamente en términos físicos y económicos, y no teniendo en cuenta los sociales, sanitarios, educativos o salariales) como el principal orientador de las políticas públicas, operando en sintonía con la ideología económica y social instituida en el individualismo y las máximas del mercado<sup>290</sup>.

La exclusiva relación entre el deterioro del sector social del Estado y el despliegue de su extremidad penal, con la contribución del sector privado, se consume a través del trato punitivo de la inseguridad y de la exclusión social, consecuencias irrefutables de esas políticas. Es evidente que los sectores sociales privilegiados tienen la posibilidad de incorporar una nueva adquisición: el poseer **una policía propia** que actúa según sus preferencias. Todo lo anterior se desarrolla en un marco en el cual la seguridad se ha mercantilizado, reduciéndose a actuar como un bien más en el mercado de la oferta y la demanda, pasando de ser un monopolio estatal a un "oligopolio privado".

Vuelvo a sostener que el acceso a la seguridad privada es desigual, lo cual se puede hacer extensivo a la capacidad de disponer servicios de alarmas y monitoreo de distintos lugares; todo converge en un ensanchamiento de las diferencias sociales.

La inseguridad de los sectores más pudientes ha devenido en un cambio en la configuración urbana de las ciudades, limitando la sociabilidad vecinal: barrios cerrados, countries, malls (áreas comerciales cerradas), aumento de

---

<sup>290</sup> Medina, M. (enero de 2008). "Argentina y el apogeo de la seguridad privada". En: Le Monde Diplomatique, Año IX, N° 103. Edición Cono Sur.

condominios y guardias privados. Son innegables los efectos de la fragmentación del espacio urbano:

- los ricos organizan “su autodefensa”, ¿quién puede pagar la instalación de un sistema de alarma en el hogar que “vale aproximadamente diez veces el salario mínimo”<sup>291</sup>, o contratar agentes de seguridad privada? Es necesario agregar que es libre la venta de armas, no se sigue un *modelo restrictivo* (que prohíbe la posesión de armas de fuego con excepciones muy estrictas y castiga con penas severas los delitos cometidos con ellas, dentro del conjunto de países que lo han adoptado podemos citar los casos de Gran Bretaña y Japón); sino uno *permisivo* (libre comercio de armas con un fácil acceso a las mismas por parte de la población, adoptado por países que exhiben las tasas de homicidios más altas del mundo, como por ejemplo los Estados Unidos)<sup>292</sup>.
- los sectores de menores ingresos quedan relegados a las zonas desprotegidas, donde la delincuencia se ha desplazado.
- la policía se “reserva” para la clase media, en varios lugares de las grandes urbes latinoamericanas este ente penal estatal no puede ni siquiera ingresar (como por ejemplo algunas de las favelas de Río de Janeiro y ciertas villas miserias del Gran Buenos Aires), sólo actúa en los lugares de mayor concurrencia.

Es en el ámbito urbano donde la polarización de la sociedad alcanza su máxima expresión, donde es expuesto el aislamiento social bajo formas de espacios semi-privados o semi-públicos. Es así como se crean lugares

---

<sup>291</sup> Marcus, M. (1997). “El delito y los modos de regulación de los conflictos urbanos”. En: Carranza, E. Delito y seguridad de los habitantes. México: Siglo veintiuno. Pág. 103.

<sup>292</sup> En este punto quisiera realizar una salvedad a lo expresado: se produjo una reciente modificación del Código Penal, por la cual se introdujo el Artículo 189 bis y el Artículo 189 ter incorporados por la Ley 25.086 de 1999, en los cuales se penaliza de una manera más categórica a los actos delictivos realizados con armas de fuego y a los que proveyeren armas a personas que no acrediten su condición de legítimo usuario. Una vez más debo agradecer por lo antes expuesto al aporte del Dr. Martín Lozada.

defendibles en donde los **“protegidos”** se resguardan de los **“no protegidos”**, esos ghettos o islas militarizadas demuestran la existencia en sus habitantes de un sentimiento de desprotección, miedo y sospecha al mundo exterior.

Además la seguridad privada se ha traducido en una mayor proliferación de armas entre personal sin capacitación adecuada, lo cual ha hecho que se produjera un fenómeno contrario a los resultados anhelados: en lugar de una disminución de los índices de delitos, la disponibilidad de armas ha acrecentado y agravado las consecuencias de hechos de violencia<sup>293</sup>. Estos actores ponen en crisis los presupuestos esenciales con los que jurídica y políticamente eran consideradas las cuestiones referidas a la Seguridad Pública, teniendo su nacimiento en una sociedad caracterizada por complejidades subyacentes con una primacía absoluta de las leyes del mercado.

