

Ab

Revista de Abogacía

ISSN 2545-8485

AÑO IX
MAYO
DE 2025

NÚMERO

16

Una nueva edición de Revista Ab: ¿tan sólo palabras?

Ley N° 5470 de Régimen de Promoción de Inversiones
en la provincia de Corrientes

Los usos de la democracia en los discursos de Cristina Fernández de Kirchner.
La serie discursiva de la ley de medios

Criptomonedas: entre la economía digital y la necesidad de regulación

La teoría crítica del derecho frente al debate sobre el modelo económico
en la Constitución política peruana de 1993

El dominio público y la nueva Ley de Procedimientos Administrativos N° 19549

La actividad de interés general y el servicio público. Aproximaciones y
posibilidades en el derecho público argentino

Anabella Lucardi: “en la Universidad de Avellaneda priorizamos una formación
en Derecho Público”

Ab-Revista de Abogacía

Año IX | N° 16 | mayo de 2025

© 2025, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, Argentina

© 2025 EDUNPAZ, Editorial Universitaria

ISSN: 2545-8485



Rector: **Darío Exequiel Kusinsky**

Vicerrectora: **Silvia Storino**

Secretaria General: **María Soledad Cadierno**

Directora General de Gestión de la Información y

Sistema de Bibliotecas: **Bárbara Poey Sowerby**

Jefa de Departamento Editorial: **Blanca Soledad Fernández**

División Diseño Gráfico Editorial: **Jorge Otermin**

Arte y maquetación integral: **Florencia Jatib y Mariana Aurora Zárate**

Coordinación editorial: **Paula D'Amico**

Corrección de estilo: **María Laura Romero, Nora Ricaud,**

Mariangeles Carbonetti y Laura González

staff

Director y editor responsable: **Martín Cormick**

Coordinador editorial: **Gonzalo Gastón Semeria**

Publicación electrónica - distribución gratuita

Portal EDUNPAZ <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/>



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales. Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

Las opiniones expresadas en los artículos firmados son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de esta publicación ni de la Universidad Nacional de José C. Paz



Ab-REVISTA DE ABOGACÍA
AÑO IX | N° 16 | MAYO DE 2025

Índice

PRESENTACIÓN

Una nueva edición de Revista Ab: ¿tan sólo palabras? **5**
Gonzalo Gastón Semeria

ARTÍCULOS

Ley N° 5470 de Régimen de Promoción de Inversiones en la provincia de Corrientes **7**
Valeria Alejandra Aquino

Los usos de la democracia en los discursos de Cristina Fernández de Kirchner. La serie discursiva de la ley de medios **17**
Mauro Benente, Johanna Romero Larco y Agustina Godoy

Criptomonedas: entre la economía digital y la necesidad de regulación **35**
Kevin Axel Costa

La teoría crítica del derecho frente al debate sobre el modelo económico en la Constitución política peruana de 1993 **45**
Marco Antonio Flores Ticona

El dominio público y la nueva Ley de Procedimientos Administrativos N° 19549 **61**
Lucia Martin

La actividad de interés general y el servicio público. Aproximaciones y posibilidades en el derecho público argentino **69**
Ezequiel Alejandro Volpe

ENTREVISTA

Anabella Lucardi: “en la Universidad de Avellaneda priorizamos una formación en Derecho Público” **79**
Martín Cormick

Una nueva edición de Revista Ab: ¿tan sólo palabras?



Gonzalo Gastón Semeria*

*Muchos naturalizaron lo que los medios
insisten en llamar “la Transición”.
Pero él no, porque sabe que transición es una
palabra que no evidencia cuán corto
y despiadado fue el proceso [...]
Todos naturalizaron el canibalismo, piensa.
Canibalismo, otra palabra que podría traerle
enormes problemas.*

Agustina Bazterrica, Cadáver exquisito

Las palabras son un problema. Un problema que no se debe a su aparente impotencia frente a una realidad desbordante. Mucho se ha dicho sobre la fuerza performativa del lenguaje, en general, y del discurso jurídico, en particular. Sin embargo, sus efectos todavía nos asombran. Quizás, por eso, todavía, seguimos siendo.

Los dispositivos de control discursivo de esta época, que intentan desplazar a la autenticidad del asombro por la normalización del algoritmo y de la inteligencia artificial, nos indican sobre la fuerza

* Revista Ab (UNPAZ).

del famoso *dictum*: *nada-hay-fuera-del-texto*. Tan resistido, por otra parte, en el estándar del mundo académico, ocupado en la producción de certezas funcionales.

La novela de Agustina Bazterrica, que encabeza esta presentación, no solo cuenta una distopía realista, en la que es posible encontrarse espejado, no es un relato más sobre la crueldad del modo de producción de carne, que en todo momento incomoda al lector y opera como reverso de la historia; la novela es un ensayo abierto sobre lo problemático de las palabras que sirven como superficie del poder.

De modo que lo problemático en las palabras viene por el lado de sus efectos productivos, lo que produce al significar, excluyendo. Ahora bien, este efecto, como muestra el protagonista de la novela, tiene sus fugas, sus puntos de inflexión.

Por eso aún es posible arrojar una revista que, al hurgar en el intersticio entre el derecho y el poder, enuncia las palabras problemáticas. Todavía nos asombramos, seguimos siendo.

Como es nuestra tradición, en este número les presentamos una heterogeneidad de voces.

Por su parte, Aquino presenta un análisis sobre el régimen de promoción de inversiones de la provincia de Corrientes.

Luego, el grupo conformado por Benente, Romero Larco y Godoy nos acercan los resultados de su investigación sobre los usos del vocablo “democracia” en los discursos de la expresidenta, Cristina Fernández de Kirchner. Este artículo busca rebatir las reflexiones vertidas por Roberto Gargarella en una nota publicada en la *Revista Ñ*, en la cual el famoso constitucionalista equiparaba el contenido de las concepciones de democracia de la expresidenta con las del actual mandatario.

A tono con la agenda de estos tiempos, Costa nos acompaña con un artículo que “esclarece” el opaco mundo de las criptomonedas, y nos acerca definiciones que ordenan al lector poco familiarizado con el tema.

Flores nos acerca un interesante análisis crítico sobre el modelo económico de la Constitución peruana de 1993; un trabajo que, además, aporta a la comprensión de la situación jurídico-política que atraviesa al Perú.

Martin analiza cómo la llamada “ley Bases” opera sobre la definición del “dominio público” en la Ley de Procedimientos Administrativos.

Por último, Volpe nos acompaña con un artículo en el que se pregunta por los cruces entre el interés general y el concepto de servicio público.

Para finalizar, como siempre, en la sección entrevista de esta revista, Cormick nos acerca la voz de voces e historias relevantes a la hora de contar el derecho. En esta oportunidad nos acompaña Anabella Lucardi, directora de la carrera de abogacía de la UNDAV, una casa hermana.

Que disfruten de este número, haciendo ló.

Ley N° 5470 de Régimen de Promoción de Inversiones en la provincia de Corrientes



*Valeria Alejandra Aquino**

Introducción

Por el presente trabajo final, se tiene por objeto efectuar un análisis de la Ley N° 5470 por la cual se instituye el Régimen de Promoción de Inversiones en la provincia de Corrientes.

De manera previa, se abordarán los fundamentos constitucionales en los que se fundamenta el dictado de dicha norma.

Asimismo, se realizará un análisis de la misma y cómo estas herramientas promueven la inversión privada con el fin de lograr el mantenimiento de las tasas de empleo y la innovación en la matriz productiva regional, a través de un régimen de atracción de inversiones que conceda ciertos beneficios, de manera de favorecer la inversión de actividades industriales esenciales para el crecimiento de la provincia.

A través de dicha normativa, se dotó al Estado de un instrumento eficiente para convertir a la provincia en una plaza atractiva para la instalación de inversiones productivas que conlleven el crecimiento económico de la misma.

Del análisis a desarrollarse, se arribará a las conclusiones correspondientes.

* UNPAZ.

La promoción industrial en la provincia de Corrientes

La Constitución de la Provincia de Corrientes, dentro de las Disposiciones Transitorias, en su cláusula primera –Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social–, establece el compromiso del Estado provincial de orientar el interés de los agentes económicos hacia decisiones eficientes desde el punto de vista de las necesidades y las posibilidades de la comunidad estimulando la inversión privada a través de distintos incentivos, como así también respecto a la pretensión de dotar de condiciones competitivas a las regiones.

Es así que en el citado Pacto, se demarca el rumbo que el gobierno provincial ha asumido para lograr el desarrollo económico y social de la provincia, convencido de que su progreso y expansión en armonía con las condiciones políticas y económicas serán generadores e incentivadores para lograr el bienestar de los ciudadanos y el crecimiento de la región.

Por su parte, la Ley de Ministerios –Ley N° 6233– ha establecido entre las funciones del Ministerio de Industria, Trabajo y Comercio asistir al gobernador en lo relativo a la implementación de las políticas, normas y procedimientos necesarios para el desarrollo estratégico de la industria en la provincia. Siendo dicho Ministerio la autoridad de aplicación de la Ley N° 5470 de Régimen de Promoción Industrial.

Al referirse la doctrina al tema, tiene dicho que las actividades de fomento son actividades interventoras del Estado distintas a las del Poder de Policía, en tanto no se trata de una delimitación de los derechos ni se utiliza la coacción, sino por el contrario, mediante el fomento se procura alentar, incentivar o sugerir la realización de ciertas actividades de carácter económico, entre otros (Altamira Gigena, s./d.).

El fomento amplía los derechos de las personas para el desarrollo de una determinada actividad, en tanto son medidas que adopta el Estado para la protección o estimulación de diversas actividades que benefician a la comunidad (Navarro, 26 de septiembre de 2019: 797).

El fomento puede ser de acuerdo a la ventaja que proporciona: honoríficos, económicos o jurídicos. Los que aquí interesan son los económicos, que actúan sobre los propósitos de provecho en los particulares y que se traducen, de modo directo o indirecto, en ventajas pecuniarias para estos, ya sea a través de beneficios fiscales, bonificaciones de tasas, exenciones, entre otros (Navarro, 26 de septiembre de 2019: 797).

Es así que los gobiernos provinciales obtienen un rol de autoridad de aplicación de la promoción industrial en sus territorios, proporcionándoles un mayor nivel de autonomía en la planificación económica y, por ende, más responsabilidad en el desarrollo de sus estructuras productivas (Karamaneff y Salvia, s./d.).

En el caso de la provincia de Corrientes, la implementación de la Ley N° 5470, que será analizada en el punto siguiente, ha constituido un instrumento de gran relevancia para la apertura de inversiones privadas en la provincia, constituyéndose algunas regiones en centros donde se ha promovido la mano de obra de sus habitantes.

La Ley N° 5470 de Régimen de Promoción de Inversiones

Ámbito de aplicación y actividades comprendidas

Una de las principales herramientas con la que cuenta la provincia de Corrientes es el Régimen de Promoción de Inversiones”, el cual se instituyó a partir de la sanción de la Ley N° 5470 de 2002, siendo reglamentada por Decreto N° 1416 de fecha 24 de junio de 2003 del Poder Ejecutivo provincial.

Se estable como autoridad de aplicación al ex Ministerio de Producción, Trabajo y Turismo de la provincia de Corrientes, hoy Ministerio de Industria, Trabajo y Comercio de acuerdo a las modificaciones introducidas por la Ley N° 6233.

Por la Ley N° 6233 se fija como función del Ministerio de Industria, Trabajo y Turismo “asistir al gobernador en lo relativo a la implementación de las políticas, normas y procedimientos necesarios para el desarrollo estratégico de la industria y el comercio en la provincia”.

Continuando con el análisis de la Ley N° 5470, se establece un Régimen de Promoción de Inversiones vinculadas a nuevos emprendimientos privados y/o ampliaciones de los existentes vinculados a los sectores agropecuario, agroindustrial, industrial, turístico; estableciéndose por el artículo 3 que el Poder Ejecutivo podrá agregar sectores o actividades que puedan ser objeto del Régimen de Promoción.

Así, por Ley N° 5768 de fecha 2006 se incluye entre las actividades comprendidas en el Régimen instituido por la Ley N° 5470 el diseño, desarrollo y producción de software, en tanto dichas actividades a partir de la sanción de la ley serán consideradas como actividades productivas de transformación pasible de ser promocionadas.

Por su parte, a través del Decreto N° 1114/2019 se incorpora dentro del régimen bajo estudio, el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al Servicio Logístico y a la actividad de reparación y construcción de edificios residenciales.

En relación con las actividades de servicio logístico, las mismas se incorporaron con el objetivo de promover la profesionalización y eficiencia de la cadena logística a fin de mejorar la posición competitiva de la industria automotriz, logística, industrial y agrícola de la región, y asimismo se tipificó la actividad de la construcción y reparación de edificios residenciales de manera de facilitar el acceso a los beneficios del régimen a las empresas del rubro.

En lo que respecta al ámbito de aplicación, el régimen se extiende a todo el ámbito de jurisdicción provincial y para aquellos municipios que adhieran expresamente al mismo, a través del dictado de la ordenanza correspondiente, en la cual se deberá establecer los beneficios mínimos que otorgan y el plazo por el cual son concedidos, los que no podrán modificarse durante el lapso de diez (10) años, siendo este extendido por cinco (5) años más.

Para la incorporación de los municipios, el Ministerio realiza un trabajo de sensibilización con los mismos, dando a conocer los beneficios de los que gozarían en caso de adherirse a la ley por medio de una ordenanza municipal, para así lograr la captación de la mayor cantidad de municipios de la provincia.

De los beneficiarios

Entre los beneficiarios que contempla la ley, se encuentran tanto las personas físicas como jurídicas, que desarrollen actividades que se encuentran incluidas en el régimen, las cuales deberán cumplir con los requisitos para poder alcanzar los beneficios contemplados en la normativa, debiendo presentar toda la documentación que se le requiera.

La reglamentación ha establecido que las empresas deben cumplir con requisitos generales, entre los cuales menciona que las empresas que se instalen o se amplíen sean de propiedad de personas físicas o jurídicas domiciliadas en el país y, en el caso de las últimas, que las mismas hayan sido constituidas en la República Argentina conforme a las leyes nacionales. Asimismo, establece que gozarán de los beneficios si se trata de una nueva planta, de una ampliación de un 40% como mínimo o si se incorpora un nuevo proceso productivo integral, o en aquellos casos que se trate de una actividad que requiera ser rehabilitada por problemas financieros o de otra índole (art. 2 del Decreto N° 1416/2003).

Las empresas que se acojan a esta ley gozarán de todos de beneficios fiscales provinciales que la misma brinda, además, los municipios podrán otorgar beneficios de carácter municipal en el momento de su adhesión a la ley, como ya se señalará.

El otorgamiento de beneficios refiere a tributos que son provinciales. Conviene recordar que la mayor tributación que realiza una empresa es nacional.

Entre los beneficiarios, se incorporaron las empresas constructoras y las que realizan reparación de edificios residenciales, con el fin de que puedan acceder a los beneficios otorgados por el régimen.

Este punto fue muy cuestionado en su momento en tanto se otorgó beneficios a la firma GINSA S. A. para la realización del Complejo Edificio Costanera Sur, por lo que el mayor cuestionamiento era si el mismo se encuadraba entre las actividades comprendidas en la ley, tomando como base solo el Decreto N° 1114/2019 del Poder Ejecutivo Provincial.

De los beneficios otorgados por la ley

En relación con los beneficios previstos en la ley bajo análisis, estos se incorporan al patrimonio del beneficiario (Navarro, 26 de septiembre de 2019: 797) una vez que la autoridad de aplicación decide su acogimiento al régimen, que en la provincia se da a partir de la aprobación del proyecto.

La incorporación al patrimonio del beneficiario ha sido reconocida por la CSJN en numerosos fallos, en tanto los beneficios específicos que surgen por una relación de fomento están incorporados al pa-

rimonio del beneficiario en los términos del artículo 17 de la Constitución Nacional y no pueden ser desconocidos por el mismo Estado que los concedió, o importaría desconocer los derechos acordados a las empresas.¹

Entre los beneficios contemplados en la ley provincial, tenemos:

1) *Estabilidad fiscal*: para las inversiones comprendidas, por un plazo de diez años (a partir de la fecha de aprobación del proyecto), el que puede ser extendido por un lapso máximo de cinco años por resolución fundada por la autoridad de aplicación.

El significado de este beneficio está dado en que las inversiones realizadas en el marco de la citada ley estarán exentas de incrementos de la carga tributaria total provincial, la cual será determinada al momento de la presentación del proyecto.

Comprende los tributos provinciales (impuestos directos, tasas o contribuciones impositivas); impuestos tasas o contribuciones municipales que se adhieran y la eliminación de exenciones, deducciones o diferimientos o beneficios otorgados por el municipio.

Por su parte, la ley contempla como incremento de la carga tributaria total a aquel que pudiere surgir como consecuencia de los actos que se enuncian en el párrafo siguiente, haciendo referencia a: a) creación de nuevos tributos; b) aumento de alícuotas, tasas o montos; c) modificaciones en los mecanismos o procedimientos de determinación de base imponible de un tributo, por medio de los cuales se establezcan pautas o condiciones distintas a las que se fijaban al momento en que se presentó el proyecto de inversión y que signifiquen un incremento en dicha base imponible.

Asimismo, la ley establece que no se encuentran alcanzadas por la estabilidad fiscal: a) las modificaciones en la valuación de los bienes por adecuación a la inflación, cuando esta sea la base para la determinación del gravamen; b) la prórroga de la vigencia de normas sancionadas por tiempo determinado que se hallen en vigencia al momento de presentación del proyecto; c) la caducidad de las exenciones, deducciones o vencimiento de plazos de diferimientos; d) la incorporación de cualquier tipo de disposición tributaria por medio de la cual se pretenda controlar, verificar o evitar acciones, hechos o actos a través de los cuales los contribuyentes puedan disminuir de manera indebida y/o deliberada –cualquiera sea su metodología o procedimiento– la base de imposición de un gravamen.

2) *Entre otros beneficios*, la ley establece que las inversiones incorporadas al régimen también podrán gozar de:

a) Compra de inmuebles de dominio privado del Estado con destino al proyecto: referido al tema la reglamentación establece que a fin de solicitar el beneficio, se deberá presentar, por quien lo solicite, plano de mensura o croquis del inmueble, certificaciones catastrales y dominiales, información de escribanía de gobierno de inmuebles fiscales acerca de su libre disponibilidad, la que deberá ser suministrada a petición de parte interesada, y toda otra información que le sea requerida.

¹ Fallos 283:360, 296:627, 323:1906, entre otros; citados por Navarro (2019).

Con relación al contrato de compraventa que se celebre, el mismo deberá contener: a) la forma de pago, el cual no podrá exceder los diez años en el caso de otorgarse facilidades de pago; b) la prohibición de transferir o modificar el destino del inmueble dentro de un plazo mínimo de cinco años posteriores a la cancelación; c) la rescisión de la venta en caso de incumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato; d) la mora en casos de que no se efectivice el pago en el tiempo estipulado; e) el precio que se fije de los terrenos por metro cuadrado no podrá ser inferior al de la valuación fiscal de la tierra.

Este tema en particular, también ha sido motivo de mucha controversia en tanto el valor del metro cuadrado en muchos casos es un precio igual a la valuación fiscal, lo que implica que el mismo sea muy bajo en tanto las valuaciones no se encuentren actualizadas.