Es por lo anteriormente expuesto que en la concentración estatal de la violencia se ha producido un quiebre debido a su aparición, con un inminente fracaso de la pretendida prestación colectiva de la seguridad, todo lo anterior se produce si estamos considerando el asunto desde un marco de horizontalidad, que otrora se producía en la práctica.

El acceso a la seguridad como bien social (al igual que la educación y la salud) depende cada vez más de la **posición que cada ciudadano ocupe en la estructura social**.

En una época en la que el Estado parece arrinconarse ante el desarrollo de un sector privado internacional, el espacio público se ve trivializado como una comedia del arte, acelerando de esta manera la denigración del mismo, resaltando al ámbito privado. La marginalidad seguiría ocupando un lugar importante en la economía internacional: los empobrecidos seguirán siendo

---

<sup>293</sup> Podemos recordar el caso del chico que fue baleado por un guardia de seguridad durante un tiroteo entre maleantes y custodios, en una casa de comidas rápidas en Castelar, Provincia de Buenos Aires, el 12 de mayo de 1998. El joven Ramón Romero pudo recuperarse, pero la bala quedó alojada en su cabeza.

considerados como criminales, de los que se ocupará un servicio de seguridad (primordialmente privado).

El sostenido incremento de ***“la propiedad privada masiva”*** que puede verificarse en las principales ciudades del mundo y el continente promueve la también sostenida expansión de la industria de la seguridad privada.

En muchos países la seguridad privada ha superado en personal y en recursos a la pública, descartando ciertas organizaciones privadas la intervención de la policía y los procesos judiciales formales. Lo anterior se ha estado produciendo en las fronteras nacionales intrínsecamente, dentro de las cuales fueron otorgados importantes grados de autonomía a la seguridad privada, aunque en última instancia ésta todavía sigue dependiendo (¿por cuánto tiempo?) de las licencias y delegaciones de la seguridad pública.

Discurro que sería trascendental la posibilidad de “vigilar al vigilante”, de que el inspector pueda ser inspeccionado, de instaurar una eventual vigilancia democrática desde abajo (por parte de la población) y desde arriba (por el contralor de los entes gubernamentales encargados de la Seguridad Pública).

Aquí no se pretende abogar por la extinción de la seguridad privada. Sino que el Estado deba controlar rígidamente a las agencias de seguridad privada, exigir que el personal contratado por las mismas cumpla requisitos de capacidad e idoneidad, con una adecuada instrucción sobre las tareas que deben cumplir, controlando la tenencia y el uso de las armas de fuego que posean los mismos, con licencias debidamente proporcionadas por los órganos gubernamentales competentes. De seguir el actual patrón, con el inminente declive de los recursos estatales, los núcleos privados del poder económico se adjudicarán cada vez más el poder político.

Pero lo anterior no es sólo una permuta nominal de los proveedores de los servicios públicos: con el desplazamiento de las funciones se trasladarán

también el poder y su legitimidad. El sector privado ejecutará la autoridad en su propio nombre, en lugar de hacerlo en virtud de una ley que le trasciende. De consumarse lo anterior, núcleos relativamente seguros coexistirán con áreas desprovistas de toda ley, una geografía que quizás ya se está evidenciando en algunos de los centros más poblados de los Estados Unidos, por los contrastes entre los desolados centros urbanos y los adinerados y cercados barrios residenciales de la periferia.

Se produce una transferencia de riesgo de ser víctima desde los sectores con ingresos medios-altos y altos hacia los más pobres. Frente a esta situación, no se conoce la repuesta de las fuerzas públicas de seguridad, y no es ningún secreto que hasta las fuerzas policiales prestan servicios privados. Entre los conflictos derivados de la existencia de las policías privadas se han mencionado cuestiones jurídicas que incluso llegan a referirse a la constitucionalidad de su existencia. Nuevamente aquí se puede rescatar el doble concepto de Policía en tanto Institución que ejerce el monopolio legítimo de la fuerza, y el de Agencia encargada de la prevención del delito. No caben dudas que si sólo tuviesen la primera connotación cualquier injerencia del sector privado debiera ser catalogada como inconstitucional.

En tanto agencia de prevención, se aplica la regla jurídica "lo que no está prohibido, está permitido". No hay que olvidar que la función de regulación es central en el accionar del Estado Nación que debe legislar sobre los servicios de Seguridad Privada, aplicando políticas de intervención multi-agencial, según lo propuesto por los criminólogos Lea y Young.

La ***pregunta principal*** podría ser respondida de la siguiente manera: el Estado se ha dejado invadir con respecto a las que antes eran sus prerrogativas indelegables, a la vez que la sociedad ocupó esos espacios vacantes. Además ha quedado demostrado cómo en el caso de la República Argentina la legislación referida a la temática de la Seguridad Privada tuvo que ir detrás de una realidad que se imponía por sí sola en los hechos empíricos; se ha podido corroborar en nuestro país durante la década de los

noventa una ***“Privatización de hecho de la Seguridad”***. Se deben verificar los años de sanción de las leyes sobre esta temática: el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1002 (1999), la Ley 118 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1998), la Ley 12.297 de la Provincia de Buenos Aires (1999).

Finalmente, quiero señalar que el tema analizado abre un atrayente camino de investigación, ya que en la Argentina el Poder de Policía (entendido en un sentido amplio del término, y no sólo vinculado con la cuestión de la seguridad) del Estado es cada vez más débil, y la capacidad de controlar a las agencias de Seguridad Privada es menor. Los analistas de las Ciencias Sociales debemos marcar esos avances insostenibles sobre el Estado Nación, antes de que sea excesivamente tarde.

## **X. REFERENCIAS**

### **TEXTOS**

Acquarone, María (1998). Las nuevas urbanizaciones. Buenos Aires: Ábaco.

Aguirre Martínez, Ezequiel (1998). Seguridad y Protección. México: Trillo.

Álvarez, Alejandro y Manzotti, Gloria (2008). “El estado de la seguridad en América Latina”. En: AAVV. Estado, democracia y seguridad ciudadana. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD).

Andrenacci, Luciano (2005). “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En: Andrenacci, Luciano (comp.). Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Buenos Aires: UNGS/Prometeo.

Arriagada, Irma y Godoy, Lorena (1999). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los noventa. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Artigas, Carmen (2005) Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales. Serie Políticas Sociales N° 110. Sgo. de Chile: CEPAL.

Bartra, Roger (1996). Las redes imaginarias del poder político. México: Océano.

Bauman, Zygmunt (1999). En busca de la política. México: Fondo de Cultura Económica(FCE).

Beck, Ulrich (1998). La sociedad del riesgo. Barcelona: Paidós.



Binder, Alberto (2004). Policías y ladrones. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Briceño-León, Roberto y Perdomo, Rogelio (2000). "Violencia en Venezuela: un fenómeno capital". En: Lodoño, Juan; Gaviria, Alejandro; Guerrero, Rodrigo (eds.). Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Brito, Nora (2006). Ámbito profesional y mundo del trabajo. Políticas sociales y trabajo social en los noventa. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Burzaco, Eugenio (2001). Rehenes de la violencia. Buenos Aires: Atlántida.

Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (1998). "Política social e igualdad". En: Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (eds.). Todos entran. Buenos Aires: UNICEF.

Carranza, Elías (1997). "Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina". En: Carranza, E. Delito y seguridad de los habitantes. México: Siglo veintiuno.

Christie, Nils (1993). La industria del control del delito. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Concha-Eastman, Alberto (2000). "Violencia urbana en América Latina y el Caribe: dimensiones, explicaciones, acciones". En: Rotker, Susana (ed.). Ciudadanías del miedo. Caracas: Nueva Sociedad.

Cordero, Edwin (1997). "La perspectiva policial en Nicaragua". En: Carranza, Elías. Delito y seguridad de los habitantes. México: Siglo veintiuno.

Cruz, José *et al* (2000). "De la guerra al delito: evolución de la violencia en El Salvador". En: Lodoño, Juan; Gaviria, Alejandro; Guerrero, Rodrigo (eds.). Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina. Washington: BID.

Dahrendorf, Ralf (1992). El conflicto social moderno. Madrid: Biblioteca Mondadori.

Dammert, Lucía (2000). Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina. Serie Políticas Sociales, N° 43. Santiago de Chile: CEPAL.

Danani, Claudia (1996). "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto". En: Hintze, Susana (org.). Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico. Buenos Aires: CBC.

Davis, Mike (1992). City of Quartz. New York: Vintage Books.

Eissa, Sergio *et al* (2006). Hacia una Política integral de Seguridad. Buenos Aires: Prometeo.

Elster, Jon (1989). Tuercas y Tornillos. Barcelona: Gedisa.

Eyzaguirre, Hugo (2000). "Ataque a la violencia en Perú: reforma penal y policíaca". En: Lodoño, J. L.; Gaviria, A.; Guerrero, R. (eds.). Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina. Washington: BID.

Font, Ezequiel (1999). "Transformaciones en el gobierno de la seguridad: análisis exploratorio de conceptos y tendencias. Su relevancia en la Argentina". En: Sozzo, Máximo (comp.). Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevas perspectivas. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral (UNL).

Ganón, Gabriel (1999). "Reforma de la Policía: ¿cambio organizacional o estructural?". En: Sozzo, M. (comp.). Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevas perspectivas. Santa Fe: UNL.

Habermas, Jürgen (1995). Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío. Buenos Aires: Amorrortu.

Hoogenboom, Bob (1989). "The Privatization of Social Control". En: Hood, Roger. Crime and Criminal Policy in Europe. Oxford: Oxford University Press.

Hopenhayn, Martín (1995). Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la Modernidad en América Latina. México: FCE.