La venta de terrenos del Estado (dominio privado), ya sea los que se encuentran en los parques industriales u otros terrenos, se realiza conforme a la ley por valores inferiores a los que se tasarían terrenos privados en la misma zona, por lo que muchas veces constituye un beneficio muy atractivo para la empresa, aun cuando sea controvertida la forma en que se adquiere y esté sujeta a numerosas críticas.

b) Exención de impuestos provinciales o reducciones de alícuotas por tiempo determinado: la reglamentación establece que las mismas serán otorgadas a partir del primero de enero del año en que se inicien las actividades motivo de exención en escala industrial o bien a partir de igual fecha del año siguiente a opción de la empresa interesada.

c) Tarifas eléctricas de fomento: el beneficio de tarifas de fomento para uso industrial de la energía, en la actualidad constituye un beneficio de gran importancia para las mismas, en tanto el costo de la energía en la actualidad se ha incrementado en un 178% en la provincia. Por lo que en el presente, es considerado un beneficio del cual gozan las empresas que se han acogido al régimen muy provechoso y que genera gran atracción a la hora de realizar inversiones.

d) Provisión de infraestructura necesaria: al referir la ley a este beneficio, comprende conforme lo previsto en la reglamentación, la instalación de áreas estructuradas para industrias, áreas agroindustriales y/o parques industriales a los cuales las industrias que quieran acogerse al régimen podrán gozar, instalándose en dichas áreas.

El citado beneficio promueve la radicación de nuevas industrias y el traslado de las ya existentes a los parques industriales instalados en la provincia, respetando las particularidades de cada municipio y localizándolos en armonía con los planes de desarrollo urbanos locales y el medio ambiente.

La creación de los parques industriales se canaliza a través de la Autoridad de Aplicación y su autorización solo se otorgará luego de cumplimentados los requisitos establecidos en la Ley N° 6051, la que define al parque industrial como toda extensión de terreno subdividido y desarrollado conforme a un plan, para uso de un conjunto de empresas industriales, dotada de infraestructura y servicios comunes.

En la actualidad, la mayoría de las empresas (124 empresas conforme lo registro) deciden instalarse en los parques industriales que se encuentran distribuidos en distintas zonas de la provincia, siendo en

la actualidad doce parques industriales ubicados en las localidades de: Santa Rosa, Paso de los Libres, Mercedes, Ituzaingó, Goya, Bella Vista, Curuzú Cuatiá, Mocoretá, Juan Pujol, Virasoro, La Cruz y Santa Catalina (Capital).

Ello obedece a que los mismos brindan infraestructura necesaria para el funcionamiento de las empresas, en tanto cuentan con energía eléctrica, red de agua, zona de servicios, caminos internos, iluminación, seguridad y zona de tratamiento de residuos, entre otros.

e) Preferencias en licitaciones del Estado y en las de las municipalidades: a los fines de poder gozar del mismo, los beneficiarios que así lo requieran se inscribirán en la Dirección de Industria en un registro de licitaciones para la instalación de proyectos en el territorio provincial, sean provinciales, nacionales o internacionales.

Es de destacar que en la actualidad no se ha registrado hasta el momento que alguna de las empresas haya solicitado acogerse al citado beneficio.

f) Apoyo del Estado provincial y municipios adheridos para agilizar y obtener:

- la instalación del proyecto o introducción de los bienes necesarios para su funcionamiento,
- protección arancelaria y fiscal,
- defensa ante contingencias del mercado y
- toda acción necesaria para el mantenimiento del emprendimiento operando en nivel óptimo de su capacidad instalada.

Estos beneficios que fueron mencionados son de carácter no tributario, lo que obedece a que con el fin de incrementar su efecto promocional, las normas que establecen regímenes de promoción deben indefectiblemente incluir incentivos de carácter no tributario. “Es por eso que la mayor parte de la leyes de promoción actualmente vigentes a nivel provincial cuentan con una serie de incentivos que exceden el ámbito de la tributación”, por lo que la ley de la provincia no se encuentra exenta de la implementación de dichos beneficios (Olivero y Reyes, septiembre-octubre de 2007).

Lo expuesto obedece a que la mayor cantidad de tributos son nacionales, por lo que la promoción que realice la provincia es más reducida, debiendo captar a mayores industrias a través de los beneficios antes expuestos, que son no tributarios, pero que resultan un gran atractivo a los inversores. Si bien los beneficios son temporales en tanto tienen un plazo, no por ello dejan de ser atractivos para los inversores (Rodríguez, 2005: 699).

3) *En materia impositiva establece exenciones.*

La normativa contempla que los proyectos de inversión beneficiados, podrán gozar de exenciones o reducciones tributarias o sus alícuotas durante un lapso de tiempo determinado en que no podrá exceder del período de recupero del capital de la inversión realizada y hasta diez años como máximo.

Entre las excepciones a otorgarse, tenemos:

- impuestos provinciales que graven actos y tramitaciones inherentes a la suscripción del capital social, fundación, constitución, reconocimiento e inscripción de la empresa y sus actos ante el Registro Públicos de Comercio y otros organismos provinciales;
- impuesto a los sellos;
- impuesto a los Ingresos Brutos;
- impuestos, tasa, contribuciones a crearse o variación de las alícuotas o mínimos imponibles que se realicen en el futuro.

En torno a dichas exenciones, se ha generado siempre posiciones dispares en tanto se considera que el no contar con dichos tributos, la provincia tiene menos ingresos siendo el único beneficiado la nación que tiene la posibilidad de recaudar más en tanto y en cuanto la producción de la industria crezca.

Sin perjuicio de ello, es de notar que en las zonas en donde dichas industrias se han instalado se ha incrementado la mano de obra local y sobre todo se beneficia el municipio considerando que la mayoría eran localidades que no contaban con muchos pobladores, lo que se vio incrementado en los últimos tiempos, permitiendo el crecimiento de las mismas.

4) Por su parte, contempla disposiciones fiscales complementarias.

En este sentido, contempla la posibilidad de exención de los impuestos y tasas que gravan los actos que se enuncian a continuación, de lo cual no solo se beneficia el otorgante sino también el receptor. Así tenemos:

- la aprobación de estatutos;
- celebración de contratos sociales;
- constitución de fideicomisos;
- reglamentos de gestión;
- instrumentos constitutivos y su inscripción;
- modificaciones, ampliaciones de capital, emisión de obligaciones o acciones cuotas partes.

5) Los municipios adheridos al régimen podrán otorgar:

- exenciones, deducciones o diferimientos del Impuesto Inmobiliario (temporaria o permanentemente) a la superficie efectivamente ocupada por el proyecto y las zonas de impacto que deban ser afectadas al mismo;

- exenciones, deducciones o diferimientos de impuestos, tasas y contribuciones a las actividades comprendidas en este Régimen de Promoción (quedan excluidas las tasa por servicios y las contribuciones por mejoras).

La adhesión de los municipios a la Ley de Promoción debe hacerse de manera acorde, adecuando la vigencia de los beneficios que otorguen y reconociendo que las peticiones que han obtenido la calidad de empresa acogida, de acuerdo a lo previsto en el reglamento, quedando adheridas al plan municipal con la simple acreditación de dicha circunstancia.

No podrán ser beneficiarios

La ley establece quienes no podrán ser beneficiarios del régimen, entre los cuales se encuentran:

- las personas físicas o jurídicas que mantengan incumplidas sus obligaciones bajo otro regímenes de promoción, si el incumplimiento se hubiere determinado con sentencia firme;
- las personas físicas o jurídicas que tuvieran deudas impagas exigibles a favor del Estado provincial.

De las infracciones y sanciones a aplicarse

La Ley N° 5470 establece que toda infracción a la ley y a su reglamentación será pasible de ser sancionada con: a) caducidad total o parcial del tratamiento o beneficios otorgados, b) restitución de los impuestos o tasas no abonados por aplicación de la presente ley y de las ordenanzas de adhesión de cada municipio.

Con relación a las multas a aplicarse, las mismas no podrán exceder del 15% de la suma declarada como inversión total.

Conclusión

En la provincia de Corrientes, el Régimen de Promoción Industrial instaurado por la Ley N° 5470 permitió la promoción de inversiones privadas que de otra forma no se hubieran instalado en la provincia. A través de la legislación provincial, se promueven beneficios tributarios y no tributarios a fin de captar a los inversores que elijan a la provincia como centro para instalarse.

Esta situación impulsó la transformación productiva de la industria en el norte del país en tanto se han instalado un sinnúmero de empresas, lo que implica el aumento de la mano de obra en las localidades que se encuentran emplazadas. Esto permite el desarrollo regional, en tanto se crean nuevas fuentes productivas en el interior de la provincia, descentralizándolas de la capital, dando vida a diferentes zonas y permitiendo su crecimiento, lo que conlleva convertirlas en zonas de desarrollo, como por ejemplo las localidades de Santa Rosa o La Cruz.

Localidades que antes no tenían ningún tipo de actividad, hoy con la instalación de los parques industriales y la posibilidad de contar con los beneficios establecidos por la Ley N° 5470 se han convertido en zonas elegidas por las industrias para invertir, lo que significa no solo un beneficio que obtendrá el empresario que se acoja al régimen, sino que redundará en la satisfacción del intereses general de la comunidad.

Referencias bibliográficas

Altamira Gigena, J. I. (s./d.). La actividad de fomento.

Karamaneff, L. y Salvia, A. (s./d.). ¿Se van o se quedan? El fin de la promoción industrial y sus efectos en los mercados de trabajo provinciales. Los casos de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis (2005-2017).

Navarro, D. (26 de septiembre de 2019). La relación de fomento en el Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento. *La Ley*, 2019-E, 797.

Olivero, G. y Reyes, C. (2011). Nueva Ley de Promoción Industrial de la provincia de Buenos Aires. *La Ley*.

Rodríguez, M. J. (2005). El fomento como forma de la intervención administrativa: la promoción industrial en la jurisprudencia de la Procuración del Tesoro. En *Servicio público, policía y fomento*. Buenos Aires: RAP.

Los usos de la democracia en los discursos de Cristina Fernández de Kirchner

La serie discursiva de la ley de medios*



*Mauro Benente***, *Johanna Romero Larco****
y *Agustina Godoy*****

Introducción

Las elecciones presidenciales de 2023 en Argentina se dirimieron el 19 de noviembre en una segunda vuelta entre Javier Milei –candidato de La Libertad Avanza– y Sergio Massa –candidato de Unión por la Patria–, y el primero resultó ganador con el 55,6% de los votos. En una entrevista que le habían realizado en agosto de 2021, poco antes de las elecciones parlamentarias en las que fue elegido diputado nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ante la pregunta “¿Usted cree en la democracia?”, el actual presidente respondió “Digamos, yo creo que la democracia tiene muchísimos errores”. La respuesta ante aquella pregunta de la periodista Luciana Geuna formulada en el canal TN fue más extensa, pero en ningún momento Milei se pronunció en favor de la democracia. De la misma manera, al cumplirse un año de su presidencia, en sus discursos –pronunciados en general en eventos de la ultraderecha internacional, y en conferencias organizadas por corporaciones económicas financieras–, y en entrevistas con periodistas oficialistas, podemos encontrar defensas de la propiedad privada, de la acumulación sin límites, de la elusión y la evasión impositiva, pero no de la democracia.

* El presente trabajo se inscribe dentro de la beca de Estímulo a las Vocaciones Científicas (EVC-CIN) 2022 obtenida por Agustina Godoy, bajo la dirección de Johanna Romero y la codirección de Mauro Benente.

** Mauro Benente, UBA-UNPAZ.

*** Johanna Romero Larco, UNPAZ.

**** Agustina Godoy, UNPAZ.

A poco de cumplirse el primer año de gobierno de Milei, en una entrevista para la *Revista N*, el prestigioso jurista Roberto Gargarella planteaba que

la democracia ha quedado reducida a elecciones periódicas, algo en lo que –lamentablemente– parecen coincidir tanto políticos de derecha como de izquierda: los primeros, como el actual presidente, quieren que votemos y después nos callemos (otros decían “si no les gusta lo que hago, armen su propio partido y gánenme las próximas elecciones”); y los segundos, porque quieren elecciones para todo, todo el tiempo (Gargarella, 2024).

En la entrevista, Gargarella asimilaba la concepción de la democracia del presidente de ultraderecha Javier Milei, con la de Cristina Fernández de Kirchner, quien acuñó la frase entrecorrida en la entrevista. Para Gargarella, la tradición conservadora propone concentrar poder en el gobierno, más precisamente en el Poder Ejecutivo, no dotar a la ciudadanía de mecanismos de control y corrección sobre el gobierno, y “éste mismo discurso fue central al kirchnerismo –finalmente, un proyecto políticamente conservador– durante todos estos años (‘arme su propio partido y gáneme las próximas elecciones’)” (Gargarella, 2023).

Sin dudas, conceptualizar la democracia solo como una competencia electoral supone una concepción extraordinariamente acotada de la democracia, muy similar al enfoque schumpeteriano de la democracia. De acuerdo con su teoría del caudillaje competitivo,

la democracia no significa ni puede significar que el pueblo gobierna efectivamente, en ninguno de los sentidos evidentes de la expresión “pueblo” y “gobernar”. La democracia significa tan solo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle (Schumpeter, 1983: 362).

Esta reducción de la democracia a mera competencia electoral, completamente desligada de cualquier ideal de autogobierno colectivo en condiciones y en vista de la igualdad, representa una concepción extraordinariamente conservadora de la democracia. Pero ¿es esta la concepción de la democracia del kirchnerismo?

Para responder a este interrogante, en primer lugar, es importante contextualizar aquella frase adjudicada a Cristina Fernández de Kirchner. En un discurso pronunciado en Santiago del Estero el 19 de abril de 2011, la entonces presidenta dijo:

no se trata tampoco de negar la importancia que las corporaciones tienen en la vida económica de un país. Pero una cosa es opinar, decidir y participar de las decisiones de un país y otra cosa es querer imponer decisiones al poder político. El que quiera hacerlo, que deje la corporación y funde un partido

político y vaya a elecciones, porque entonces, estaremos haciendo funcionar el sistema democrático a pleno (Fernández de Kirchner, 2011b).

Reducir la democracia a elecciones periódicas supone una concepción muy estrecha de la democracia, pero plantear que las corporaciones deberían dejar el lugar de presión e imposición al poder político, para presentarse a elecciones no solamente no nos sitúa en esa concepción estrecha, sino que hasta puede resultar una aproximación democratizadora del asunto. Puede leerse como una exigencia de abandonar la zona de penumbras de presiones, sin rostros y sin rendición de cuentas a la ciudadanía en la que se mueven las grandes corporaciones, para salir a la luz, organizarse y dar una disputa pública por las decisiones gubernamentales en materia económica.

En segundo lugar, al menos en principio, parece metodológicamente muy poco riguroso reconstruir la concepción de la democracia del kirchnerismo –que gobernó 12 años, y que excede a las figuras de Néstor y Cristina Kirchner– a la luz de un único discurso. Y luego, a la luz de ese único discurso, también resulta poco riguroso asimilar la concepción de la democracia del kirchnerismo con la de Javier Milei.

En un contexto donde la palabra del presidente Javier Milei oscila entre dudar sobre el valor de la democracia, y no hablar sobre ella, nos parece relevante reconstruir con precisión la concepción de la democracia que estaba presente en la actual presidenta del Partido Justicialista, dos veces presidenta de la Nación, y una vez vicepresidenta. Esto es importante, creemos, para delimitar si la posición del actual presidente representa una novedad o más bien una continuidad con discursos presidenciales anteriores. También es relevante porque permite esclarecer si el oficialismo, y el principal partido de oposición, comparten o disputan la concepción de la democracia.

Para realizar la reconstrucción mencionada revisaremos los discursos pronunciados por Cristina Fernández de Kirchner entre el 1 de marzo de 2009 y el 28 de agosto de 2013 en los que de modo directo o indirecto se refirió al proceso de sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, a su judicialización, y a la disputa con el Grupo Clarín. ¿Por qué abordar estos y no otros discursos? Sencillamente porque creemos que el proceso de sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual fue uno de los más característicos del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, tanto para sus defensores cuanto para sus detractores. No se trata, pues, de reconstruir la concepción de la democracia a partir de un único discurso, sino mediante una serie discursiva. Y tampoco a la luz de cualquier serie, de una serie construida de modo antojadizo, sino de una serie que es bien distintiva tanto del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, cuanto del kirchnerismo como movimiento o identidad política que excede parcialmente la figura de Cristina y las políticas públicas adoptadas durante su gobierno.

Para desarrollar nuestra labor, en primer lugar, presentaremos de modo muy breve el proceso de sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, y su posterior judicialización. Luego, delimitaremos la serie discursiva en la cual de modo directo o indirecto Cristina Fernández de Kirchner se

refirió al proceso de sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, a su judicialización, y a la disputa con el Grupo Clarín. A continuación, presentaremos los distintos usos de la democracia que aparecen en esta serie discursiva, y en las conclusiones problematizaremos la supuesta identidad entre Javier Milei y Cristina Fernández de Kirchner en cuanto a la concepción de la democracia.

El proceso de sanción de la Ley N° 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual

Durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, a instancias de un proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, el Congreso de la Nación sancionó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Hasta 2009 la regulación de los medios audiovisuales seguía los parámetros del Decreto-Ley N° 22285, dictado en 1980 en el marco de la última dictadura cívico-militar. El Decreto-Ley se inscribe dentro de un importante listado de normas que en Argentina regularon la actividad de radiodifusión desde la década de 1920 para la radio y desde la década de 1950 para la radio y la televisión. La primera Ley que reguló de modo conjunto la actividad de radio y televisión fue la N° 14241, sancionada en 1953 durante la segunda presidencia de Juan Domingo Perón. Sin embargo, en el marco de la revolución fusiladora, en febrero de 1957, la Junta Consultiva Nacional aconsejó la derogación de la Ley N° 14241 y sus decretos reglamentarios, y el Decreto-Ley 15460 de noviembre de aquel año, dictado por Pedro Eugenio Aramburu, estableció un nuevo régimen de radiodifusión. Este Decreto-Ley fue modificado el 15 de mayo de 1967, durante la dictadura de Juan Carlos Onganía, mediante el Decreto-Ley N° 17282, que a su vez fue modificado mediante el Decreto-Ley N° 19798 dictado el 22 de agosto de 1972, durante la dictadura de Alejandro Agustín Lanusse.¹

El Decreto-Ley N° 22285 que organizaba la radiodifusión al momento de la transición y consolidación de la democracia se asentaba y tenía como antecedentes normas dictadas en el marco de dictaduras militares. Es cierto que hasta la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, N° 26522, se habían realizado sutiles modificaciones al Decreto-Ley N° 22285, pero tan cierto como ello es que vino a saldar una deuda no solamente de los por entonces veinte y cinco años de democracia, sino también de unos cincuenta y cinco años de normativa redactada a punta de bayoneta. Si bien la voluntad política de la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner fue central, también fue importante la organización previa de distintos sectores sociales y políticos.

En 1985, a poco de recuperada la democracia, las radios comunitarias formaron la Asociación de Radios Comunitarias (ARCO), que luego se transformó en el Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO). Durante el alfonsinismo y el menemismo estas organizaciones demandaron ser reconocidas como prestadoras de servicios de radiodifusión, pero a partir del 2001 las pretensiones que hasta ese entonces apuntaban a cambiar aspectos particulares y puntuales del sistema de medios se convirtieron en la exigencia de su transformación total.

¹ Un buen panorama de la historia legislativa argentina sobre la temática puede consultarse en Elíades (2003).

María Segura (2011: 90-94) señala tres etapas del reclamo por una transformación integral del sistema de medios en Argentina. La primera, a partir de la crisis del 2001 y hasta principios del 2003, se caracterizó por la movilización social. La segunda comenzó con la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia, período en que la movilización disminuyó y surgieron articulaciones interinstitucionales. En este período, además, se conformó la Coalición por una Radiodifusión Democrática, en la que confluyeron diversas instituciones y movimientos, y que en agosto de 2004 presentó los emblemáticos *21 puntos básicos por el derecho a la comunicación*. Allí se manifestaba que la libertad de expresión, el ejercicio del derecho a la información y a la cultura se encontraban íntimamente relacionados con la democracia. En esta sintonía se ponía de relieve que

si unos pocos controlan la información no es posible la democracia [...] los monopolios y oligopolios conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la cultura y a la información de los ciudadanos (Coalición por una Radiodifusión Democrática, 2009a: 37).

Por último, la tercera etapa se inició en marzo de 2008, en medio de la confrontación suscitada por el intento gubernamental de incrementar los tributos a las exportadoras de granos y oleaginosas. En abril de 2008 la Coalición consiguió, luego de una audiencia presidencial, instalar en la agenda de gobierno la necesidad de sancionar una nueva ley. Al año siguiente, el 1° de marzo de 2009, en la apertura de sesiones del Congreso de la Nación, la presidenta Cristina Fernández anunció el envío de un proyecto de ley de servicios de comunicación audiovisual, que finalmente se presentó el 27 de agosto de ese año.

Hasta el 2009 la necesidad de reformar parcial o totalmente el Decreto-Ley N° 22285 no se planteaba solamente en organizaciones de la sociedad civil, sino también en el amplio espectro de partidos políticos con representación parlamentaria. De esta manera, desde la recuperación de la democracia hasta 1998 se habían presentado 108 proyectos de ley tendientes a reformar o derogar el Decreto-Ley N° 22285. Asimismo, pero tomando solamente la Cámara de Diputados, desde 1999 hasta aquel 2009 se habían presentado 96 proyectos con el mismo objetivo (Benente, Ramallo y Unger, 2014).

Dos semanas después del mencionado anuncio en la Asamblea Legislativa, el 18 de marzo de aquel 2009, en el Teatro Argentino de La Plata –donde en el mes de mayo Néstor Kirchner había iniciado su campaña para las elecciones legislativas de octubre–, el Poder Ejecutivo presentó su anteproyecto de ley. Esto representó un gesto de extraordinaria audacia: discutir el sistema de medios de comunicación en un año electoral.

Uno de los grandes objetivos del anteproyecto era desconcentrar el sistema de medios de comunicación, estableciendo límites de licencias de radio y televisión, y obligando a las corporaciones que excedieran esos límites a venderlas dentro de un año. Esta desconcentración afectaba a distintas corporaciones mediáticas, y dentro de ellas a la que más medios concentraba: el Grupo *Clarín*. Otro objetivo del anteproyecto es que fuera discutido antes de ser enviado al Congreso de la Nación. Es

así que, antes de su presentación en la Cámara de Diputados, entre marzo y julio de 2009 el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) –autoridad de aplicación del Decreto-Ley de Radiodifusión– organizó 24 foros participativos de consultas públicas, en su mayoría en universidades públicas, y además se habilitó una casilla de e-mail para recibir aportes. Asimismo, el COMFER realizó unas 80 charlas-debate para dar a conocer los alcances del anteproyecto.

El 27 de agosto de 2009, en el Día de la Radiodifusión y con el apoyo de una importante movilización que se dirigió desde Casa Rosada hacia el Congreso, Cristina Fernández anunció la presentación en la Cámara de Diputados del proyecto de ley de servicios de comunicación audiovisual. De acuerdo con el mensaje de elevación, como resultado de la instancia participativa habían sido incorporados 139 aportes.² En apoyo al proyecto, la Coalición por una Radiodifusión Democrática emitió el comunicado “Vamos por una nueva ley”, en el que se lee que la Coalición había participado de todos los foros y charlas organizadas por el COMFER, y destacaba que “el debate democrático con que se generó esta propuesta [la presentada en el Teatro Argentino] coincide con el propósito final de la Ley: darle más democracia a la democracia y elevar la calidad institucional de la sociedad” (Coalición por una Radiodifusión Democrática, 2009b: 49). Además, sobre el contenido del proyecto, ponía de relieve que “no hay posibilidad de afianzamiento de la democracia política sin democratización de la comunicación” (Coalición por una Radiodifusión Democrática, 2009b: 49), y que era urgente “terminar con el proceso de concentración y transnacionalización de los Medios” (2009b: 49).

Recibido el proyecto, la Comisión de Comunicaciones e Informática de la Cámara de Diputados, en decisión conjunta con las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Libertad de Expresión, convocó a una serie de audiencias públicas que se realizaron entre el martes 8 y el viernes 11 de septiembre, sin la presencia de los partidos más representativos de la oposición. Finalizadas las audiencias, y luego de haber incorporado 20 modificaciones al proyecto, el plenario de las tres comisiones firmó dictamen favorable. El 19 de septiembre, y con el voto positivo de 146 personas diputadas, 3 abstenciones y 1 voto en contra, el proyecto tuvo media sanción. Los partidos políticos más grandes de la oposición –un sector del Partido Justicialista (PJ), la Unión Cívica Radical (UCR), la Coalición Cívica (CC) y Propuesta Republicana (PRO)– no votaron en contra, sino que coherentes con su ausencia en las audiencias públicas se retiraron del recinto. Tres semanas después, el 9 de octubre, con 44 votos favorables y 24 en contra, el Senado sancionó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

La judicialización de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

Así como la Coalición por una Radiodifusión Democrática había impulsado ir hacia una nueva ley, una vez promulgada, las corporaciones mediáticas y una parte de los partidos políticos de oposición fueron hacia su judicialización, para detener su vigencia, y con ello el proceso de democratización.

² Mensaje N° 1139, Expte. N° 22-PE-2009.

La Ley N° 26522 se promulgó el 10 de octubre y dos meses más tarde se conoció el primer pronunciamiento judicial que la suspendió parcialmente: el 16 de diciembre de 2010 el juez Carbone, subrogante del Juzgado Civil y Comercial Federal N° 1 de la Capital, hizo lugar a una medida cautelar presentada por el Grupo Clarín y suspendió la vigencia de dos artículos fundamentales para la desconcentración del sistema de medios: el artículo 41 –que prohibía la transferencia de licencias y autorizaciones para prestar servicios de comunicación– y el 161 –que establecía el plazo de un año, a contar desde que el AFSCA dictara los reglamentos de readecuación, para que las corporaciones se adecuaran al límite de licencias–. Ese mismo día, el juez Medina, del Juzgado Federal N° 2 de Salta, resolvió a favor de una acción de amparo presentada por el Comité de Defensa del Consumidor, y suspendió la aplicación de cinco artículos de la ley. Dos semanas después, el 30 de diciembre, el juez federal de San Juan, Leopoldo Rago, suspendió cautelarmente la vigencia de seis artículos (Lozano, 2010: 314-315).

Si bien estos tres precedentes revistieron importancia, el pronunciamiento más relevante fue dictado por la jueza Arrabal de Canal, a cargo del Juzgado Federal N° 2 de Mendoza, el 21 de diciembre de 2009. La jueza hizo lugar a una medida cautelar peticionada por el diputado nacional mendocino de una línea disidente del PJ, Enrique Thomas, y suspendió la totalidad de la ley para todo el territorio. La Cámara Federal de Mendoza confirmó la decisión, y luego del recurso extraordinario presentado por el Estado nacional, el caso fue resuelto por la Corte Suprema el 15 de junio de 2010. La Corte no analizó la constitucionalidad de la ley, pero llamó la atención sobre la enorme gravedad que implicaba que la suspensión de la totalidad de una ley se hubiera dispuesto mediante una medida cautelar y revocó la decisión.³

Como era previsible, la judicialización más relevante fue impulsada por el Grupo Clarín. Los artículos impugnados regulaban la transferencia de las licencias (art. 41), el límite a la cantidad de licencias y señales (art. 45), la imposibilidad de configurar el exceso de licencias como un derecho adquirido (art. 48) y el plazo de adecuación al régimen de la ley (art. 161). Tras haber intervenido para revisar medidas cautelares,⁴ antes de resolver sobre el fondo del asunto, en 2013 la Corte Suprema convocó a audiencias públicas, que se desarrollaron el 28 y 29 de agosto, para que las partes y les amigos del tribunal (o de las partes) expusieran sus argumentos. El 29 de octubre, dos días después de las elecciones nacionales de medio término, se publicó la sentencia. El pronunciamiento de la Corte contó con un voto mayoritario de Lorenzetti y Highton de Nolasco, otro de Petracchi y otro de Zaffaroni, quienes se pronunciaron en favor de la constitucionalidad de los cuatro artículos en juego, en todos los casos subrayando la vinculación entre el ejercicio de la libertad de expresión y el funcionamiento del sistema democrático.⁵ Maqueda y Argibay presentaron disidencias parciales, y Carlos Fayt firmó una disidencia total declarando la inconstitucionalidad de los cuatro artículos.

3 CSJN (15/06/2010), “Thomas, Enrique c/ E. N. A. s/ amparo”.

4 CSJN (22/05/2012), “Grupo Clarín y otros S. A. s/medidas cautelares”; (27/12/2012), “Grupo Clarín y otros S. A. s/medidas cautelares”.

5 CSJN (29/10/2013), “Grupo Clarín SA y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional y otros s/ acción meramente declarativa”, cons. 21 del voto de la mayoría; cons. 8 a 16 del voto de Petracchi; cons. 10 del voto de Zaffaroni.

Hasta aquí hemos relatado, de modo relativamente acotado, los aspectos más relevantes del proceso de sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, su judicialización, la ratificación de su constitucionalidad por parte de la Corte Suprema. Tanto el proceso de sanción cuanto su judicialización, muestran la existencia de férreas oposiciones al proyecto, y por ello la necesidad de construir fuertes apoyos populares y legislativos. Es en este marco que nos interesa revisar los discursos de Cristina Fernández de Kirchner pronunciados durante este período en vistas de identificar los usos del concepto de democracia que aparecen en este momento tan relevante de su gobierno.

De una revisión de un proceso extraordinariamente participativo como fue el de sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual parecería quedar descartada la concepción de la democracia como mero proceso electoral. Sin embargo, es importante revisar con qué régimen discursivo fue acompañado ese proceso. Y tal como mencionamos anteriormente, pero queremos reiterar, nos interesa reconstruir la concepción de la democracia que estaba presente en los discursos de Cristina Fernández de Kirchner, pero no en discursos al azar o arbitrariamente escogidos, sino en los discursos enmarcados en el proceso de sanción y judicialización de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Las concepciones de la democracia de Cristina Fernández de Kirchner en la serie discursiva de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

Hace casi un siglo que Gramsci planteaba que toda clase dirigente, para ser tal, necesitaba la construcción y la aceptación de un relato hegemónico, y hace casi medio siglo que Foucault sugería que toda práctica de gobierno necesitaba del establecimiento de un régimen de verdad. Es por esta razón que una parte de las disputas entre el gobierno y el Grupo Clarín en torno a la regulación del sistema de medios de comunicación transitó por la producción y revisión normativa –primero en el Congreso, luego en el Poder Judicial–, pero también por una batalla por el sentido de lo que estaba en juego en esa disputa. Tanto para el kirchnerismo, cuanto para el grupo Clarín y el bloque de poder que lo acompañaba, estaba en juego el sentido de la democracia y la libertad de expresión, y aquí nos interesa restituir qué sentido tenía, para la entonces presidenta de la Nación, la democracia. Siempre en vistas de comparar, recordemos, si efectivamente, es posible trazar una continuidad con el sentido que tiene para el actual presidente Javier Milei, quien oscila entre dudar de su valor y no mencionarla.

Para delimitar la serie de discursos en los cuales Cristina Fernández de Kirchner de modo directo o indirecto se refirió al proceso de sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, a su judicialización, y a la disputa con el Grupo Clarín, hemos analizado los sesenta y cuatro discursos pronunciados entre el 1 de marzo de 2009 y el 28 de agosto de 2013, que hemos encontrado en la página web de Cristina Fernández (<https://www.cfkargentina.com/>), de la Casa Rosada (<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos?start=160>) y en Youtube, y que se encuentran listados en el Anexo de este trabajo. Posiblemente no se trate de todos los discursos, pero sí de aquellos de los que pudimos leer o escuchar una parte relevante. La fecha de inicio de la delimitación de la serie se explica

porque, tal como reseñamos, en aquella apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación del 1 de marzo de 2009, la entonces presidenta anunció el envío de un proyecto de ley de medios, y la fecha de cierre se justifica porque el 28 de agosto de 2013 se desarrolló la primera audiencia pública convocada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación para que las partes y los amigos del tribunal (o de las partes) expusieran sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ley 26522. Si bien la sentencia se publicó más adelante, creemos que con estas audiencias fue concluyendo –al menos parcialmente– la batalla por el sentido anteriormente mencionada.

Dentro de los sesenta y cuatro discursos analizados, en dieciocho aparecen usos de la democracia en relación directa o indirecta con la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Tras la revisión de los sesenta y cuatro discursos, y un especial estudio de los dieciocho seleccionados, encontramos ocho usos de la democracia, algunos de ellos en relación estricta con la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, y otras que permiten ilustrar de manera más amplia y menos circunscripta a la Ley, la concepción de la democracia que Cristina Fernández de Kirchner ponía en juego. Tal como veremos, se trata de una concepción bastante más amplia de aquella referencia que la reducía al acto electoral y que incluye:

1. Ley de medios como deuda de la democracia.
2. Ley de radiodifusión antidemocrática por su contenido y por su origen en dictadura.
3. Democracia entendida como democratización de la información y pluralidad de voces.
4. Democracia entendida como democratización de la información y pluralidad de voces, y como oposición a los monopolios en la información.
5. Democracia entendida como discusión profunda y extensa del proyecto de ley.
6. Referencias a la enorme discusión del proyecto de ley, pero sin alusión al concepto de democracia.
7. Democracia como supremacía parlamentaria y como democratización del Poder Judicial.
8. Democracia como redistribución.

1. Ley de medios como deuda de la democracia.

En sus discursos, Cristina Fernández de Kirchner planteó que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual venía a saldar una “deuda con la democracia”, y se subrayó tanto en los términos de un contraste con la desactualización de la regulación del sistema de medios en comparación con el avance tecnológico (Fernández de Kirchner, 2009a, 2009b, 2009e, 2011a), cuanto como una normativa que venía a reemplazar aquella dictada durante la última dictadura cívico-militar (2009b, 2009d).

2. Ley de Radiodifusión antidemocrática por su contenido y por su origen en dictadura.

En línea con lo anterior, aunque sin mayor desarrollo ni detalle, Cristina Fernández de Kirchner puso de relieve que la Ley de Radiodifusión tenía contenidos antidemocráticos (Fernández de Kirchner,

2009b), y recordó que había sido dictada durante la última dictadura cívico militar (Fernández de Kirchner, 2009e), y por estas razones resultaba una normativa contraria a la democracia.

En estos dos primeros usos, no encontramos tanta densidad en la conceptualización de la democracia, que se presenta centralmente como distante y contraria a la última dictadura cívico militar. Sin embargo, en los restantes usos sí aparecen distintas variables con las cuales caracterizar ya no negativamente a la democracia –democracia es lo contrario a la dictadura– sino en términos positivos.

3. Democracia entendida como democratización de la información y pluralidad de voces.

En varios discursos la entonces presidenta reiteró que la democracia necesita que la ciudadanía cuente con acceso a pluralidad de opiniones (Fernández de Kirchner, 2009b, 2011c, 2011d), que se escuchen todas las voces, las que nos gustan y las que no (Fernández de Kirchner, 2009f), que las voces no sean monocordes (Fernández de Kirchner, 2011e), que se democratice la palabra (Fernández de Kirchner, 2012d) y con una resonancia que recuerda la obra de Rancière, también planteó que en la democracia cualquiera puede decir cualquier cosa (Fernández de Kirchner, 2012a, 2012b). Finalmente, también sostuvo que la democracia necesita de división de poderes, pero también de pluralidad de voces (Fernández de Kirchner, 2012c).

4. Democracia entendida como democratización de la información y pluralidad de voces y como oposición a los monopolios en la información.

En sintonía con lo anterior, en otros discursos, Cristina Fernández de Kirchner reiteró que la democracia necesita de la diversidad de información y de voces, pero contrastando esta pluralidad con los monopolios –que estrictamente se trataba de oligopolios– en la producción y circulación de la información. De esta manera, en algunos discursos remarcaba y denunciaba la dimensión monopólica del sistema de medios (Fernández de Kirchner, 2009e, 2010b), en otros subrayaba que el derecho a la libertad de expresión era un bien de carácter social que no debía estar monopolizado (Fernández de Kirchner, 2009c). ¿Qué sucede cuando el acceso de los medios queda en manos de corporaciones oligopólicas? Cristina Fernández decía: “esas corporaciones se vuelven monopólicas, cuando esas corporaciones pretenden adueñarse de la vida, de la opinión, del patrimonio y del honor de los argentinos, vivimos en una sociedad menos democrática, vivimos en una sociedad más extorsiva, más sometida a la presión del qué van a decir o qué me van a poner si digo o hago tal o cual cosa” (Fernández de Kirchner, 2009d). Además, cuando hay monopolios, “los medios muestran lo que le conviene a los intereses de los grupos monopólicos o de los grupos concentrados de la economía” (Fernández de Kirchner, 2010a).

5. Democracia entendida en los términos de discusión profunda y extensa del proyecto.

A poco menos de dos semanas de promulgada la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, en el Teatro Argentino de La Plata, Cristina Fernández de Kirchner destacó que, con el anuncio del Anteproyecto de Ley, en marzo de 2009, se había diagramado “una novedosa forma de participación popular en materia de construcción legislativa”, lo que había contribuido a formar una “coalición

democrática” (Fernández de Kirchner, 2009f). En otro de sus discursos agregaba: “no se registra en los 200 años de historia una ley o anteproyecto de ley que haya girado en 25 foros regionales para que el pueblo, la sociedad, sindicatos, universidades, empresas, trabajadores, vecinos, discutan un proyecto de ley y luego incorporadas muchísimas de esas modificaciones que surgieron en esos foros, las enviáramos al Congreso y lográramos una votación inédita por su número e inédita también por su transversalidad” (Fernández de Kirchner, 2010a). Finalmente, en la presentación de un anteproyecto de ley de regulación de la comercialización del papel para los diarios, la entonces presidenta destacó que estaban ante un trabajo conjunto entre el Ministerio de Economía, las personas representantes del Estado en Papel Prensa, la Comisión Nacional de Valores y organizaciones empresariales del interior, diarios cooperativos, y periodistas. Y agregó que “cuando hablamos de estas cosas estamos hablando de profundizar la democracia en nuestro país, de más y mejor democracia que me parece que este es el eje central” (Fernández de Kirchner, 2010b).

6. Referencias a la enorme discusión del proyecto, pero sin alusión al concepto de democracia.

Por otro lado, en otros discursos también se destacó la enorme discusión del anteproyecto, pero sin asociarla con la democracia. Nuevamente, Cristina Fernández de Kirchner destacaba que había sido uno de los proyectos más discutidos en audiencias públicas y en el propio Congreso de la Nación (Fernández de Kirchner, 2009e), que no recordaba otro proyecto más deliberado (Fernández de Kirchner, 2011d), y que en definitiva la Ley no había sido una creación del Poder Ejecutivo, o del Congreso, sino que había sido “una construcción colectiva” (Fernández de Kirchner, 2012c). Finalmente, en el discurso de asunción de su segunda presidencia, destacó que además de una distribución del ingreso, su primer gobierno había desarrollado una distribución de la palabra: “la distribución de la palabra, a través de la Ley de Servicios de Medios Audiovisuales, fue una distribución construida colectivamente con coraje, con valentía, con el acompañamiento de grandes sectores de nuestra sociedad y también de otras fuerzas de este Parlamento que no son oficialistas y a las cuales agradezco que hayan acompañado este instrumento formidable que permite distribuir la palabra y dar pluralidad a las voces para que no sean las voces monocordes” (Fernández de Kirchner, 2011e).