Isuani, Ernesto y San Martino, Jorge (1993). La reforma previsional argentina. Opciones y riesgos. Buenos Aires: CIEPP.

Kosovsky, Darío (2008) "Las armas de fuego y los dos demonios en la seguridad pública". En: AAVV. Estado, democracia y seguridad ciudadana. Buenos Aires: PNUD.

Lea, John y Young, Jock (2001). ¿Qué hacer con la ley y el orden? Buenos Aires: Del Puerto.

Leyens, Jacques y Codol, Jean (1990). "Cognición Social". En: Hewstone, Miles *et al* (comps.). Introducción a la Psicología Social. Barcelona: Ariel.

Lodoño, Juan y Guerrero, Rodrigo (2000). "Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos". En: Lodoño, J. L.; Gaviria, A.; Guerrero, R. (eds.). Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina. Washington: BID.

Lorenc Valcarce, Federico *et al* (2007). "La gestión privada de la seguridad en la sociedad del riesgo". En: AA VV. La Sociología Ahora. Buenos Aires: Siglo veintiuno.

Lozada, Martín (2000). Seguridad Privada. Sus impactos en el Estado de Derecho. Buenos Aires: Ábaco.

\_\_\_\_\_ y Tróccoli, Martín (2000). "Agencias privadas de seguridad y policías privadas: su régimen legal en la República Argentina". En: Carello, Luis (direct.). Derecho Constitucional y Administrativo 2. Rosario: Juris.

Lozano, Rafael *et al* (2000). "Capital lesionada: violencia en la Ciudad de México". En: Lodoño, J. L.; Gaviria, A.; Guerrero, R. (eds.). Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina. Washington: BID.

Marcus, Max (1997). "El delito y los modos de regulación de los conflictos urbanos". En: Carranza, Elías. Delito y seguridad de los habitantes. México: Siglo veintiuno.

- Marx, Gary (1987). "The Interweaving of Public and Private Police Undercover Work". En: Shearing, Clifford y Stenning, Phillip (eds.). Private Policing. London: Sage.
- Medina, Martín (2007). ¿Quién custodia a los custodios? Auge de las agencias de seguridad privada. Colección Claves para Todos. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Montesinos, Daniel (s/f). Manual técnico del Escolta de seguridad privada. Barcelona: Alas.
- Mora y Araujo, Manuel (2002). La estructura social de la Argentina: Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social. Serie Políticas Sociales, N° 59. Santiago de Chile: CEPAL.
- Neuman, Elías (1997). Los que viven del delito y los otros. México: Siglo veintiuno.
- Nun, José (2000). Democracia ¿Gobierno del pueblo o de los políticos? Buenos Aires: FCE.
- Oszlak, Oscar (1997). La formación del Estado argentino. Buenos Aires: Planeta.
- Pizzorno, Alessandro (1975). "Introducción al estudio de la participación política". En: AAVV. Participación y cambio social en la problemática contemporánea. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Portantiero, Juan Carlos (1999). Los usos de Gramsci. Buenos Aires: Grijalbo.
- Przeworski, Adam *et al* (1998). Democracia Sustentable. Buenos Aires: Paidós.
- Reguillo, Rossana (2000). "La construcción social del miedo. Narrativas y prácticas urbanas". En: Rotker, Susana (ed.). Ciudadanía del miedo. Caracas: Nueva Sociedad.
- Reyna, Carlos y Toche, Eduardo (1999). La inseguridad en el Perú. Serie Políticas Sociales, N° 29. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rubio, Marcelo (2000). "El desbordamiento de la violencia en Colombia". En: Lodoño, J. L.; Gaviria, A.; Guerrero, R. (eds.). Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina. Washington: BID.
- Sagarduy, Ramiro (1996). "Violencia, seguridad y riesgo al final del milenio. La industria de la seguridad privada". En: Gardella, Juan (comp.). Derechos Humanos y Ciencias Sociales. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, Homo Sapiens.
- Sain, Marcelo (2002). Seguridad, democracia y reforma del sistema policial. Buenos Aires: FCE.
- \_\_\_\_\_ (2004). Política, Policía y Delito. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Shearing, Clifford (1992). "The Relation Between Public and Private Policing". En: Tonry, M. y Morris, N. (eds.). Modern Policing. Volume 15. Chicago: The University of Chicago.
- Shearing, Clifford y Stenning, Phillip (1987). Private Policing. London: Sage.
- Sidicaro, Ricardo (2001). La crisis del Estado. Buenos Aires: Libros del Rojas, UBA.
- South, Nigel (1988). Policing for profit: The private security sector. London: Sage.
- \_\_\_\_\_ (1991). "Reconstructing Policing: Differentiation and Contradiction in Post-War Private and Public Policing". En: Matthews, Ronald (ed.). Privatizing Criminal Justice. London: Sage.

Stenning, Phillip y Shearing, Clifford (1991). "Policing". En: Criminology. A reader's guide. Centre of Criminology. Toronto: University of Toronto.

Svampa, Maristella (2001). Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados. Buenos Aires: Biblos.

\_\_\_\_ (2004). La brecha urbana. Countries y barrios privados. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Tiscornia, Sofía (1999). "Violencia policial en Capital Federal y Gran Buenos Aires. Cuestiones metodológicas y análisis de datos". En: Sozzo, Máximo (comp.). Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevas perspectivas. Santa Fe: UNL.

Torrado, Susana (2004). La herencia del ajuste. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Vallespir, Alejandra (2002). La Policía que supimos conseguir. Buenos Aires: Planeta.

Vinocur, Pablo (2004). Pobreza y políticas sociales en la Argentina de los años noventa. Serie de Políticas Sociales, N° 85. Santiago de Chile: CEPAL.

Wacquant, Lóic (2000). Las cárceles de la miseria. Buenos Aires: Manantial.

Weber, Max (1996). Economía y Sociedad. México: FCE.

Whitaker, Reg (1999). El fin de la privacidad. Barcelona: Paidós.

Weiner, Tim (2008). Legado de cenizas. La historia de la CIA. Buenos Aires: Debate.

Zaluar, Alba (2003). "Violencia, crimen organizado e impunidad en Brasil". En: Álvarez, Carlos. La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula. Buenos Aires: Prometeo.

## **INVESTIGACIONES**

Arizaga, Cecilia (1999). "La Ciudad Amurallada". Avance del Informe de Investigación: Barrios Cerrados, nuevos imaginarios sociales en el debate de lo urbano. Beca de postgrado interno. Buenos Aires: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Beccaria, Alejandra y Lorenc Valcarce, Federico (2005). Transformaciones sociopolíticas y mercado de trabajo. El caso de la seguridad privada. Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.

Boija, Jon (1998). Some aspects of the private provision of security (with focus on policing). ERASMUS, Programme in Law and Economics. Vienna: University of Vienna.

Castellanos, Julieta (2003). Las empresas de seguridad privada y las amenazas a la seguridad. Ponencia presentada en el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa. Santiago de Chile.

Cunningham, Wilson *et al* (1991). Private Security: Patterns and Trends. Washington: National Institute of Justice.

D'Ádamo, Orlando (1997). Variables Psico-sociales relacionadas con la Participación Política. Apunte de la Cátedra Psicología Política. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.

Esteban, Khalil y Guevara, Tomás (2005). Una identidad laboral deteriorada. La relación subjetiva con el puesto de trabajo en los agentes de seguridad privada. Ponencia de las III Jornadas de Jóvenes Investigadores del Inst. de Investigaciones Gino Germani. Buenos Aires.

Irish, Jon (1999). Policing for profit. Monograph 39. Johannesburg: Institute for Security Studies.

Lindenboim, Javier; Serino, Leandro y González, Mariana (2000). "La precariedad como forma de exclusión". En: Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Buenos Aires: CEPED.

Lindenboim, Javier *et al* (2005). Distribución funcional del Ingreso en Argentina ayer y hoy. Documento de Trabajo N° 4. Buenos Aires: CEPED.

Livingstone, Ken (1996). Managing the Policing Business-Policing and Private Security. Scarman Centre for the Study of Public Order. Leicester: University of Leicester.

Lo Vuolo, Rubén y Golberg, Laura (2002). Un diagnóstico preliminar y actual situación del sistema previsional. Documento N° 35. Buenos Aires: CIEPP.

Martínez Ventura, Jaime (1995). Policía y sociedad democrática en América Latina. Ponencia presentada en el Primer Congreso de la Sociedad Cubana de Ciencias Penales. Sgo. de Cuba.

Medina, Martín (2002). Tesina de Grado: ¿Quién guarda a los guardianes? Las agencias de seguridad privada en la Argentina durante la década del noventa. Buenos Aires. Inédita.

\_\_\_\_\_ (2008). El Estado y la seguridad privada en la Argentina. Ponencia presentada en el IX Congreso Argentino de Antropología Social. Posadas: Universidad Nacional de Misiones.

Musumeci, Leonarda (1998). Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil: um estudo a partir das informações da PNAD. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Economia Aplicada.

Observatorio Urbano. Nueva Dirigencia (2000). Informe: Encuesta Seguridad - Enero 2000. (Comparativo años 1998 y 1999). Buenos Aires.

Ocqueteau, Frédéric (1990). ¿How far can Crime Prevention and Detection Services be Privatised? Collected Studies in Criminological Research, Vol XXVII. Estrasburgo: Council of Europe.

Oszlak, Oscar (1977). Notas críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal. Bs. As. Mimeo.

\_\_\_\_\_ (1980). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. Buenos Aires. Mimeo.