7. Democracia como respeto de la supremacía parlamentaria y como democratización del Poder Judicial.

Frente a la judicialización de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en vistas de declarar su inconstitucionalidad, en algunos de los discursos presidenciales, Cristina Fernández de Kirchner aludió a la relación entre la democracia y el Poder Judicial. Así, consideró que perder una votación en el Congreso y concurrir al Poder Judicial para que mediante una medida cautelar se suspenda la aplicación de la Ley daba cuenta de un “país predemocrático” (Fernández de Kirchner, 2010a), y también plantó que desconocer la voluntad expresada en el Congreso daba cuenta de un desprecio por las instituciones (Fernández de Kirchner, 2012c). Por último, así como oponía el sistema de medios democráticos al sistema de medios corporativos, contrapuso la justicia democrática con la justicia corporativa: “quiero en serio una justicia democrática, no corporativa, no dependiente de los factores económicos” (Fernández de Kirchner, 2013a). Y así como había planteado la necesidad de demo-

cratizar el sistema de medios, también puso de relieve la necesidad de democratizar el Poder Judicial (Fernández de Kirchner, 2013b).

8. Democracia como redistribución.

El discurso de apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación del año 2013 coincidió con los 30 años de la recuperación de la democracia, y con los 10 años del ascenso a la Presidencia de Néstor Kirchner. Allí Cristina Fernández planteó la necesidad de democratizar el Poder Judicial, pero además leyó en términos de democratización buena parte de sus políticas públicas. De esta manera, inscribió a la Asignación Universal por Hijo dentro de una política de acceso igualitario “a los bienes y servicios que toda sociedad democrática debe ofrecer a todos sus ciudadanos” (Fernández de Kirchner, 2013a), planteó que no había “nada más democratizador, nada más igualador, nada más nivelador que la educación pública y gratuita en todos los niveles” (Fernández de Kirchner, 2013a) y por ello se habían creado nueve universidades nacionales, y también mencionó medidas –como la creación de Arsat– que habían permitido la “democratización de la tecnología” (Fernández de Kirchner, 2013a).

Una concepción amplia de la democracia en la voz de Cristina Fernández de Kirchner

Iniciamos este trabajo rescatando una lectura monocromática y muy restrictiva de la democracia: aquella que la limita a un acto electoral. Coincidimos en que se trata de una lectura muy raquíca de la democracia, no solo en términos normativos sino también en un plano estrictamente descriptivo. Sin embargo, no coincidimos en adjudicar al kirchnerismo, ni a los discursos de Cristina Fernández de Kirchner, esa concepción de la democracia.

Sin dudas, una de las marcas más distintivas del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner fue el proceso de sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, y su posterior judicialización, todo ello en disputa y confrontación con el Grupo Clarín. Por tratarse de una marca distintiva de su gobierno, hemos reconstruido la concepción, o más bien las concepciones, de la democracia, que se desprenden de los discursos en los que de modo directo o indirecto Cristina Fernández de Kirchner se refirió al proceso de sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, a su judicialización, y a la disputa con el Grupo Clarín. En estos discursos aparecen aproximaciones mucho más coloridas de la democracia, que de ningún modo se limitan a la tonalidad monocromática de realizar y ganar elecciones. En estos discursos la democracia no solo aparece en oposición a la dictadura, sino que también se asocia con la democratización de la información y la pluralidad y diversidad de voces, con la oposición a toda lógica monopólica y oligopólica de producción y circulación de información, con una dimensión participativa del diseño de políticas públicas o de decisiones gubernamentales, y con una redistribución de bienes y servicios básicos.

Es cierto que Cristina Fernández de Kirchner les exigió a las corporaciones que dejen de presionar en las penumbras para definir las políticas gubernamentales, y pidió que se organizaran en partidos

políticos para dar la contienda electoral. Pero de ninguna manera es posible tomar ese único discurso y plantear que desde allí, y solo desde allí, podemos extraer la concepción de la democracia de Cristina Fernández de Kirchner y de todo el kirchnerismo, mucho menos para equipararla con otra que pone en dudas el valor mismo de la democracia. Más bien, si tomamos una serie más amplia de discursos, encontraremos una aproximación mucho más colorida y multidimensional de la democracia.

No tenemos dudas de que el contexto actual llama a una profunda revisión sobre el pasado. Seguramente parte de ese pasado es responsable de una presidencia ocupada por quien oscila entre dudar del valor de la democracia y directamente no hablar de ella. De todas maneras, así como no tenemos dudas que parte del pasado es responsable de la delicada situación actual, creemos que la revisión de ese pasado se debe hacer con responsabilidad. Y si leemos el pasado con la seriedad que se merece, no encontraremos mayores argumentos para sostener que Cristina Fernández de Kirchner y Javier Milei comparten visiones similares sobre la democracia. Más bien, encontraremos argumentos para sostener lo contrario.

Referencias bibliográficas

- Benente, M.; Ramallo, M. A. y Unger, J. (2014). El orden del discurso judicial. Voces y democracia en el fallo “Clarín”. En *Letra*, (2), 162-180.
- Coalición por una Radiodifusión Democrática (2009a). 21 puntos básicos por el derecho a la comunicación. En AA. VV, *La cocina de la ley* (pp. 37-39). Buenos Aires.
- (2009b). *Vamos por una nueva ley*. En AA.VV., *La cocina de la ley* (p. 49). Buenos Aires.
- Elíades, A. G. (2003). Historia legal de la radio y la televisión en Argentina. *Oficios Terrestres*, (13), 32-56.
- Fernández de Kirchner, C. (2009a). Discurso del 1 de marzo de 2009. Recuperado de: <https://www.cfkargentina.com/mensaje-de-cristina-a-la-asamblea-legislatura-2009/>
- (2009b). Discurso del 4 de marzo de 2009. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=yDmp2xuOdJg>
- (2009c). Discurso del 18 de marzo de 2009. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=i8EmN5qj5vE>
- (2009d). Discurso del 20 de agosto de 2009. Recuperado de: <https://www.cfkargentina.com/cristina-firma-el-convenio-con-la-afa-para-el-futbol-para-todos/>
- (2009e). Discurso del 14 de septiembre de 2009. https://www.youtube.com/watch?v=XS9qlxyUqZU&ab_channel=TelamAgencia
- (2009f). Discurso del 21 de octubre de 2009. Recuperado de: <https://www.cfkargentina.com/cfk-anuncia-la-implementacion-de-la-nueva-ley-de-medios/>
- (2010a). Discurso del 15 de junio de 2010. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=4dcqJg_fp4w

- (2010b). Discurso del 21 de octubre de 2010. Recuperado de: <https://www.cfkargentina.com/cristina-presento-el-marco-regulatorio-de-venta-de-papel-de-diario/>
- (2011a). Discurso del 1 de marzo de 2011. Recuperado de: <https://www.cfkargentina.com/cfk-en-el-congreso-apertura-del-periodo-de-sesiones-ordinarias-2011/>
- (2011b). Discurso del 19 de abril de 2011. Recuperado de: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/23214-blank-54635344>
- (2011c). Discurso del 19 de octubre de 2011. Recuperado de: <https://www.cfkargentina.com/cfk-en-el-teatro-coliseo-cierre-de-campana-2011/>
- (2011d). Discurso del 5 de diciembre de 2011. Recuperado de: <https://www.cfkargentina.com/cfk-en-el-congreso-apertura-del-periodo-de-sesiones-ordinarias-2012/>
- (2011e). Discurso 10 de diciembre de 2011. Recuperado de: <https://www.cfkargentina.com/asuncion-de-cristina-kirchner-10-de-diciembre-de-2011/>
- (2012a). Discurso del 5 de marzo de 2012. Recuperado de: <https://www.cfkargentina.com/se-anuncio-el-llamado-a-licitacion-para-realizar-el-museo-y-memorial-de-las-malvinas/>
- (2012b). Discurso del 27 de abril de 2012. Recuperado de: <https://www.cfkargentina.com/cfk-trabajemos-juntos-unidos-y-organizados-para-construir-un-pais-mejor/>
- (2012c). Discurso 10 de octubre de 2012. Recuperado de: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/26127-acto-por-el-tercer-aniversario-de-la-ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>
- (2012d). Discurso 13 de diciembre de 2012. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=8tvua6e3_rs
- (2013a). Discurso 1 de marzo de 2013. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=cVOIzm-mW614&ab_channel=CasaRosada-Rep%C3%BAblicaArgentina
- (2013b). Discurso 8 de abril de 2013. Recuperado de: <https://www.cfkargentina.com/proyecto-de-democratizacion-de-la-justicia/>
- Gargarella, R. (2023). Votar o conversar. *Diario Clarín*, 20/08/2023.
- (10 de noviembre de 2024). La democracia ha quedado reducida a elecciones periódicas. *Letra Ñ*.
- Lozano, L. M. (2010). Libertad de expresión y derecho a la información. En Centro de Estudios Legales y Sociales, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2010* (pp. 297-341). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Schumpeter, J. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.
- Segura, M. (2011). La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina. *Argumentos. Revista de Crítica Social*, (13), 83-108.

**Anexo. Discursos de Cristina Fernández de Kirchner
entre el 1 de marzo de 2009 y el 28 de agosto de 2013 analizados**

| FECHA | LUGAR (cuando no se aclara el país, es Argentina) | FUENTE |
|------------|---|---|
| 1/03/2009 | Congreso de la Nación. | Mensaje de Cristina a la Asamblea Legislativa 2009 |
| 3/03/2009 | Quinta de Olivos. | https://www.youtube.com/watch?v=H35np8UBSBU&ab_channel=ArchivoDiChiaraCanal2 |
| 4/03/2009 | Quinta de Olivos. | https://www.youtube.com/watch?v=yDmp2xuOdJg |
| 18/03/2009 | Teatro Argentino, Buenos Aires. | https://www.youtube.com/watch?v=i8EmN5qj5vE |
| 2/04/2009 | Londres, Reino Unido. | 2 de abril de 2009: Homenaje a los caídos en Malvinas, desde Londres |
| 7/04/2009 | Quinta de Olivos. | https://www.youtube.com/watch?v=Yswjy4vHp1A&ab_channel=ArchivoDiChiaraCanal2 |
| 23/04/2009 | Casa Rosada, | https://www.youtube.com/watch?v=zjamOjd7D7M |
| 24/04/2009 | Aeropuerto de Ushuaia. | https://www.youtube.com/watch?v=YfyaawS31wE |
| 30/04/2009 | Centro Cívico de San Juan. | https://www.youtube.com/watch?v=76hibq05axo |
| 25/05/2009 | Misiones. | Cristina en el acto del 25 de mayo de 2009 |
| 1/06/2009 | Chubut. | https://www.youtube.com/watch?v=udcgaYTKMPQ&ab_channel=militantesperonistas |
| 1/06/2009 | Santa Cruz. | https://www.youtube.com/watch?v=LL8v3ZpZ818&t=12s&ab_channel=militantesperonistas |
| 8/06/2009 | Formosa. | https://www.youtube.com/watch?v=1qcDjQar2es&ab_channel=militantesperonistas |
| 15/06/2009 | Asamblea de la OIT, Ginebra, Suiza. | https://www.youtube.com/watch?v=CEG9XNyxarc&ab_channel=militantesperonistas |
| 29/06/2009 | Casa Rosada. | https://www.youtube.com/watch?v=zhDXMe-vjiY&ab_channel=JuanIgnacioIncardona |
| 9/07/2009 | Casa de Tucumán. | https://www.youtube.com/watch?v=0e8meCUwL8o&ab_channel=CasaRosada-Rep%C3%BAblicaArgentina |

| | | |
|------------|--|---|
| 29/07/2009 | Casa Rosada. | https://www.youtube.com/watch?v=dpwpXVGK3I4&ab_channel=ElenaCalv%C3%ADn |
| 10/08/2009 | UNASUR, Quito, Ecuador. | CFK en la Cumbre de UNASUR 2009 |
| 20/08/2009 | Predio AFA Ezeiza, Provincia de Buenos Aires. | Firma del convenio con la AFA para el Fútbol Para Todos |
| 28/08/2009 | San Carlos de Bariloche | CFK en la Cumbre Extraordinaria de UNASUR 2009 |
| 1/09/2009 | Parque Norte | https://www.youtube.com/watch?v=cJyfNdb3GpQ&ab_channel=militantesperonistas |
| 11/09/2009 | Ex ESMA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. | https://www.youtube.com/watch?v=ZJV5VY9Yu4E&ab_channel=militantesperonistas |
| 14/09/2009 | Casa Rosada | https://www.youtube.com/watch?v=XS9qlxyUqZU&ab_channel=TelamAgencia |
| 23/09/2009 | Asamblea de la ONU, New York, EE.UU. | Discurso de Cristina Kirchner en la ONU, 2009 |
| 5/10/2009 | Malvinas Argentinas, Provincia de Buenos Aires. | https://www.youtube.com/watch?v=n2VSePAHpkG&ab_channel=militantesperonistas |
| 17/10/2009 | Teatro Argentino de La Plata, Provincia de Buenos Aires. | https://www.youtube.com/watch?v=bPviTCh1M6Y&ab_channel=militantesperonistas |
| 21/10/2009 | La Plata, Provincia de Buenos Aires | CFK anuncia la implementación de la nueva Ley de Medios; https://www.youtube.com/watch?v=Ce1T689fUok |
| 29/10/2009 | Buenos Aires, Argentina | Palabras de Cristina Fernández de Kirchner anunciando la Asignación Universal por Hijo |
| 9/11/2009 | Hotel Sheraton Libertador, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. | https://www.youtube.com/watch?v=Uh9lZqXffnw&ab_channel=militantesperonistas |
| 10/11/2009 | Club Sindicato del Seguro, Moreno, Provincia de Buenos Aires. | https://www.youtube.com/watch?v=R1WBhf45Lt4&ab_channel=militantesperonistas |
| 12/11/2009 | Unión Ferroviaria, Provincia de Buenos Aires | https://www.youtube.com/watch?v=dyV-VA1iuBc&ab_channel=militantesperonistas |
| 27/11/2009 | Conferencia de Prensa en Roma, Italia | https://www.youtube.com/watch?v=08RGN4C7fco&ab_channel=militantesperonistas |
| 30/11/2009 | S/D | https://www.youtube.com/watch?v=0j1znkbbQBE&ab_channel=militantesperonistas |
| 1/03/2010 | Congreso de la Nación | https://www.cfkargentina.com/cfk-en-el-congreso-apertura-del-periodo-de-sesiones-ordinarias-2010/ |
| 15/06/2010 | Municipalidad de 3 de Febrero, Provincia de Buenos Aires | https://www.youtube.com/watch?v=4dcqJg_fp4w |
| 23/06/2010 | Acto de firma del convenio de desendeudamiento de las provincias | https://www.cfkargentina.com/convenio-de-desendeudamiento-de-las-provincias/ |

| | | |
|------------|---|--|
| 24/09/2010 | Asamblea General de la ONU, Nueva York, EE. UU. | https://www.cfkargentina.com/cfk-en-la-onu-mensaje-en-la-asamblea-general-de-2010/ |
| 21/10/2010 | Casa Rosada | https://www.cfkargentina.com/cristina-presento-el-marco-regulatorio-de-venta-de-papel-de-diario/ |
| 20/11/2010 | Casa Rosada | https://www.youtube.com/watch?v=qoZcCikKCOM&ab_channel=CasaRosada-Rep%C3%BAblicaArgentina |
| 1/03/2011 | Congreso de la Nación Argentina | https://www.cfkargentina.com/cfk-en-el-congreso-apertura-del-periodo-de-sesiones-ordinarias-2011/ |
| 19/04/2011 | Santiago del Estero | https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/23214-blank-54635344 |
| 21/09/11 | Asamblea General de la ONU; Nueva York, EE. UU. | https://www.cfkargentina.com/discurso-de-cristina-kirchner-66a-asamblea-general-de-la-organizacion-de-las-naciones-unidas/ |
| 19/10/2011 | Teatro Coliseo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. | https://www.cfkargentina.com/cfk-en-el-teatro-coliseo-cierre-de-campana-2011/ |
| 3/11/2011 | Cannes, Francia, G20 | https://www.cfkargentina.com/discurso-de-cristina-en-la-cumbre-del-g-20-2011-en-cannes/ |
| 5/12/2011 | Teatro Coliseo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires | https://www.youtube.com/watch?v=cvnOFh5kq3o&ab_channel=T%C3%A9lam https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/25587-acto-de-asignacion-de-frecuencias-de-radio-fm-a-municipios-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion |
| 10/12/2011 | Plaza de Mayo | https://www.cfkargentina.com/asuncion-de-cristina-kirchner-10-de-diciembre-de-2011/ |
| 1/03/2012 | Congreso de la Nación Argentina | https://www.cfkargentina.com/cfk-en-el-congreso-apertura-del-periodo-de-sesiones-ordinarias-2012/ |
| 5/03/2012 | Ex ESMA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires | https://www.cfkargentina.com/se-anuncio-el-llamado-a-licitacion-para-realizar-el-museo-y-memorial-de-las-malvinas/ |
| 27/03/2012 | Casa Rosada | https://www.cfkargentina.com/cristina-presenta-el-anteproyecto-de-reforma-del-codigo-civil-y-comercial/ |
| 16/04/2012 | Casa Rosada | https://www.cfkargentina.com/cristina-anuncia-la-recuperacion-de-y-pf-por-parte-del-estado-nacional/ |
| 27/04/2012 | Estadio de Vélez Sarsfield, Ciudad Autónoma de Buenos Aires | https://www.cfkargentina.com/cfk-trabajemos-juntos-unidos-y-organizados-para-construir-un-pais-mejor/ |

| | | |
|------------|--|---|
| 10/10/2012 | Casa Rosada | https://www.youtube.com/watch?v=wnuCiQ7MOYw https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/26127-acto-por-el-tercer-aniversario-de-la-ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion |
| 13/12/2012 | Benavídez, Provincia de Buenos Aires | https://www.youtube.com/watch?v=8tvua6e3_rs |
| 1/03/2013 | Congreso de la Nación Argentina | https://www.cfkargentina.com/cristina-inauguro-las-sesiones-ordinarias-del-congreso-2013/ |
| 8/04/2013 | Museo del Bicentenario, Casa Rosada. | https://www.cfkargentina.com/proyecto-de-democratizacion-de-la-justicia/ |
| 18/04/2013 | Casa Rosada. | https://www.youtube.com/watch?v=c9Hy2oYulNY&t=23s&ab_channel=Televisi%C3%B3n%20P%C3%BAblica https://www.youtube.com/watch?v=uRc1PAqLYR0&t=7s |
| 14/05/2013 | Universidad Nacional de La Matanza, Provincia de Buenos Aires. | https://www.cfkargentina.com/debate-sobre-democratizacion-de-la-justicia-en-la-universidad-nacional-de-la-matanza/ |
| 25/05/2013 | Basílica de Luján, Provincia de Buenos Aires. | https://www.cfkargentina.com/25-de-mayo-una-decada-ganada-por-el-pueblo/ |
| 19/06/2013 | Universidad Nacional de Córdoba. | https://www.cfkargentina.com/radios-universitarias-ley-de-medios-cristina-cordoba-unc/ |
| 3/07/2013 | Colegio Militar de la Nación, El Palomar, Buenos Aires. | https://www.cfkargentina.com/cristina-jefes-fuerzas-armadas-la-unica-subordinacion-que-tenemos-es-con-la-patria/ |
| 16/07/2013 | Teatro Gaumont, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. | https://www.cfkargentina.com/reinauguracion-del-historico-cine-gaumont/ |
| 30/07/2013 | Planta de Samsung, Cañuelas, Provincia de Buenos Aires. | https://www.cfkargentina.com/cristina-canuelas-lavarropas-samsung/ |
| 3/08/2013 | La Matanza, Provincia de Buenos Aires. | https://www.cfkargentina.com/discurso-de-cristina-en-la-matanza/ |
| 6/08/2013 | ONU, Nueva York, Estados Unidos | https://www.cfkargentina.com/cristina-kirchner-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu/ |

Criptomonedas: entre la economía digital y la necesidad de regulación



Kevin Axel Costa*

Introducción

Julio Olivera (abogado y economista argentino), en su obra fundacional, *Economía y hermenéutica*, define la existencia de dos ámbitos bien diferenciados en materia económica. El de la economía que podríamos definir como “real”, el de los bienes materiales (en base a los cuales va a desarrollar la escuela estructuralista para explicar la inflación en países de economías dependientes) y el de la economía “ficticia” o monetaria, basada en el intercambio de dinero.