Repetto, Fabián (2004). La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización. Serie Políticas Sociales, N° 97. Sgo. de Chile: CEPAL.

Rosenthal, Uriel y Hoogenboom, Bob (1990). "Some fundamental questions on Privatization and Commercialization of Crime Control". Collected Studies in Criminological Research, Vol. XXVIII. Estrasburgo: Council of Europe.

### **ARTÍCULOS DE DIARIOS Y REVISTAS**

Agirreazkuénaga, Iñaki (1989). "Perfiles y problemática de la Seguridad Privada en el Ordenamiento Jurídico Español". En: Revista de Administración Pública, N° 118. Madrid.

Alday, José (1997). "La seguridad en la Provincia". En: Novedades Económicas. Año 19, N° 196. IERAL.

Algunos nombres en el negocio. (28/09/1999). En: La Nación. Buenos Aires.

Arbiser, Florencia (25/04/1999). "El negocio de la seguridad privada ya mueve 1.000 millones de pesos". En: Clarín. Buenos Aires.

Arizaga, Cecilia (2000). "Murallas y barrios cerrados. La morfología espacial del ajuste en Buenos Aires". En: Nueva Sociedad, marzo-abril, N° 166. Caracas.

Benítez Manaut, Raúl (2004). "México: seguridad ciudadana, conflictos y orden público". En: Nueva Sociedad, mayo-junio, N° 191. Caracas.

Briceño-León, Roberto (1999). "Violencia y desesperanza. La otra crisis social de América Latina". En: Nueva Sociedad, noviembre-diciembre, N° 164. Caracas.

Caldeira, César (2000). "El crimen organizado en Brasil. Tendencias del control penal". En: Nueva Sociedad, mayo-junio, N° 167. Caracas.

Carraza, Elías (2004). "Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina". En: Nueva Sociedad, mayo-junio, N° 191. Caracas.

Cheresky, Isidoro (2003). "En nombre del pueblo y de las convicciones". En: Revista POSTData, número 9. Buenos Aires

Ciafardini, Mariano (2001). "La construcción de la seguridad urbana y la nueva forma de hacer política en la Argentina". En: Pensar Hacer, N° 2. Buenos Aires: Fundación Carlos Auyero.

Condenan al gatillo fácil privatizado. (23/06/2000). En: Página 12. Buenos Aires.

Contrata seguridad privada el 25% de los edificios de departamentos. (07/01/2001). En: Clarín. Buenos Aires.

Crecen sin control ni legislación los servicios de seguridad privada. (26/04/2008). En: El Territorio, Posadas.

Cruz, Juan (2000). "Violencia, democracia y cultura política". En: Nueva Sociedad, mayo-junio, N° 167. Caracas.

Cunill Grau, Nuria (2003). "Ciudadanía y participación, La necesidad de su reconceptualización". En: Revista América Latina, N° 1. Sgo. de Chile: Universidad Arcis.

D'Ambrosio, Damián (1997). "Seguridad ciudadana: un aporte al debate". En: Novedades Económicas. Año 19, N° 196. IERAL.

Del Olmo, Rosa (2000). "Ciudades duras y violencia urbana". En: Nueva Sociedad, mayo-junio, N° 167. Caracas.

Detuvieron a 60 custodios por portar armas. (15/04/1999). En: La Nación. Buenos Aires.

Draibe, Susana (1994) "Neoliberalismo y Políticas Sociales: Reflexiones a partir de las Experiencias Latinoamericanas". En: Desarrollo Económico, Vol. 34, N° 134. Buenos Aires.

El auge de las agencias privadas de seguridad. (17/03/1999). En: La Nación. Buenos Aires.

En Vicente López optan por la vigilancia privada. (08/03/1999). En: La Nación. Buenos Aires.

González Placencia, Luis (2000). "La concepción sistémica de la seguridad pública en México". En: Nueva Sociedad, mayo-junio, N° 167. Caracas.

Grassi, Estela y Alayón, Norberto (2005). "Condiciones de empleo y pobreza en la Argentina". En: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas. Año X, Número 26. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Groisman, Fernando *et al* (2004). "Transiciones ocupacionales: el caso del plan jefes y jefas". En: Realidad Económica, N° 202. Buenos Aires.

Gutiérrez, Ezequiel (1998). "Guatemala. Paz de baja intensidad". En: Nueva Sociedad, marzo-abril, N° 154. Caracas.

Hassan, Arthur (1993). "Karachi y la naturaleza global de la violencia urbana". En: La Era Urbana, Vol. 1, N° 4. Banco Mundial.

Hicks, Norman y Wodon, Quentin (2001). "Protección Social para los pobres en América Latina". En: Revista de la CEPAL, N° 73. Sgo. de Chile.

Investigan a empresas de vigilancia. (20/01/1998). En: La Nación. Buenos Aires.

Investigan a las agencias de seguridad en la zona norte. (25/01/1999). En: Clarín. Buenos Aires.

Israilevich, Guillermo (1997). "Córdoba violenta: opciones de prevención". En: Novedades Económicas. Año 19, N° 196. IERAL.

Izquierdo, Luis (28/06/2001). "La delincuencia no puede abordarse desde empresas". En: La Vanguardia. Madrid.

La seguridad privada atrae a los espías de la CIA y FBI (23/05/2000). En: Clarín. Buenos Aires.

La seguridad privada llegó a las facultades de la UBA (27/08/1999). En: La Nación. Buenos Aires.

Licitra, Josefina (12/07/1998). "Base de datos, se dice de mí". En: La Nación. Revista. Buenos Aires.

Lozada, Martín (1995). "Policía y Privatización. Las policías privadas como menoscabo de la soberanía estatal". En: Realidad Económica, julio-agosto, N° 133. Buenos Aires: Instituto Argentino Para el Desarrollo Económico.

\_\_\_\_\_ (1998). "Policías Privadas. Reflexiones en torno a la fragmentación del *ius puniendi* estatal". En: Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal. N° 8. Buenos Aires: Ad Hoc.

\_\_\_\_\_ (1999). "Proyectos legislativos que regulan la actividad de las agencias privadas de seguridad y policías privadas. Su régimen legal en la República Argentina". En: Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal. N° 9. Buenos Aires: Ad Hoc.

Medina, Martín (15/09/2007). "Lucha contra la tentación. Sobre la transparencia en la gestión pública". En: Columna La Cátedra, Revista de Cultura Ñ, Clarín, número 207. Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (enero de 2008). "Argentina y el apogeo de la seguridad privada". En: Le Monde Diplomatique, Año IX, N° 103. Edición Cono Sur.

\_\_\_\_\_ (junio de 2008). "El Estado y la expansión de las agencias de seguridad privada en la Argentina". En: Revista Perspectivas, Año 5, N° 5. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones. Posadas.

Montserrat, Carina (23/05/2001). "Seguridad privada en la Academia Militar". En: El País. Madrid.

Moraga, Enrique (2007). "Violencia y castigo desde una perspectiva integral". En: Nueva Sociedad, marzo-abril, N° 208. Caracas.

Moreira, Lorena (1983). "La figura especial de los clubes de campo (Country Club)". En: Revista Notarial Córdoba, primer semestre, N° 45. Córdoba.

No a las patrullas particulares. (29/05/1998). En: Clarín. Buenos Aires.



Ortiz, Sergio *et al* (1997). "El nivel de inseguridad reclama una reforma estructural". En: Novedades Económicas. Año 19, N° 196. IERAL.

Pegoraro, Juan (2000). "Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana". En: Nueva Sociedad, mayo-junio, N° 167. Caracas.

Recasens i Brunet, Amadeu (1994). "Violencia policial y seguridad ciudadana. Imágenes del control penal". En: Colección Jurídica y Social. Santa Fe: UNL.

Reches, Gabriel (17/05/1998). Los custodios reciben apenas 10 días de instrucción. En: Clarín. Buenos Aires.

Ricardo y Andrea murieron en una semana y con síntomas similares. (26/05/2008). En: El Territorio. Posadas.

Rosas, Carlos (17/03/1997). "Reflexiones en torno del contrato de servicio de vigilancia". En: La Ley. Buenos Aires.

Sarmiento, Julio (1998). "Exclusión social y ciudadanía política". En: Revista Última Década, N° 8. Viña del Mar: CIDPA.

\_\_\_\_\_ (2003). "Crisis de reestructuración capitalista en Argentina. De Perón a Menem". En: Revista América Latina. N° 3. Sgo. de Chile: Universidad Arcis.

Se incrementó en un 20% la demanda en las agencias privadas de seguridad. (05/11/2005). En: El Territorio, Posadas.

Soares, Luiz y Guindiani, Miriam (2007). "La tragedia brasileña: la violencia estatal y social y las políticas de seguridad necesarias". En: Nueva Sociedad, marzo-abril, N° 208. Caracas.

Sojo, Carlos (2002) "La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano". En: Revista de la CEPAL, N° 76. Sgo. de Chile.

Soria, Luis (2007). "Vigiladores privados". En: Semanario Parlamentario, N° 79. Buenos Aires.

Tappatá, Anahí (1997). "Río Negro y Neuquén: la seguridad pública debería estar en la agenda de reformas". En: Novedades Económicas. Año 19, N° 196. IERAL.

Vigilancia en la sede de Parques Nacionales. (13/08/1999). En: La Nación. Buenos Aires.

Vinculan a tres militares con agencias de seguridad privada. (29/05/1999). En: La Nación. Buenos Aires.