Es que en sintonía con el pensamiento de Georg Simmels, filósofo y sociólogo alemán de principios del siglo XX, el dinero es en definitiva una ficción jurídica nacida para absorber y al mismo tiempo replicar las tensiones y contradicciones sociales mediante una materialización financiera genérica del valor y la temporalidad económica. En otras palabras, el dinero refleja las relaciones de poder (entendidas como la diferencia en la posibilidad de realizar acciones o acceder a bienes materiales) preexistentes en una sociedad y facilita a partir de un bien intercambiable el sostenimiento de estas relaciones de manera relativamente armónica.

Ahora bien, el valor que posee, su posibilidad de ser una herramienta para (parafraseando los manuales clásicos) facilitar el intercambio de bienes, ser unidad de cuenta y unidad de ahorro, se fundamenta en la confianza o creencia de la sociedad (o de los individuos que componen esa sociedad) en que

* Abogado (UBA). Docente UBA/UNMa. Jefe de Trabajos Prácticos de Análisis Económico y Financiero. Especialista en Derecho Ambiental (UBA) y maestrando en Desarrollo y Políticas Públicas (UNL).

esa moneda refleja un determinado valor. Podemos observar la veracidad de esta afirmación a partir del contraste con la realidad empírica. El caso argentino, país que se caracteriza por poseer una única moneda de curso legal, el peso (más allá de algunas modificaciones introducidas por la Ley N° 27742, también denominada Ley Bases), pero cuyas sucesivas crisis económicas, procesos inflacionarios y devaluaciones han generado en la población una clara tendencia a desconfiar de su moneda nacional y a usar como unidad de ahorro o incluso para algunas transacciones de alto valor el dólar.

Para entender esta dimensión del dinero, como reflejo de la confianza de la sociedad en su valor, debemos remontarnos al origen del mismo.

La mayoría de los manuales clásicos explicitan al dinero/moneda como una especie de evolución o derivación que surge a partir del reemplazo del trueque por un medio universal que facilitara los intercambios. Sin embargo, es históricamente erróneo suponer que el trueque era una práctica habitual dentro de las sociedades. De hecho, la mayoría de los casos de trueque en la Antigüedad se daban únicamente a partir del comercio de altamar, dado que en el ámbito interno, las similitudes geográficas, culturales o de producción impiden que se desarrollara de la misma manera la práctica del trueque (Jourdain, 2024: 35-49).

Por otra lado, la mayor parte de las sociedades antiguas sí entendían la existencia de ciertos bienes, pequeños, perdurables y relativamente escasos que podían utilizar para reflejar determinado valor que esa sociedad asignaba. Ese valor no era anodino, sino que era producto de un sistema de creencias transmitido generacionalmente y que tenía un claro componente religioso, tanto así que el principal uso de estas monedas era para el cálculo de deudas en los primeros templos o ámbitos de creencia (Jourdain, 2024). La moneda es en estas sociedades no el medio de pago, sino la herramienta para calcular el valor del sacrificio que se estaba llevando a cabo.

Sin embargo, para poder vincular el bien moneda con el bien sacrificado en pos de contentar a los ancestros, dioses o fuerzas de la naturaleza era necesaria la existencia de un factor que le diera sentido a esta relación y que sostuviera este valor: la fe. Entonces la moneda/dinero era ante todo un bien cuyo valor se sostenía en la fe de quienes lo utilizaban. La fe en que se sostendrá su valor y que permitirá seguir accediendo a beneficios, si ya no divinos, si al menos materiales (Jourdain, 2024).

Por supuesto que nuestras sociedades modernas, posteriores a la Revolución francesa y al Iluminismo, requieren de algo más que la mera fe y confianza para otorgar valor a la moneda. Nuestras sociedades traducen esta fe y confianza en entramados legales y jurídicos que buscan centralizar la emisión de la moneda,¹ en paralelo en que le otorgan legitimidad al papel moneda con ciertas características, para que reflejen la relación entre los activos bancarios (redescuentos o préstamos, bonos y fundamentalmente depósitos de divisas u oro) y los pasivos bancarios (fundamentalmente el dinero en circulación entre la banca comercial y el bolsillo de los ciudadanos y ciudadanas de un país). En el caso de nuestro

¹ Stefano Ugolini en su obra *The Evolution of Central Banking* marca como el hito de origen de esta centralización en el Estado al surgimiento del Banco della Piazza di Rialto en Venecia, en el año 1619, primera institución que estatizó las tareas de guarda y transferencias de dinero. Previo a eso, la visión mercantilista, bimetalista en forma de acumulación de plata y oro generaban una emisión fundamentalmente privada.

país, por poner un ejemplo, el sistema jurídico le otorga desde el año 1935 al Banco Central de la República Argentina la potestad de acuñar la moneda de curso legal.

Estamos, por ende, ya no ante un mito religioso o mítico que fundamenta el valor de la moneda, sino ante una ficción jurídica, un axioma legal que le da a un billete de papel la asignación de ser reflejo del valor de la actividad económica y de los activos que posee en reserva un país. Sin embargo, al igual que los mitos antiguos, las ficciones jurídicas se sustentan si no únicamente en la fe, sí en la confianza y en el consenso social que refleja la creación de ese entramado jurídico y la legitimidad del mismo para con la sociedad.²

Si no es la legitimidad social la que respalda el uso de la moneda, queda entonces solamente una herramienta para seguir sosteniendo su uso: el monopolio impuesto a partir del Estado mediante la coerción social. Esto, sin embargo, genera graves problemáticas sociales y económicas, desde el surgimiento y fortalecimiento de la llamada economía informal o periférica, hasta el traslado de la ciudadanía al uso de monedas alternativas que consideran de mayor respaldo, como es el caso en nuestro país del dólar.

Las sucesivas crisis económicas, no solo en nuestras latitudes sino a escala global, con economías cada vez más dependientes de las definiciones que surjan no solo de los países centrales sino también de medidas que adopten empresas transnacionales y entidades financieras globales nos empujan a un mundo cada vez más complicado en materia de valor del dinero y de las monedas de curso legal de los países. Es en este marco que aparecen las criptomonedas o monedas virtuales.

¿Qué son las criptomonedas?

Si a Julio Olivera le parecía economía ficticia aquella vinculada a la economía monetaria o dineraria, probablemente el concepto de las criptomonedas le habría parecido el punto cúlmine de esta concepción de ilusorio con relación al dinero.

Para poder definir las criptomonedas, en primer lugar, requerimos contextualizar el mundo en el que se desarrolla la economía digital. Es a partir de esta contextualización que entendemos por qué existen dos definiciones en pugna y cuáles son las consecuencias de inclinarse por una u otra definición.

Por un lado, existe una corriente global que expresa a las criptomonedas como monedas alternativas, globales, surgidas a partir del desarrollo de la tecnología, que permite la existencia de una moneda internacional (lugar que vendrían a ocupar las criptomonedas). Esta visión del mundo sustenta la

² Excedería los fines de este trabajo el desarrollo de los niveles de consenso y legitimidad que expresara Giovanni Sartori en su libro *Teoría de la democracia* en 1988, pero para resumir indicaremos que dicho autor expresa tres niveles de consenso: el primero vinculado a los valores intrínsecos de una sociedad, el segundo a los procedimientos de acceso al poder y el tercero a la aceptación o rechazo de las políticas públicas que impulsa un gobierno. La legitimidad de un sistema político se aborda en relación con la forma en que se constituyen estos consensos. De la misma manera, el consenso originario con relación a las normas que le asignan un determinado valor a la moneda es, en principio, válido y legítimo pero esa legitimidad comenzará a fragmentarse en tanto y en cuanto disminuya el consenso social respecto a la validez o utilidad del uso de la moneda.

legitimidad del dinero en relación con el crédito comercial y el crédito internacional en lugar de la emisión que puede impulsar un Estado. Generalmente estos discursos se oponen a la intervención del Estado en la economía cuando no expresan directamente la necesidad de repensar formatos del sistema económico sin los Estados nacionales.

Otra cosmovisión de las criptomonedas es aquella que las define como un activo digital similar a los activos de las empresas. Sin embargo, a diferencia de los activos de las empresas, su valor no se corresponde con una instancia real productiva de bienes y servicios, sino que meramente se vincula a la especulación o fe respecto del valor que puedan tener en el futuro. A la par de esto, estos activos fundamentan su valor en que la confianza ya no se legitima en una estructura legal impuesta por parte de los Estados nacionales mediante un sistema jurídico sino en la confianza que muestran en ellos grandes multimillonarios que apuestan a las criptomonedas fundamentalmente con el objeto de evadir al fisco (tema que desarrollaremos más adelante).

¿Por qué nos inclinamos más por esta última definición? Primeramente por lo que mencionamos al principio: el contexto global. Estamos en un mundo signado por algunas características que son claves para entender el desarrollo de las criptomonedas:

- La descentralización de la economía con el fortalecimiento de empresas transnacionales incluso por sobre los Estados.
- Los cambios en los procesamientos de pagos.
- Los procesos de endeudamiento por parte de las economías de países dependientes en relación con los organismos de crédito internacionales y prestamistas privados.
- El apoyo de grandes multimillonarios a estas tecnologías como herramienta de escape a las regulaciones estatales y al pago de impuestos.
- La difusión de discursos antiestatales y de “crecimiento económico personal” a partir de apostar a las criptomonedas en paralelo a la instauración de la figura de ciertos multimillonarios (en particular varones multimillonarios vinculados a la economía digital) como modelos a seguir. Estos discursos, en general, interpelan fundamentalmente a varones jóvenes desempleados de clases populares de países con economías dependientes, y dada la falta de formación en cuanto a la utilización de estos activos digitales, muchas veces terminan en estafas (las famosas estafas Ponzi en algunos casos).

Estos son algunos ejemplos de los motivos por los cuales se ha incentivado el uso de criptomonedas en los últimos años y por lo cual podemos observar que nos encontramos ante un activo digital.³

Pero asimismo, la tecnología que sustenta las crypto marca su carácter como activo intangible. Básicamente la idea principal de las criptomonedas es la eliminación del intermediario en las transacciones

³ Si bien comprendemos la existencia de una diferencia conceptual cuando hablamos de criptomonedas y criptoactivos, a los fines de este trabajo los usaremos habitualmente como sinónimos, dado que ese es el uso que se le da generalmente en la jerga del ámbito crypto. Sin embargo, vale destacar que usar uno u otro concepto equivale a posicionarse de manera distinta respecto al fenómeno en cuestión.

de dinero. En las transacciones ordinarias, es necesaria la existencia de una entidad (generalmente la banca pública o privada), independiente de las dos partes entre las cuales se realiza la transacción, que pueda validar y almacenar la información de la operación cambiaria, pero que además pueda resolver disputas a futuros entre las partes.

Alrededor del año 2008, con el desarrollo de la tecnología de Bitcoin (una de las primeras monedas digitales), lo que se buscó fue reemplazar a este tercero por un modelo de cadena de bloques (conocido como *blockchain*) en formato de base de datos de público acceso. Estos datos son de carácter inmutable en el tiempo, por ende, son el registro de todas las operaciones y transferencias realizadas mediante esa tecnología, lo cual permite resolver a futuro posibles controversias entre las partes implicadas en la transferencia.

Pero además de permitir la transferencia sin un intermediario centralizado, la tecnología de Bitcoin posibilita programar las reglas con que se comportan las monedas digitales en el futuro. Por ejemplo, un usuario hace una transferencia y deja programada una acción futura. Si el usuario que recibió la transferencia hace uso del dinero antes de un plazo determinado, un porcentaje de lo transferido retorna al usuario original.

A partir de esta nueva capacidad incorporada en los criptoactivos, es que podemos diferenciar distintas clases o categorías de activos digitales, desde las clásicas bitcoins pensadas para el intercambio sin intermediarios, las *utility tokens*, que son monedas digitales utilizadas para predecir transferencias o transacciones futuras, o las *meme coins*, que son activos sin uso claro y con fines generalmente especulativos.

Esta capacidad de predecir o intentar predecir el comportamiento futuro de los criptoactivos o criptomonedas es el fundamento por el cual sus defensores las plantean como una herramienta de inversión para países con economías dependientes. En paralelo, sus detractores argumentan que es más habitual el uso especulativo de las cripto en forma de *meme coins* antes que su rol de inversión. Inclusive se observan algunos escándalos como el de Terra en el año 2022 o el de \$Libra en el 2025, *tokens* (es decir, monedas digitales que se mueven en las redes de *blockchain*) que pasaron de tener un alto valor en dólares a partir de la confianza que pusieron en ella inversores multimillonarios (en el segundo caso con la difusión incluso del presidente argentino Javier Milei) a rematarse por menos de un centavo, generando a miles de personas pérdidas multimillonarias (y obviamente ganancias multimillonarias por quienes apostaron al derrumbe de estos criptoactivos).

Estas experiencias exponen algunos de los riesgos vinculados al uso de esta tecnología. Si bien en la historia de la humanidad hay antecedentes previos de monedas “no reguladas” o no oficiales,⁴ desde la constitución de los Estados modernos, uno de los pilares ha sido siempre la regulación centralizada de la moneda. En algún sentido, la adopción de criptomonedas hace temblar este axioma del Estado

⁴ Por poner un ejemplo, en los Estados Unidos durante la llamada “Era de la Banca Libre” (1837-1863), los bancos emitieron moneda sin que hubiese supervisión del Estado. Sin embargo, las consecuencias de esto fue la emisión de billetes sin ningún tipo de supervisión que desencadenó años de inestabilidad económica y monetaria.

liberal y entraña varias amenazas. Entre ellas la más destacada es el riesgo sistémico a la especulación y la volatilidad de las criptomonedas, como mencionamos en el párrafo anterior. Pero otra amenaza inherente a las criptomonedas está vinculada a la fuga de capitales y el lavado de activos.

¿Qué hacemos con la evasión y el lavado?

En relación con el primer supuesto, siempre la inversión en criptomonedas representa la inversión en un activo no residente en el país en el cual se realiza la inversión, lo que presupone en sentido amplio una fuga de capitales, independientemente de que sea una inversión legal o ilegal.

Sin embargo, vinculado al segundo supuesto, según lo informado por la consultora Chain Analysis en el año 2021, los delitos basados en cryptoactivos están alcanzando récords históricos. Para ejemplificar, según la misma consultora, en el año 2021 se recibieron 14.000 millones de dólares con direcciones ilícitas de cryptoactivos frente a los 7.800 de direcciones ilícitas del año 2020.⁵

Si bien son bajas en relación con el total de movimientos que se realizan vinculadas a las criptomonedas, el aumento en la cantidad de dinero lavado mediante crypto es una clara amenaza y no deja de representar un problema que la falta de regulaciones al respecto en varios países dificulta aún más.

Inclusive tanto el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se encuentran actualmente promoviendo medidas de control y regulación que mitiguen los efectos adversos del uso de crypto.

En particular el GAFI dictó la recomendación 15 del año 2018, donde recomienda a los países tomar medidas regulatorias en lo relativo a los activos digitales para evitar el anonimato de los beneficiarios finales de las operaciones y transacciones vinculados a los mismos. Sin embargo, esto no ha impedido que ciertos países sigan sin regular las criptomonedas constituyéndose como guardias fiscales (por ejemplo Suiza, Singapur, Islas Caimán, Malta, Bielorrusia, Estados Unidos, Alemania, Malasia, entre otros). Estos países en general eximen de impuestos a la tenencia de criptomonedas entendiéndose como bienes de capital.

Un caso paradigmático, El Salvador

En septiembre del año 2021 el gobierno de Nayib Bukele aprobó la llamada Ley Bitcoin constituyéndose a la criptomoneda como la primera crypto de curso legal.

¿Cuál fue el origen de esta medida? Básicamente el gobierno de Bukele se encontraba en conflicto con el Fondo Monetario Internacional. El FMI le exigía al gobierno varias condiciones de renegociación de deuda, entre ellas la reducción del gasto público. El gobierno de El Salvador buscó una alternativa

⁵ Ver en <https://go.chainalysis.com/2021-Crypto-Crime-Report.html>

especulativa apostando por pasar de su moneda de curso legal al bitcoin. Sin embargo en enero de este año, el presidente Bukele retrotrajo la medida quitándole al Bitcoin su condición de moneda de curso legal en el país centroamericano. Entre las razones de este cambio de postura se encuentra el aumento de la pobreza que vivió el país durante estos años (a mediados de 2024, un estudio del Banco Central de Reserva reveló que en El Salvador había 55.000 pobres más que el año anterior), además de las presiones y negociaciones con el FMI.⁶

Pero además El Salvador también fue laboratorio para otras medidas como la creación de la billetera virtual estatal Chivo y el rol de *influencers* en la difusión del uso de bitcoin y de esta billetera. La billetera en cuestión fue desarrollada por una empresa de Chicago, Athena Bitcoin Global, cuyas acciones pasaron de 22 centavos de dólar en mayo del 2021 a 33 dólares en septiembre del mismo año después del acuerdo con el gobierno salvadoreño y de la difusión de *influencers*. Vale aclarar que posterior al fracaso del modelo de Bukele en materia de criptomonedas, las acciones de la empresa cayeron a 5 centavos de dólar en el año 2023 (Burgos y Scasserra, 2024: 10-15).

Regulaciones existentes

Es evidente que una tecnología que entraña los riesgos que mencionamos precedentemente y cuyas consecuencias pueden ejemplificarse en pérdidas multimillonarias para ciudadanos y países, requiere de la existencia de regulaciones que permitan coordinar y condicionar su uso.

¿Cuál es la experiencia internacional en la materia? Un caso paradigmático de regulación es el Reino Unido. La Financial Conduct Agency (FCA) viene regulando las empresas financieras que brindan servicios a los consumidores, ya sean empresas minoristas o mayoristas. La normativa obliga a las empresas a registrarse ante la FCA y expresar qué tipo de servicios brindan y a su vez las intimas a cumplir con ciertos requisitos mínimos antilavado.

Además, la Agencia de Normas de Publicidad del Reino Unido (la ASA) supervisa los anuncios y publicaciones en páginas web, redes sociales y similares en materia de difusión y promoción de criptoactivos.

Paralelamente, las empresas proveedoras de cripto deben remitir a las autoridades información con relación al originador y beneficiario de las transferencias de cripto, si estos se encuentran registrados, los nombres comerciales y reales y sus respectivos números de cuenta. Además se ha planteado la necesidad de fortalecer las reglas para las plataformas de comercio en criptomonedas para impulsar la actividad cripto en el Reino Unido pero contemplando las regulaciones para apostar a que sea una gestión de inversión y no especulativa. Bastante en sintonía avanza la Unión Europea con la conocida ley MiCA del año 2023, que no solamente define al bitcoin y similares como criptoactivos y repre-

⁶ Recuperado de <https://elpais.com/america/2025-01-30/bukele-da-marcha-atras-y-retira-al-bitcoin-la-condicion-de-moneda-legal-en-el-salvador.html>

sentación de valor sino que además obliga a los emisores de cripto a registrar sus plataformas en los llamados “libros blancos” con las rutas e información técnica.⁷

Por otra parte, en los Estados Unidos es difícil aún encontrar una regulación estatal consistente y continua en la materia. La ausencia de sistemas impositivos claros en relación al cobro de tributos para con los criptoactivos ha llevado a algunos autores a colocar al gigante norteamericano como una guarida fiscal en materia de criptomonedas.

Actualmente la Red de Ejecución de Delitos Financieros (FinCEN) no considera que las criptomonedas sean monedas de curso legal pero sí que las transacciones constituyen transmisiones de dinero toda vez que los *tokens* se configuran en “representaciones digitales de valores que sustituyen a la moneda”. Esto posibilita colocar a estas transacciones bajo la órbita de la Ley de Secreto Bancario de EE.UU. y obliga a los proveedores de cripto a registrarse en FinCEN, tener registros apropiados y presentar balances ante las autoridades fiscales. Sin embargo, no es homogéneo el tratamiento que se le da a los criptoactivos en los Estados Unidos. Mientras que la SEC (Comisión de Bolsas y Valores de EE.UU.) señala que las criptomonedas son valores y que deben aplicarse las leyes de valores de manera integral, la Comisión de Comercio de Futuros Productos Básicos (CFTC) describe al bitcoin como un producto básico, llama a no dañar la economía basada en cripto y autoriza que los derivados de la economía digital se negocien públicamente.

En el caso argentino, los criptoactivos se encuentran regulados fundamentalmente por dos instrumentos legales. Por una parte la ley N° 27739 de marzo del año 2024 que incorpora al Código Penal de la Nación la definición de “Proveedor de Servicio de Activos Virtuales (PSAV) a cualquier persona humana o jurídica que realice intercambio o emisión de activos virtuales, y la Resolución N° 1058/2025 de la Comisión Nacional de Valores (CNV) que obliga a las empresas y personas definidas como PSAV la incorporación en un registro oficial, fija requisitos en materia de ciberseguridad, prevención de lavado de dinero y custodia de activos virtuales.⁸

Si bien es positivo el avance en materia de regulación en nuestro país, observamos no obstante una serie de problemas en relación con la manera en que se abordó la regulación.

En primer lugar, el aumento en el uso de criptomonedas en nuestro país está claramente vinculado a la situación crítica que atraviesa nuestra economía desde hace varios años. Procesos de alta inflación, recesión económica, devaluación de la moneda de curso legal, aumento de la economía informal, que han segmentado la confianza en la moneda oficial e impulsado la búsqueda de alternativas.

Esto nos remite a que debemos observar en base a este contexto a cuáles son los objetivos que persiguen los usuarios de criptomonedas a los fines de dar una regulación acorde a nuestro país. Y es aquí donde la normativa local fracasa.

7 Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/european-crypto-assets-regulation-mica.html>

8 Recuperado de <https://www.boletinoficial.gov.ar/detalleAviso/primera/322539/20250314>

A diferencia de la norma MiCA de la Unión Europea que mencionamos anteriormente o de los sistemas regulatorios del Reino Unido o de los Estados Unidos, el nuestro carece de una diferenciación entre los distintos tipos de activos digitales. Al no encontrarse diferenciada la regulación por tipo de activo termina imponiéndose una mayor confusión para usuarios e inversores, lo cual no solo desalienta inversiones sino que además induce a errores por parte de inversores que pueden terminar en estafas y pérdidas millonarias como pasó efectivamente con el ya mencionado caso \$Libra.

Conclusión. La necesidad de una regulación moderna y cooperativa

A partir de todo lo desarrollado hasta ahora, percibimos cómo la discusión respecto a las criptomonedas o criptoactivos envuelve en realidad una discusión más profunda en relación con la forma en que se desarrolla la economía en nuestros países y a escala global.

Desde su origen, el dinero se constituyó como la herramienta en la que se plasman las relaciones y tensiones sociales. La discusión respecto a su legitimidad fue saldada en los Estados modernos a partir de la centralización de su emisión y manejo por parte del Estado y acorde a un sistema jurídico y normativo con consenso social.

Sin embargo, las transformaciones globales vinculadas a los cambios en las relaciones de poder del sistema capitalista, el surgimiento de megamultimillonarios relacionados al mundo de la economía digital, el desarrollo de una tecnología capaz de reemplazar el rol de los bancos por cadenas de datos y la popularización de las criptomonedas por parte de una ciudadanía sometida muchas veces a problemáticas económicas como la inflación o la recesión de manera continua han sido el caldo de cultivo perfecto para la descentralización del manejo de la moneda y que esta comience a ser suplantada por activos digitales.

No obstante, lejos de resolver estos problemas sociales, el uso irrestricto y no regulado de los criptoactivos, ha generado nuevas amenazas para la comunidad. En primer lugar, el riesgo sistémico que entraña la apuesta por un activo digital que no posee un respaldo en un intermediario o en un sistema jurídico sino en la confianza de otros ciudadanos en la validez de dicho activo. Segundo, la pérdida de recursos que se invierten en activos que en general no tienen un correlato de inversión productiva real y mucho menos en el país en el cual se llevan a cabo las inversiones. Tercero, los peligros vinculados a la forma en que el lavado de activos devenido del crimen organizado y tareas ilícitas encuentran refugio en la economía digital. Cuarto, la manera en que la falta de información certera respecto a la tecnología involucrada (incluso muchas veces por parte de autoridades gubernamentales) lleva a regulaciones insuficientes o a medidas incorrectas, lo cual incentiva aún más la confusión al respecto pudiendo incluso generar efectos adversos.

En definitiva. No hay duda de que la economía digital llegó para quedarse. De la misma manera de que tampoco hay duda de que cuando se la ha dejado librada al azar y al mal denominado libre mercado, los resultados han sido dañinos para la sociedad, como consta en los casos de El Salvador y los

escándalos de las *meme coins* Terra y \$Libra. Se requiere entonces de regulaciones eficientes, diferenciadas para tipo de activos y fundamentalmente requerimos de Estados nacionales creativos, fuertes y con perspectivas de articulación y cooperación regional y global para incentivar este mercado innovador pero de manera tal que esté al servicio de la ciudadanía y de la inversión productiva.

Referencias bibliográficas

- Burgos, M. y Scasserra, S. (coords.) (2024). *Criptomonedas. Un desafío al Estado y a los bancos*. Buenos Aires: Ediciones Continente.
- Jourdain, É. (2024). *Teología del capital*. Buenos Aires: La Cebra ediciones.
- Mallamaci, M. (2024). *Poder y dinero en la era del bitcoin*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Olivera, J. H. G. (2010). *Economía y hermenéutica*. Sáenz Peña: EDUNTREF.

La teoría crítica del derecho frente al debate sobre el modelo económico en la Constitución política peruana de 1993



*Marco Antonio Flores Ticona**

En Perú, hasta antes de la pandemia de COVID-19, cuestionar el modelo económico introducido en la Constitución de 1993, durante el fujimorato, además de su legislación, podía representar un pecado capital. Pues se presuponía que aquella constitución y su modelo de economía “liberal” habían “rescatado” a la economía peruana del fondo al cual las políticas nacionalistas del gobierno de la segunda mitad de la década de 1980 habían sumido. Para graficar la situación crítica, se apuntaba que la inflación a finales de aquella década alcanzó la cima de 8,000%.

Por su parte, desde la Constitución de 1993 en adelante, todos los gobernantes, aun posteriores a la caída de Fujimori en 2000, se mantuvieron “atados a las políticas del Consenso de Washington” (Crabtree y Durand, 2017: 180). En tanto, durante la primera década del presente siglo, algunos países vecinos iban virando hacia modelos alternativos como el posneoliberalismo, el Perú, sus gobernantes y políticas más bien se mantuvieron afines al paradigma neoliberal, recurriendo a distintos discursos: orden económico durante el fujimorato (1990-2000), chorreo (*trickle-down*) con Toledo (2001-2006), crecimiento económico con García (2006-2011), inclusión social con Humala (2011-2016), destrabe con Kuczynski (2016-2018) (Merino, 2018). Del mismo modo, los sucesivos y breves gobernantes: Vizcarra (2018-2020), Merino (2020), Sagasti (2020-2021), Castillo (2021-2022) y Boluarte (2023-2024).

* Diplomatura Corrientes Críticas del Derecho UNPAZ.

Sin embargo, aun cuando desde el inicio de vigencia de dicha constitución no hayan faltado las tensiones entre el Estado y la sociedad, no fue sino hasta la emergencia sanitaria del coronavirus que la población de manera general tuvo la sensación de que, pese a los discursos sobre estabilidad y crecimiento económico, las cosas no habían funcionado. Esa percepción fue la manifestación de la afectación inmediata y precedentes en ámbitos de la cotidianeidad de las personas, principalmente: salud, educación y trabajo. Así, en relación con la primera, en junio de 2021, Perú llegó a ser el país con la mayor tasa de mortalidad por COVID-19 en todo el mundo (Msf, 2021), con desbordes en la atención de las unidades de cuidado intensivo, ausencia de oxígeno medicinal para pacientes y brechas en el acceso a vacunas. En materia educativa, a febrero de 2022, la Unicef reportó que Perú era uno de los países que durante el 2022 y 2021 permaneció con las escuelas totalmente cerradas (Unicef Perú, 2022), limitando el dictado de clases a la virtualidad, esto sin tener en cuenta la brecha digital sobre todo en las zonas rurales. En cuanto al trabajo, es preciso apuntar que Perú tiene una de las tasas más altas de informalidad laboral en América Latina. En ese marco, con anterioridad a la pandemia de coronavirus, en 2019, la tasa de informalidad laboral fue de 72,9%, en tanto que durante los años 2020 y 2021 dicha tasa alcanzó al 75,3% y 76,8%, respectivamente (Observatorio Ceplan, 2023). Por lo general, la informalidad laboral se asocia a una deficiencia en la cobertura de protección social. Dicha situación se vio agravada con la declaratoria de estado de emergencia sanitaria, pues, en el ámbito del trabajo, se presentó el escenario de, por un lado, un gran porcentaje de la población con dependencia del trabajo diario para obtener ingresos que permitan su subsistencia y de sus familias, con limitaciones en la posibilidad de poder realizar trabajo remoto y; por el otro, fuertes restricciones y controles dispuestas por el gobierno para la libertad de tránsito de dichos trabajadores. A su vez, la imposibilidad de subsistir en las grandes urbes hizo que miles de personas migraran de regreso, incluso caminando, a sus lugares de origen, principalmente, en las zonas rurales (Chávez y Turkewitz, 2020).

Al desencanto de la población con el supuesto modelo de crecimiento, se añadieron reportes de organizaciones internacionales, como Oxfam internacional (s./f.), que indicaban que a 2015 el 1% de la población poseía más riqueza que el resto del planeta. Y que, en particular, la región de América Latina se habían tornado en una de las más desiguales del planeta (Lissardy, 2020). Ese sentimiento, de modo similar pero anterior, tuvo reacciones notables en otras latitudes como fue el caso del estallido chileno en 2019: expresión del rechazo popular al modelo neoliberal acogido en la Constitución chilena de 1980 durante la dictadura pinochetista.

Así pues, en Perú, a pesar de la posible estabilización económica que pudiera haber generado las políticas del consenso de Washington, la pandemia puso también en evidencia que el mantra de liberalización, desregulación y privatización no habían tenido mayores incidencias en salud, educación pública y trabajo desde el Estado peruano. Con todo, desde distintos sectores tanto del espectro político como del académico, se mantuvo un férreo respaldo al modelo económico del texto constitucional de 1993. En ese sentido, por ejemplo, un joven político de centro manifestaba “(v)amos a defender el actual capítulo económico de la constitución” (Perú 21, 2020); y otro, académico, destacaba, incluso antes de la pandemia, en referencia a la adopción constitucional del “despectivamente” llamado neoliberalismo, que fue “unánimemente adoptad[o] en la región [...] ha tenido buenos resultados” (Sumar,

2019), toda vez que, “consagra el manejo ordenado de la economía, el gasto enfocado en los sectores más sensibles socialmente y un balance entre regulación y libre mercado que incluso disgusta al más libertario” (Sumar, 2023).

A pesar de las críticas, estas no fueron tomadas en serio o materializadas en reforma alguna a nivel constitucional. En cambio, no faltaron los argumentos de defensa, usualmente de índole histórica, referido a que dicho modelo económico había traído estabilidad y crecimiento económico ante la crisis de la década de 1980; o, materialistas, que aludían a que una norma *per se*, como es el caso de la constitución, y su cambio, no garantizaba por sí misma la prosperidad económica de un país.

Sea como que fuere, la viabilidad de algún posible debate sobre el modelo económico constitucional fue minimizado. No fue sino hasta la primera mitad de 2021 que nuevamente se mostraron atisbos de aquella discusión, esto con ocasión de las elecciones generales en la que inesperadamente resultó electo Pedro Castillo, dirigente sindical, rondero y profesor de origen “provinciano”, extraño a la tradicional política capitalina y quien ganó, con pequeño margen y en segunda vuelta, a la hija del ex dictador Alberto Fujimori (Keiko Fujimori) –que alegó un fraude, no obstante sin pruebas–. Es innegable que la victoria de Castillo, además de recibir un gran respaldo popular por una cuestión identitaria al ser “alguien como nosotros”, fue también reflejo del descontento de la población frente a la desigualdad percibida (Fowks, 2021), así el eslogan de campaña de Castillo fue el de “no más pobres en un país rico”. Sin embargo, tuvo como némesis al parlamento, el cual integrado por una mayoría de oposición y con el fujimorismo a la cabeza bloqueó cualquier intento de transformación profunda en el rumbo del país. Ciertamente, Castillo tampoco tuvo la osadía de emprender algún cambio significativo. De modo que su mandato se limitó a la sobrevivencia, en medio de continuos cambios ministeriales, el asedio mediático, acusaciones penales y una rígida fiscalización parlamentaria; y que, el 7 de diciembre de 2022, concluyó con su vacancia y detención, luego de que él intentara llevar a cabo la disolución del Congreso y el cierre de varias instituciones.

Inmediatamente el Congreso peruano tomó juramento a la vicepresidenta de Castillo: Dina Boluarte, alguien que no contaba con mucha experiencia política, ni el carisma y reconocimientos de Castillo, y que, sin embargo, devino en la primera mujer presidenta de la historia republicana de Perú. Durante sus primeros días en el cargo manifestaba que su mandato sería una transición en tanto se convoquen y realicen las elecciones generales; sin embargo, prontamente la población advirtió la existencia de un pacto, entre Boluarte y el Parlamento, de permanencia hasta 2026. Ello dio lugar, en distintas regiones de Perú, a un estallido social, con un número significativo de 1327 protestas y movilizaciones sociales entre diciembre de 2022 y marzo de 2023, que terminó con un aproximado de 800 civiles heridos y la muerte de alrededor de 50 personas –varios de origen indígena e inclusive menores de edad– a manos de las fuerzas del orden (Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2023), en lo que organizaciones internacionales de derechos humanos han calificado como casos de “ejecuciones extrajudiciales”. No obstante, sin responsabilidad penal ni política hasta la fecha.

Durante el estallido social muchas fueron las consignas de población, a saber: la liberación de Castillo, el cierre del Congreso, el adelanto de elecciones generales, pero también la convocatoria a una Asam-

blea General que debatiera y aprobara una nueva constitución con un nuevo modelo económico y mayor representatividad (Rojas, 2023). Sin embargo, además de la brutal represión policial y militar, la estigmatización de las demandas por parte de las élites políticas y económicas disiparon la cabida de discusión sobre el modelo económico constitucional.

En el curso del estallido social, una de las proclamas de la población era la de “esta democracia ya no es democracia” y, ciertamente, desde el fin del estallido social, es interesante constatar que el Parlamento peruano ha ido emprendiendo una serie de (contra)reformas legales, institucionales y captura de estas con el objeto de obtener mayor poderío, por supuesto, con la aquiescencia de Boluarte y en clara violación del principio de separación de poderes, erosionando la democracia que linda con el autoritarismo. A decir de las reformas legales, por ejemplo, a nivel constitucional, luego de que en 2018 vía referéndum el 90% de la población electoral dijera que no a la bicameralidad, el actual Parlamento aprobó su restauración a 2026, modificando para ello 53 artículos de la Constitución (McCubbin, 2024). Así, a la fecha, el Parlamento, en total, ha realizado 65 cambios constitucionales orientados a modificar la estructura del Estado y la separación de poderes (Chinchay, 2024), lo que lleva a pensar que se erige como una Asamblea Constituyente de facto, modelando a conveniencia la Constitución. Por su parte, en lo que incumbe al régimen económico constitucional, dicho Parlamento, en cambio, no ha llevado a cabo reforma constitucional que implique algún tipo de transformación profunda en cuanto a su modelo económico. Se afirma, más bien, su “pulcritud ideológica”, no obstante manteniéndose en la población la percepción de fallo del modelo económico (Ipsos, 2023) y creciendo en ella el apoyo al cambio de Constitución (Pereda, 2023). Se añade a eso el actual mayoritario rechazo del Ejecutivo y Legislativo que gira en torno al 90% (Rodríguez, 2024).

Sin ánimo de extenderme más en la descripción de los hechos recientes y la situación actual de Perú, la discusión alrededor del modelo económico adoptado en la Constitución de 1993 me lleva a preguntarme sobre el papel que la teoría crítica del derecho podría desempeñar en un debate próximo sobre la cuestión, teórica en dicho caso, del derecho y el capitalismo neoliberal.

Para abordar esa interrogante, toda vez que el punto de vista inicial sea teórico, quisiera reaccionar, como provocación, a la reciente publicación de la obra *Crítica a la economía política del derecho* del jurista iusmarxista puertorriqueño Carlos Rivera-Lugo (2024), pues, en esta pequeña obra, el profesor Rivera-Lugo expone planteos centrales sobre la teoría crítica del derecho y el capitalismo neoliberal.

El primero se refiere a que bajo su concepción sería más preciso referirnos no tanto al derecho en general como a la *forma-jurídica* del capital, en particular, pues esta última es la “forma social e histórica específica que está *íntimamente* trabada con las relaciones sociales y de poder capitalistas” (2024: 40). Coincide con Evgeny Pashukanis al señalar que la forma-jurídica se encuentra relacionada a la forma-mercancía y a su proceso de intercambio patrimonial y reproducción del capital (p. 38). Para esto último, en particular –nos dice– ha sido relevante el papel del Estado, el Estado burgués, y su derecho de corte estadocéntrico. Mas, –añade– con el declive del Estado de bienestar o social “[e]l capital se ha hecho directamente Estado y lo ha privatizado para todos los fines” y que “sus leyes [...] se han constituido ya abiertamente en eje ordenador del derecho”. De ese modo “[l]o jurídico ha que-

dado así absorbido como nunca antes bajo lo económico, lo que le facilita al capital funcionar como forma directa de control y regulación social, mediante una serie de dispositivos de poder estatales y extraestatales” (p. 30).

En consecuencia, para Rivera-Lugo (2024), “el derecho es una forma fechitizada de dominación”, dado que “la alegada autonomía del derecho es una ficción o ilusión ideológica” (p. 62). A decir de esta última, afirma, que la pretensión de una autonomía relativa del derecho, por un lado, habría sido solo una excepción que se manifestó con el declive de los Estados de bienestar y que, por contrario, el carácter de dominación capitalista del derecho habría sido mostrado por la contrarrevolución neoliberal. Por otro lado, en sintonía con la teoría derivacionista del Estado, la autonomía relativa sería una “ilusión ideológica”, pues encubre las heterodeterminaciones reales (p. 90). Así pues, “sostener hoy la tan pregonada autonomía relativa de esas formas capitalista conocidas como Estado y derecho resulta ya insostenible” (p. 76).