Zubillaga, Verónica (2001). "El temor en Caracas: relatos de amenaza en barrios y urbanizaciones". En: Revista Mexicana de Sociología, Vol. 63, N° 1. México.

## **MATERIALES DE INTERNET**

Christman, John (s/f). History of Private Security. Part One and Two.

En:

<http://www.iapsc.org/directory/publications/christman2.html>.

En la Horqueta quieren un sistema de seguridad propio. (17/06/1999). En: La Nación On Line:

<http://www.lanacion.com.ar/99/06/17/g15.htm>.

Palomar, Jorge (09/03/1997). "El negocio de la seguridad privada". En: La Nación On Line:

<http://www.lanacion.com.ar/suples/revista/970309/r-58.htm>.

## XI. ANEXO

**CUADRO 1: Jefes operativos de empresas de seguridad privada, provincia de Buenos Aires (período 2002-2004).**

<b>Fuerza de origen</b>	<b>Número</b>	<b>Porcentaje</b>
Policía Bonaerense	41	31
Ejército	32	25
Policía Federal Argentina	28	21
Sin antecedentes	14	11
Armada	7	5
Fuerza Aérea	4	3
Servicio Penitenciario Bonaerense	2	2
Gendarmería Nacional	1	1
Prefectura Naval Argentina	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>130</b>	<b>100</b>

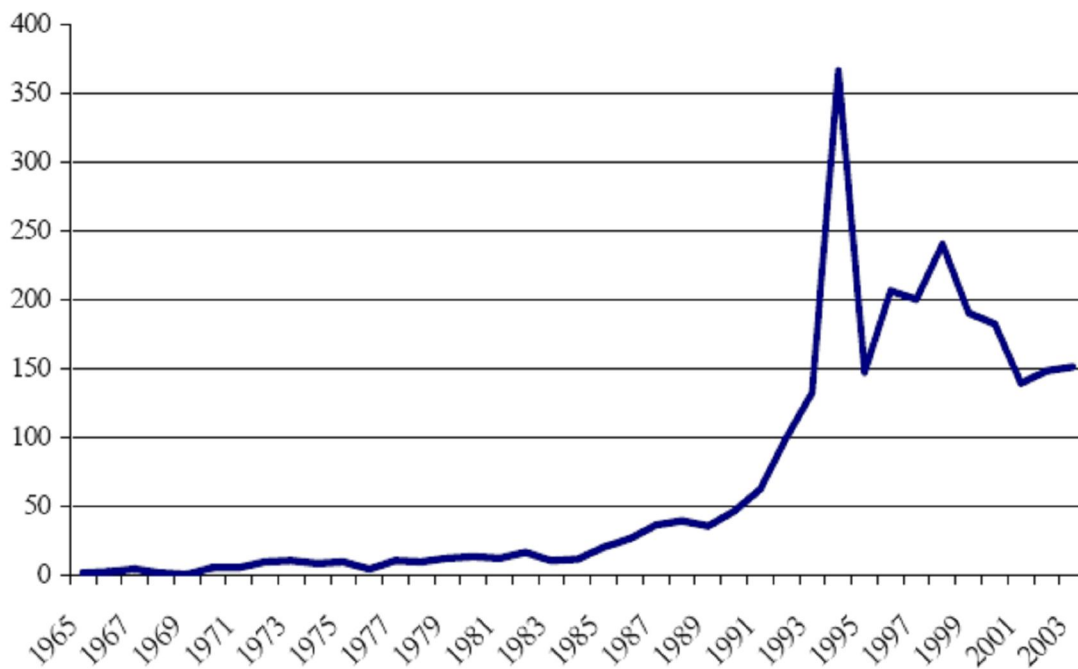
**Fuente:** Elaboración propia, con datos obtenidos de las Órdenes del Día y del Boletín Informativo del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, período 2002-2004.

**CUADRO 2. Jefes operativos de empresas de seguridad con origen en las fuerzas policiales, provincia de Buenos Aires (2002-2004).**

<b>Rango de Retiro</b>	<b>Número</b>	<b>Porcentaje</b>
Comisario General	6	9
Comisario Mayor	6	9
Comisario Inspector	23	33
Comisario	19	28
Sub-Comisario	1	1,5
Oficial Principal	0	0
Oficial Inspector	0	0
Oficial Sub-Inspector	0	0
Oficial Ayudante	1	1,5
Sub-Oficial Mayor	0	0
Sub-Oficial Principal	5	7
Sargento Ayudante	1	1,5
Sargento Primero	3	4
Sargento	1	1,5
Cabo Primero	0	0
Cabo	3	4
Agente	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>69</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Índices de las Órdenes del Día y del Boletín Informativo del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2002-2004.

**FIGURA 1: Cantidad de empresas de seguridad privada creadas por año en Argentina (1965-2003).**



**Fuente:** Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP, 2004).