De ahí que, en respuesta a su interrogante sobre en qué consiste la teoría crítica del derecho hoy, responda que “una teoría crítica del derecho debe asumir la obsolescencia de la forma jurídica como modo predominante de regulación social cuyo fin es la reproducción de las relaciones sociales prevalecientes bajo el capitalismo” (p. 36). Por lo que su propuesta central sea la de “transitar alternativamente hacia un horizonte de autonormatividad comunizada que rompa con la juridicidad Estadocéntrica del capital” (p. 34), que, siguiendo a Jean Carbonnier, se encontraría en un *no-derecho* (y un *no-Estado*). Entendiendo como *no-derecho*:

[a]l sistema normativo que se practica cotidianamente con independencia de que esté formalmente enunciado como parte del Estado de derecho. Es el orden normativo societal autogestionado y vivido, sin necesidad de su formalización jurídica, a nivel de la comunidad, los movimientos sociales, las asociaciones civiles, así como entre amistades, parejas y familiares, entre otros (2024: 38).

Pues, para Rivera-Lugo, el desafío de la teoría crítica del derecho es la potenciación de modos alternativos de normatividad (colectivos e individuales).

Presentados, en líneas generales, sus planteos centrales, y sin ánimos de dejar de reconocer lo interesante de ellos, pensamos, sin embargo, que algunas cuestiones pueden ser problemáticas, estas son: la restricción en su concepción del derecho y su autonomía relativa. En principio, en lo que respecta a la concepción del derecho, advertimos que para Rivera-Lugo el derecho se encontraría inmanentemente ligado a la forma-jurídica capitalista y estadocéntrica, de allí que afirme su superación por una pluralidad normativa que –siguiendo a Carbonnier– denomina *no-derecho* (y no-Estado). Creemos, sin embargo, que el planteo por un no-derecho (esto es, fuera del estadocentrismo), lo que hace en última instancia es afirmar dicho estadocentrismo del derecho. Pues, de algún modo, condena a pensar que el derecho tenga, pues, como única fuente de producción normativa al Estado y que alguna pluralidad normativa (distinta al Estado) se encontraría en un no-derecho.

Pensamos, en cambio, que la consciencia de una pluralidad normativa (o jurídica) no necesariamente tiene que pasar por una renuncia al derecho. En esa línea, resultan esclarecedoras las aproximaciones sociales a la teoría del derecho como la que hace Brian Tamanaha (2022), dado que este destaca, por ejemplo, que las teorías del derecho producida por los filósofos y científicos sociales pueden ser agrupadas en dos categorías básicas: en la primera, se encontrarían aquellas basadas en la función ordenadora social del derecho y, en otra, las que reducen al derecho a sistemas de reglas institucionalizadas.

Veamos mejor. En esta última categoría, Tamanaha ubica a aquellos teóricos que postulan al derecho bajo el paradigma del derecho estatal para luego eliminar sus características no esenciales. Y se tiene como resultado a la coincidencia entre la forma y función institucionalizadas del derecho estatal. Ciertamente, dentro de dicha categoría, se ubican autores como Hart, Raz o Shapiro, a quienes, con seguridad, Rivera-Lugo criticaría. Sin embargo, pensamos que al restringir su concepción del Derecho a lo estatal, Rivera-Lugo podría ubicarse también dentro de dicha categoría.

Por otro lado, en la primera categoría, Tamanaha ubicarían a autores pioneros de la sociología y la antropología del derecho, respectivamente, como Eugen Ehrlich y Bronislaw Malinowski. El primero identificó aquello que llamó “derecho vivo” con el conjunto de reglas que se aplicaban en la práctica por parte de asociaciones, empresas, familias, trabajadores, entre otros. En tanto que Malinowski, a propósito de sus etnografías con los habitantes de las islas Trobriand, observó la existencia de reglas que dichos habitantes tenían para cuestiones básicas, las cuales se invocaban para resolver disputas. Ambos niegan que el derecho necesariamente requiera de instituciones legales y que adopte la forma de derecho estatal. Más bien, el derecho se encuentra arraigado en la vida social pues es en esta donde se observa.

Ya el profesor David Sánchez-Rubio, en el estudio preliminar al texto *Pluralismo Jurídico* de Antonio Carlos Wolkmer (2018), refería que la concepción de pluralismo jurídico (o normativo) dependía de la concepción de derecho que uno tuviera. De manera que la atención al pluralismo jurídico en distintos ámbitos de la vida social y niveles no necesariamente se corresponde con la negación del derecho (postulando un no-derecho), sino con una concepción amplia del derecho como la que se pueden encontrar desde la sociología o la antropología del derecho.

La otra cuestión se refiere a la cuestión de la autonomía relativa del derecho. Recordemos que esta se encontraría en un espacio intermedio entre: i) aquella que postula una autonomía absoluta del pensamiento jurídico se orienta a su abstracción e independencia; y ii) la propuesta determinista que considera que el derecho sería reflejo inmediato de las relaciones, principalmente económicas. En ese sentido, siguiendo a Pierre Bourdieu (2000), el derecho se trataría de un campo con una lógica específica, “un universo social relativamente independiente de las demandas externas al interior del cual se produce y se ejerce la autoridad jurídica” (p. 158). En dicho campo, agrega, “se desarrolla una lucha por el monopolio del derecho a decir el derecho” (p. 160).

Para una mejor comprensión sobre la autonomía relativa del derecho, resulta explicativa la propuesta de tipología de los movimientos críticos del derecho que realizó Mauricio García-Villegas (2010). Así, este parte de presupuestos epistemológicos y teleológicos para presentar el siguiente marco:

Tipos de crítica jurídica.

| TELEOLÓGICA | | CONTRA LA AUTONOMÍA | CONTRA LA NEUTRALIDAD |
|----------------|---------|--|---|
| Epistemológica | interna | I Sociological jurisprudence (EE.UU.) Teoría del Derecho social en Francia | III Critical Legal Studies (CLS) Feminismo crítico Teoría racial crítica |
| | externa | II Sociología del derecho Estudios de conciencia legal Movimiento alternativo del derecho | IV Critique du Droit Corrientes críticas argentina |

Fuente: adaptado de García-Villegas (2010: 80).

Desde el presupuesto epistemológico se procura distinguir a aquellas críticas que se realizan dentro del derecho (internas) de aquellas hechas desde las ciencias sociales (externas). Las primeras (I y III) –se nos señala– critican al derecho desde su interior, buscando mostrar sus inconsistencias, vacíos o sesgos. En cambio, las segundas (II y IV), no tienen en cuenta la racionalidad jurídica, ya que se aproximan al derecho como un objeto, ajeno a la disciplina desde la cual lo estudian.

En cuanto al aspecto teleológico, se encuentran aquellas teorías que tienen como pretensión el “atacar” la autonomía del derecho o su neutralidad política. Así, las primeras (I y II) exponen una brecha entre el derecho y la realidad social que puede ser recortada mediante cierta ingeniería institucional; en cambio las segundas (III y IV), ven al derecho como un mecanismo de dominación. García-Villegas, sin embargo, hace la precisión de que dichos cuadrantes no deban entenderse de manera rígida pues puede haber casos que no cuadren del todo (2010: 80).

Retomando el planteo de Rivera-Lugo, sin duda, su postura se entiende mejor si se la ubica en cuadrante IV. Así, su propuesta de rechazo a la autonomía relativa del derecho sigue a aquellas que señalan que tanto el Estado como el derecho son capitalistas y, en consecuencia, “inmanentemente” dominantes. De ahí que su proposición por un *no-derecho* y *no-Estado* sea de trascenderlos. Además, aun cuando Rivera Lugo señale que por capitalismo se refiere no únicamente a un economicismo propio del marxismo tradicional, sino a una totalidad sistémica del cual las cuestiones jurídica, social y política son parte; sin embargo, al hacer equivalente a la forma-jurídica con la forma mercancía, dicho argumento se diluye, pues se destaca el argumento económico.

Hechas ambas observaciones al texto de Rivera-Lugo, si retornamos a la cuestión sobre el papel de la teoría jurídica crítica en el debate sobre el derecho y el capitalismo neoliberal, podemos prestar atención a la tipología de crítica que García-Villegas. Como se puede observar, este autor coloca en el cuadrante IV a la crítica jurídica argentina, cuadrante que tiene un punto de vista externo al derecho y que lo concibe como un mecanismo de dominación. En dicho cuadrante, que se encuentra afín al marxismo, se encontrarían pues, para decir algunos, Cárcova, Marí y Ruiz. Sin embargo, considero que ello no es del todo preciso, toda vez que para la crítica jurídica argentina el derecho se refiere a una práctica social específica de carácter discursivo y paradójal, cuyo papel depende de las relaciones de fuerza. Precisamente, Cárcova (2007) señala que una definición funcional del derecho debe dar cuenta de su *carácter paradójal*, lo cual quiere decir que “[e]n manos de los grupos dominantes, constituye un mecanismo de preservación y de reconducción de sus intereses y finalidades, en manos de grupos dominados, un mecanismo de defensa y contestación política” (p. 140). Así, desde la crítica jurídica argentina apreciamos que el derecho en cuanto discurso jurídico no es en todos los casos dominante, como se podría argüir desde el marxismo tradicional, en general, y acontece en Rivera-Lugo, en particular.

En consonancia, Boaventura de Sousa Santos (2009), ante la interrogante de si ¿puede el derecho ser emancipatorio?, apunta a que “el derecho no puede ser ni emancipatorio ni no emancipatorio” de manera inmediata, pues, agrega, “lo que son emancipatorios o no emancipatorios son los movimientos, las organizaciones de los grupos cosmopolitas subalternos que recurren al derecho para progresar en sus luchas” (p. 610).

En ese sentido, de lo que se trata es, pues, que la crítica jurídica asuma una postura de no renuncia al derecho, adoptando precisamente una concepción amplia del mismo, esto es, teniendo en cuenta su pluralidad. Al mismo tiempo, evitando que ella caiga en las determinaciones de abstracción/neutralidad de quienes pretendan una autonomía absoluta del derecho, o de quienes propugnan por tener al derecho como un reflejo inherente de las relaciones sociales y económicas dominantes. Más bien, la disputa por “decir el derecho” pasa por tener presente su carácter *paradójal*, como se postula desde la crítica jurídica argentina.

Esta posición nos da mejores luces para interpretar el momento actual en Perú, no solamente económico, sino también político y social, sin caer en determinismos que lindan con la desesperanza. Ahora, brevemente quisiéramos atender a las lecturas sobre la relación entre derecho y capitalismo que realizan algunos autores.

Primero, David Trubeck en su artículo *Max Weber sobre el Derecho y el ascenso del capitalismo* (2007 [1972]) muestra que Weber en su intento de explicar la razón por la cual el capitalismo industrial pudo surgir en Europa y no en otras partes del planeta, procuró identificar características distintivas del derecho europeo de otros sistemas jurídicos en otras civilizaciones que condujeron al capitalismo. Así, Weber postuló que el derecho europeo se caracterizaba por un tipo de dominación legal, distinto a la dominación tradicional o carismática, y por su racionalidad lógico-formal que garantizaban la coacción y previsibilidad (seguridad jurídica). Sin embargo, el caso paradigmático de desvío en relación a su investigación fue Inglaterra, precisamente el lugar donde el capitalismo industrial había te-

nido un desenvolvimiento formidable. Y fue de ese modo pues para entonces a Inglaterra le hacía falta el sistema jurídico lógico formal previsible que Weber identificó como necesario para el desarrollo del capitalismo; al mismo tiempo, el capitalismo, cuando se estableció en Inglaterra, tuvo pocos efectos sobre la racionalización del derecho inglés (p. 173). Para Trubeck, pues, la gran contribución de Weber fue la de analizar el derecho desde un punto de vista holístico, donde los fenómenos jurídicos no son completamente independientes ni dependientes de otros aspectos de la vida social (p. 179).

Por su parte, Foucault (2007) desentaja la relación del poder entre Estado y sociedad. Así, con el neoliberalismo, el poder ya no es nítidamente identificable ni se encuentra necesariamente a cargo del Estado, sino que la gubernamentalidad se ejerce de manera difusa y flexible sobre la vida (biopolítica). En referencia a la presentación que Louis Rougier realizara en el conocido Coloquio Walter Lippman (1938), sobre el descuido de los economistas clásicos sobre “la cuestión del marco legal”, Foucault subraya que

[n]o es la economía la que determina, lisa y llanamente, un orden jurídico que tenga con ella una relación de servicio y servidumbre a la vez. Lo jurídico informa lo económico, y éste no sería lo que es sin aquél (p. 194).

Para Foucault, en relación al neoliberalismo, resulta relevante que en lugar “de oponer un elemento económico que sea del orden de lo *infra* y un elemento jurídico político que sea del orden lo *supra*, en realidad hay que hablar de un orden económico jurídico”, subrayando que en el neoliberalismo “lo económico debe entenderse de entrada como un conjunto de actividades reguladas” (p.194). Así, en Foucault vemos una crítica al determinismo del derecho que lo relega a un ámbito de dependencia, situación, sin embargo, que sería aprovechada por el neoliberalismo al ser consciente de que el derecho da forma a lo económico.

A su turno, en su intento de llevar más lejos el argumento de Foucault, Wendy Brown (2017) apunta que el derecho no solo “da forma” a lo económico, sino que disemina la racionalidad neoliberal a ámbitos más allá del económico, como los elementos constitutivos de la vida política (derechos, ciudadanía, democracia), constituyéndose así en un “orden social institucionalizado” con incidencia en los distintos ámbitos de la vida (Fraser, 2020). Y aun cuando se refieran reiterativamente a su crisis, de lo que se advierte más bien es sobre su “polimorfismo, su capacidad combinatoria, versátil y mutante” y que, sin embargo, “no alisa las diferencias geográficas y políticas que producen aterrizajes y singularidades situadas del neoliberalismo, especialmente en los espacios periféricos, en articulaciones específicas con los espacios centrales” (Gago, 2021).

En esto, el Derecho, dado su carácter paradójico, ha desempeñado un papel importante que no le limita a ser solo un reflejo. Tal relevancia se advierte en Pistor (2022) cuando esta refiere que “la codificación legal del capital es un proceso de lo más ingenioso sin el cual el mundo nunca habría alcanzado el nivel de riqueza del que goza actualmente” (p.18), puesto que “la clave no es el proceso de físico de producción, sino la codificación legal” (p. 28) que se logra a través de cuatro atributos: prioridad,

universalidad, durabilidad y convertibilidad. Así, para Pistor “el capitalismo es más que el intercambio de bienes en una economía de mercado; es una economía de mercado en la que algunos activos están dopados con esteroides legales” (p. 29). Y que, a pesar de la relevancia del derecho y la codificación legal para el capitalismo, dicha autora, a propósito del litigio territorial del pueblo indígena maya ante el Tribunal Supremo de Belice, destaca que “la codificación legal podría ser usada para lograr otros objetivos distintos a la maximización de la riqueza privada” (p.48).

Desde la otra orilla, Hayek, en su *Camino de servidumbre* (2021 [1944]), a partir de la distinción entre gobiernos liberales y socialistas (o colectivistas), habiendo sido estos últimos la vía para el ascenso de los totalitarismos, zanja una distinción, a nivel normativo, entre ordenes espontáneos, intrínsecos a los primeros gobiernos, y ordenes planificados, propios de los segundos. Para Hayek el derecho no debía ser una herramienta del poder estatal centralizado y omnipotente –materializado en algún tipo de planificación económica–, sino de un orden espontáneo, con cierta autonomía, que garantice y respete la libertad individual, en la que encuentra, precisamente, sus límites. Para él, las normas jurídicas debían tener un carácter general (no específico) y procurar la seguridad jurídica.

Como lo venimos diciendo, de lo que se trata es que la crítica jurídica no renuncie al discurso jurídico; en cambio, teniendo en cuenta su función paradójica, dispute sus sentidos tanto desde el interior como desde el exterior al derecho. En esa disputa por los sentidos, creemos que la discusión con relación al modelo económico regulado por la Constitución política de 1993 desde la teoría jurídica crítica debiera pasar por tener una concepción amplia del derecho y en consideración de su relevancia para dar forma y diseminar el discurso neoliberal.

Para finalizar, podemos graficar lo que venimos señalando refiriéndonos a dos cuestiones, el primero se relaciona con propiedad al modelo económico en la Constitución de 1993 y la participación del Estado en la economía, en tanto que el segundo se vincula a la denominada economía informal.

En cuanto a lo primero, autores como Helena Alviar (2021), en lo que incumbe al caso peruano y la Constitución de 1993, de manera categórica, manifiestan: “la Constitución peruana contiene principios que pueden estar claramente asociados al neoliberalismo” y, en ese sentido, es “un ejemplo notable de principios neoliberales” (p. 18). Así, tales principios tendrían lugar en que, en su primer artículo [art.], para empezar, se coloque como centro al individuo y adopte como principios rectores al mercado, la privatización y los límites a la intervención estatal. Estipulando en su título “régimen económico” a la libertad contractual (art. 62), la libre competencia (art. 61), la categorización de guía de la economía a los principios de mercado (art. 58) no así al Estado y más bien sea el sector privado el motor de la economía. Introduciendo, además, el principio de trato igualitario entre las inversiones públicas/privadas extranjeras y las nacionales (art. 60 y 63). Y, en sintonía con la liberalización, disponiendo que el Estado peruano no puede imponer medidas proteccionistas de la economía nacional, las cuales únicamente podrían tener lugar cuando otra nación lo hiciese (art. 63). En cuanto a la propiedad (art. 70 a 73), su regulación es tradicional (derecho absoluto, donde, de manera excepcional cabe la expropiación previo cumplimiento compensatorio y de la formalidad legislativa); sin embargo, se encuentra despojada de alguna

función social o ecológica. Alviar advierte que, a pesar del reconocimiento de un régimen agrario y protección de la propiedad de las comunidades campesinas y pueblos indígenas (arts. 88, 89), la legislación tiene una preferencia por las inversiones privadas relacionadas a la actividad minera por encima de dicho reconocimiento constitucional (p. 19).

No le faltan razones, pues, a Alviar para resaltar que la Constitución peruana de 1993 adopta principios neoliberales o, lo que es lo mismo, los principios del Consenso de Washington. En ese sentido, aun cuando Gonzales Olarte subraye que una cosa es el Consenso de Washington, en cuanto modelo de desarrollo, y otra el neoliberalismo, en cuanto filosofía e ideología, lo cierto es que “todas las medidas propuestas por el [Consenso de Washington] se sustentaban en la filosofía e ideología neoliberal y en los preceptos de la teoría económica neoclásica del equilibrio general” (2023: 15).

En particular, en lo que concierne a la participación del Estado en la economía, el artículo 60 de la Constitución establece que “solo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional”. Además de reacción al desastroso desempeño que tuvieron las empresas públicas peruanas durante la década de 1980, desde la dogmática constitucional se nos señala que el fundamento de dicha disposición se encuentra en que “son los privados, proveedores y consumidores, quienes generan riqueza, no así el Estado” (Calderón, 2023: 56). Dicho postulado, en Perú, es tenido como mantra; sin embargo, desde la teoría económica se nos advierte que aquel tiene correlato en la llamada “revolución marginalista” del valor por parte de los economistas neoclásicos. Dicha revolución consistió en trasladar el foco de la cuestión del valor de la oferta (producción) a la demanda (consumo), equiparándolo al precio. Y, por tanto, el valor (precio) de una cosa se determinaría respecto a la utilidad (y escasez) que tuviera para el comprador; así, cuanto más escasos sea un bien para el consumidor, más disposición habría en él para pagar por dicha cosa. A su vez, ello implicaba que cualquier sector que produjese mercancías para su intercambio en el mercado deviniera en uno productivo; en cambio, los sectores receptores de ingresos, como sucede al Estado con los tributos, serían considerados como improductivo (Mazzucato, 2019). De manera que, en esa redefinición del valor, “el Gobierno no produce nada [pues] no puede crear valor” (2019: 256). A contracorriente, la economista Mariana Mazzucato en la actualidad es una asidua partidaria de la importancia que tiene el Estado, mediante la inversión en innovación y desarrollo, en la creación de valor. Con ejemplos concretos ha ido mostrando cómo es que detrás de innovaciones en tecnología (como el internet, GPS, las pantallas táctiles), en salud (avances en biomedicina y laboratorios), entre otras inversiones públicas, se encuentran los Estados.

Como mencioné al principio, en Perú, la pandemia de coronavirus desnudó como nunca antes las carencias del sistema de salud pública a cargo del Estado al cual nos había llevado el neoliberalismo, revelándose las consecuencias de relegar la participación del Estado en el desenvolvimiento de actividades como el ofrecimiento de salud pública de calidad (además de educación, seguridad social, entre otros). En este aspecto, creemos que ceder en la disputa por el sentido del Estado, a través de su regulación por el derecho, generalizando su carácter dominante, es renunciar, por otro lado, a sus posibilidades emancipatorias y de justicia social.

La segunda cuestión tiene que ver con lo que se denomina economía informal, en particular, la informalidad laboral. Como se ha tratado al principio del este trabajo, en Perú, en la actualidad, más del 70% de la población en edad de trabajar se encuentra en el ámbito de la economía informal. Sin embargo, el derecho (*estatal*, laboral, constitucional, administrativa, etc.) únicamente regula de manera específica el resto de situaciones que serían la minoría; relegando a gran parte de la población a un limbo entre lo legal y lo ilegal. Para mencionar un supuesto, la Ley N° 27972 dispone que la regulación de los vendedores callejeros es potestad de los gobiernos locales, por lo que no existe una política general o central respecto a los derechos de tales trabajadores. De modo que dichos gobiernos locales, resaltado la condición de “informales” de aquellos, por lo general, “tienden a adoptar dos actitudes (...): tratan de eliminarla o se hace[n] de la vista gorda” (Chen, 2021: 14). En esa visión de la economía informal los gobiernos también asocian al informal con el precario –aun cuando eso no suceda en todos los casos– de modo que sus políticas se limiten a la implementación de algún programa de formalización. Como se puede apreciar, esto no necesariamente tiene que ver con la proyección de una realidad económico o social sobre el derecho, sino en cómo también este va dando forma a aquellas, por ejemplo, a través de su estigmatización. Contrariamente, en esa disputa por los sentidos, desde Latinoamérica, recientemente se han venido dado propuestas alternativas como la de “economía popular”. En esta no se parte de una actitud de negatividad sino más bien de afirmación y aceptación de la realidad. En el caso del trabajo, de la consciencia de la gran cantidad de trabajadores que se encuentran fuera del “capitalismo moderno” y que lo necesario no es introducirlos en programas de formalización legal y burocrática, sino apoyarlos en sus procesos de autoorganización colectiva que garanticen el desenvolvimiento de su trabajo ante terceros como el propio Estado (Mazzeo y Stratta, 2021). Pues ellos también serían productores de derecho, en un sentido amplio.

Conclusiones

En el presente trabajo hemos intentando, en principio, mostrar la ausencia y la necesidad de un debate serio que problematice el modelo económico neoliberal recogido en la Constitución política de Perú de 1993. Particularmente, se ha apuntado al papel que la teoría jurídica crítica pudiera tener en dicha discusión, que implique no renunciar a la disputa por los sentidos del derecho (y el Estado), más bien, apostar por una concepción amplia y plural del derecho, no restringida a lo estatal, que considere su autonomía relativa, sin caer en reduccionismos o determinismos, destacando su carácter paradójico.

Si bien el presente texto tiene cierto énfasis en el aspecto económico, sirve también para poder aproximarse a la actual situación política y social de Perú. En ese sentido, procura “dar una palabra” de esperanza a la multitud de peruanas y peruanos que fueron masacrados durante el estallido reciente. No estamos condenados a la dominación. ¡Hay aún posibilidades de emancipación!

Referencias bibliográficas

- Alviar-García, H. (2021). *Legal experiments for development in Latin America: modernization, revolution and social justice*. Routledge Focus.
- Bourdieu, P. (2000). La fuerza del derecho: hacia una sociología del campo jurídico. En P. Bourdieu y G. Teubner, *La fuerza del derecho*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Brown, W. (2017). *El pueblo sin atributos: la secreta revolución del neoliberalismo*. Barcelona: Malpaso. Recuperado de https://www.google.com.pe/books/edition/El_pueblo_sin_atributos/6iYtDwAAQBAJ?hl=es-419&gbpv=1&pg=PT2&printsec=frontcover
- Calderón, A. (2023). *Verdades y mitos de la Constitución económica de 1993*. Madrid: Debate.
- Cárcova, C. M. (2007). *Las teorías jurídicas post positivistas*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Chavez, R. y Turkewitz, J. (30 de abril de 2020). En Perú el virus provoca que miles de personas regresen al campo. *The New York Times en Español*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2020/04/30/espanol/america-latina/peru-virus-migracion-caminantes.html>
- Chen, M. (2012). La economía informal: definiciones, teorías y políticas. Documento de trabajo de Wiego. <https://www.wiego.org/sites/default/files/migrated/publications/files/Chen-Informal-Economy-Definitions-WIEGO-WP1-Espanol.pdf>
- Chinchay, M. (20 de junio de 2024). ¿Cuántos cambios ha realizado el Congreso de la República a la Constitución desde julio del 2021? *RPP Noticias*. Recuperado de <https://rpp.pe/politica/congreso/congreso-de-la-republica-cuantos-cambios-se-han-realizado-a-la-constitucion-desde-julio-de-2021-noticia-1563312>
- Crabtree, J. y Durand, F. (2017). *Perú: élites del poder y captura política* (Trad. F. Durand y J. Kates-Chinoy). Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- De Sousa Santos, B. (2009). *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Trotta.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France: 1978-1979* (Trad. H. Pons). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fowks, J. (20 de mayo de 2021). La insatisfacción con el modelo económico, clave en la segunda vuelta presidencial en Perú. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2021-05-20/la-insatisfaccion-con-el-modelo-economico-clave-en-la-segunda-vuelta-presidencial-en-peru.html>
- Fraser, N. (2020). *Los talleres ocultos del capital. Un mapa para la izquierda* (Trad. J. Mari y C. Piña). Madrid: Traficantes de Sueños. Recuperado de https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/PC_21_Talleres%20ocultos_web_baja_0.pdf
- Gago, V. (2021) ¿Qué es la crítica al neoliberalismo? En R. Castro y E. Chamorro (eds.), *Para una crítica del neoliberalismo: Foucault y nacimiento de la biopolítica* (pp. 443-464). Madrid: Lengua de Trapo.
- García-Villegas, M. (2010). *Sociología y crítica del derecho*. México: Fontamara.
- Gonzales de Olarte, E. (2023). *El modelo de Washington, el neoliberalismo y el desarrollo económico. El caso peruano 1990-2020*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Hayek, F. (2021). *Camino de servidumbre* (Trad. J. Vergara, 9a reimposición). Madrid: Alianza Editorial.
- Ipsos (2023). Intención de voto: Encuesta Perú21 - Ipsos | Lima. Recuperado de <https://www.ipsos.com/es-pe/intencion-de-voto-encuesta-peru21-ipsos-lima>
- Lissardy, G. (6 de febrero de 2020). Por qué América Latina es “la región más desigual del planeta”. *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51390621>
- Mazzeo, M. y Stratta, F. (2021). *¿Qué es la economía popular? Experiencias, voces y debates*. Buenos Aires: El Colectivo.
- Mazzucato, M. (2019). *El valor de las cosas: quién produce y quién gana en la economía global* (Trad. R. González). Madrid: Taurus. https://www.google.com.pe/books/edition/El_valor_de_las_cosas/hcqKDwAAQBA-J?hl=es-419&gbpv=1&printsec=frontcover
- McCubbin, R. (21 de marzo de 2024). ¿Nueva Constitución? Las 53 reformas que realizó el Congreso y los cambios que tendrá la próxima elección presidencial. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/peru/2024/03/22/nueva-constitucion-las-53-reformas-que-realizo-el-congreso-y-los-cambios-que-tendra-la-proxima-eleccion-presidencial/#:~:text=El%20art%C3%ADculo%2090%20de%20la%20nueva%20versi%C3%B3n%20de%20la%20Constituci%C3%B3n,Contralor%20general>
- Merino, R. (2018). *¿El poder de la Ley o la Ley del poder? Gobernanza y legalidad tecnocrática en el Perú neoliberal: el caso de las APPs*. Buenos Aires: Clacso. https://www.clacso.org.ar/concursos_convocatorias/Estudios_resultados_clacso_oxfam/Informe_Peru_vf.pdf
- Médicos sin Fronteras (4 de junio de 2021). *Perú es oficialmente el país del mundo más afectado por la COVID-19*. Recuperado de <https://www.msf.es/noticia/peru-oficialmente-pais-del-mundo-mas-afectado-la-covid-19>
- Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado (18 de octubre de 2023). Observaciones sobre la situación de los derechos humanos en el contexto de las protestas en Perú. United Nations Human Rights Office. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/peru/Peru-Report-infographics-2023-10-18-EN.pdf>
- Observatorio Ceplan (septiembre de 2020). Persistencia de la informalidad laboral y del empleo vulnerable. Observatorio Nacional de Prospectiva. <https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t29>
- Oxfam Internacional. (s.f.). Desigualdad extrema y servicios sociales básicos. Oxfam Internacional. Recuperado de <https://www.oxfam.org/es/que-hacemos/temas/desigualdad-extrema-y-servicios-sociales-basicos>
- Pereda, D. (5 de diciembre de 2023). Encuesta IEP: crece apoyo a cambio de Constitución, y rechazan reelección. *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/politica/2023/12/05/encuesta-iep-crece-apoyo-a-cambio-de-constitucion-y-rechazan-reeleccion-carta-magna-bicameralidad-congreso-del-peru-crisis-politica-181305>
- Perú 21* (19 de enero de 2020). Alberto de Belaunde: “Vamos a defender el actual capítulo económico de la constitución” [video]. *Perú 21*. <https://peru21.pe/peru21tv/entrevista21/alberto-de-belaunde-vamos-a-defender-el-actual-capitulo-economico-de-la-constitucion-video-noticia/>
- Pistor, K. (2022). *El código del capital* (Trad. F. Herreros). Madrid: Capitán Swing.

- Rivera-Lugo, C. (2024). *Crítica a la economía política del derecho*. Buenos Aires: Clacso; México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades - UNAM.
- Rodríguez, L. (13 de octubre de 2024). Encuesta Datum: Desaprobación de Dina Boluarte llegó a 92 % y rechazo a ministro del Interior se ubica en 76 %. *RPP Noticias*. Recuperado de <https://rpp.pe/politica/gobierno/encuesta-datum-desaprobacion-de-dina-boluarte-llego-a-92-y-rechazo-a-ministro-juan-jose-santivanez-se-ubica-en-76-noticia-1591017>
- Rojas, E. (14 de febrero de 2023). Perú: ¿oidos sordos a la demanda de una nueva Constitución? *Deutsche Welle*. Recuperado de <https://www.dw.com/es/per%C3%BA-o%C3%ADdos-sordos-a-la-demanda-de-una-nueva-constituci%C3%B3n/a-64702555>
- Sumar, O. (8 de octubre de 2019). Modelo económico y Constitución. *Menú legal. Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/blog/menulegal/2019/10/modelo-economico-y-constitucion.html/?ref=gesr>
- Sumar, O. (1 de noviembre de 2023). ¿Cambio del capítulo económico? Universidad Científica del Sur. Recuperado de <https://www.cientifica.edu.pe/noticias/cambio-del-capitulo-economico-por-oscar-sumar/>
- Tamanaha, B. Z. (2022). *Sociological approaches to Theories of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trubek, D. M. (2007). Max Weber sobre direito e ascensão do capitalismo (1972) (Trad. J. Zullo). *Revista Direito GV*, 3(1), pp. 151-185.
- Unicef Perú. (24 de enero de 2022). COVID-19: más de 635 millones de estudiantes siguen afectados por el cierre de escuelas. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), sección Perú. Recuperado de <https://www.unicef.org/peru/comunicados-prensa/covid-19-mas-de-635-millones-de-estudiantes-mundo-siguen-afectados-por-el-cierre-de-escuelas>
- Wolkmer, A. C. (2018). *Pluralismo jurídico: fundamentos de una nueva cultura del derecho* (Trad. D. Sánchez-Rubio). Madrid: Dykinson.

El dominio público y la nueva Ley de Procedimientos Administrativos N° 19549



Lucia Martin*

Introducción

La Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos N° 27742, que regula y desregula una gran cantidad de asuntos, incorpora relevantes modificaciones a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19549 y en el presente trabajo haré hincapié en dos cuestiones puntuales que atraviesan el régimen jurídico del dominio público del Estado.

Una de ellas es la incorporación de la figura del “silencio positivo” en la nueva redacción del artículo 10 de la Ley de Procedimientos Administrativos y su inaplicabilidad en materia de derechos sobre bienes de dominio público –con la salvedad de que una norma expresamente lo disponga–; y la otra, es la facultad de utilizar la fuerza contra personas o sus bienes, sin intervención judicial, en el supuesto de que deba protegerse, entre otros, el dominio público o tierras fiscales de propiedad del Estado nacional (nueva redacción del art. 12 de la mentada ley).

Ambas modificaciones impactan de alguna manera sobre el régimen legal del dominio público, definido este último como “el conjunto de bienes de propiedad del Estado, *lato sensu*, afectados al uso público, directo o indirecto, de los habitantes, y sometidos a un régimen jurídico especial de derecho público, y por tanto exorbitante del derecho privado” (Comadira, 2012: 10).

* UNPAZ.

Por el presente busco exponer dicho impacto e intentar dilucidar su acierto o desacierto, y las eventuales situaciones que podrían generar su aplicación y respecto de las cuales entiendo que debe ponerse especial atención.

“Silencio positivo” y su inaplicabilidad en materia de dominio público

Uno de los cambios más significativos efectuados por la Ley N.º 27742 a la Ley de Procedimientos Administrativos N.º 19549 es la cuestión relativa al silencio o la ambigüedad de la Administración. Si bien hay muchos puntos sobre los cuales se podría escribir, en esta oportunidad y en virtud de la materia, voy a resaltar lo que se puede relacionar con el dominio público.

La regla general, según el inciso a) del nuevo artículo 10 de la Ley N.º 19549, sigue siendo que cuando se trata de pretensiones que requieren de un pronunciamiento concreto, el silencio o la ambigüedad se interpretarán como negativa, salvo que medie disposición expresa que acorde al silencio sentido positivo.

Como novedad, la nueva regulación elimina la obligatoriedad de presentar el pronto despacho para configurar el silencio, ya que prevé que vencido el plazo que corresponda (que no podrá exceder de 60 días) la persona interesada podrá dar por configurado el silencio, sin necesidad de presentar pronto despacho ni esperar, por ende, treinta días más.

En lo que hace al “silencio positivo” el nuevo inciso b) dispone que

cuando una norma exija una autorización administrativa para que los particulares puedan llevar a cabo una determinada conducta o acto en el marco del ejercicio de una facultad reglada de la Administración, al vencimiento del plazo previsto para resolver sin haberse dictado resolución expresa, el silencio tendrá sentido positivo.

Ahora bien, a continuación enumera ciertas materias respecto de las cuales no será de aplicación dicho inciso, salvo que una norma expresa otorgue sentido positivo al silencio. Entre ellas, consigna: “salud pública”, “medio ambiente”, “prestación de servicios públicos” y “derechos sobre bienes de dominio público”.

Es decir, se exceptúa de la configuración del “silencio positivo” previsto en el artículo 10 a los pedidos de autorización o permisos para llevar a cabo determinada conducta o acto que tengan que ver con lo colectivo, con lo público, con lo que en principio es de todos y para todos.

En lo que hace a los derechos sobre bienes de dominio público, viene al caso recordar que el uso del dominio público puede adoptar distintas formas y modalidades, y entre las distinciones que se han hecho cabe citar la que distingue entre el uso común o general y el uso especial o privativo. El primero

es aquel que corresponde y es ejercido por todo el pueblo colectivamente, en forma anónima e impersonal, y el segundo, en cambio, es el que corresponde y es ejercido en forma exclusiva e individual por una sola persona, importando una reserva concreta de una parte del dominio público a favor de ese usuario (Comadira, 2012: 20).

Esta última modalidad es la que se relaciona con el nuevo artículo 10 en trato, ya que para el uso privativo del dominio público se necesita una autorización especial de la Administración que otorgue la posibilidad de emplearlo de una manera dada y de acuerdo a la reglamentación legal aplicable. Este uso puede ser adquirido por permiso, concesión o prescripción –aunque esta última es discutida en la doctrina–, y requiere siempre de la existencia de un acto expreso del Estado que lo otorgue o reconozca, ya que no se trata de una simple autorización respecto de un derecho preexistente.

Bajo dicha perspectiva, entiendo ajustada la introducción de esta materia como excepción al silencio positivo pues nadie podría, por sí mismo, o ante la falta de respuesta de la Administración, darse por otorgado un uso de esta naturaleza que, además, por lo general, se concede a cambio de una tasa o compensación.

Es que en materia de derechos sobre dominio público se encuentran involucradas razones de interés público y los propios caracteres que se han considerado necesarios para el otorgamiento de este uso especial y no podrían definirse sin un acto expreso de la Administración.

Repárese que se han considerado como caracteres específicos del uso privativo del dominio público los siguientes:

- a) el usuario debe estar claramente individualizado; b) debe estar precisada la parte del bien dominial que será usada u ocupada; c) por ser a título privativo, excluye cualquier otro uso común o especial; d) debe ser un uso limitado en el tiempo, o más bien precario, con facultad del Estado de hacerlo cesar en cualquier momento, a su solo arbitrio; e) es por lo común oneroso, aun cuando puedan existir casos de uso especial o privativo gratuitos; y f) tiene carácter patrimonial, por lo que no sólo puede ser objeto de apreciación pecuniaria, sino que en algunos casos podría ser transferido, y puede ser renunciado (Comadira, 2012: 22).

Incluso cabe distinguir entre el permiso de uso y la concesión de uso, ya que esta última modalidad implica una atribución hacia un particular de un poder jurídico especial y por lo común está destinada a actividades que tienen importancia económica o social, y subyace siempre el logro de un interés público.

En ese marco, no sería posible ni prudente permitir que el silencio de la Administración ante un pedido de permiso o concesión de uso sobre bienes de dominio público tenga efectos positivos, ya que ese silencio puede ser producto de la ineficacia o burocracia en los trámites, y otorgarle tal consecuencia no parece compatible con los objetivos y finalidades que cualquier régimen de dominio público pretende alcanzar en una sociedad y que se relacionan con el bien común.

A lo expuesto, debe sumarse que la Reglamentación¹ del Título II –Reforma del Estado– de La Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos N° 27742 define el alcance de la figura de la autorización administrativa como el acto mediante el cual se habilita el ejercicio de un derecho preexistente.

En efecto, mediante su artículo 29 incorpora como artículo 65 bis del Reglamento de Procedimientos Administrativos, aprobado por el Decreto N° 1759 del 3 de abril de 1972 - T.O. 2017, el siguiente:

ARTÍCULO 65 bis.- A los efectos de la aplicación del inciso b) del artículo 10 de la Ley de Procedimientos Administrativos, se entenderá por autorización administrativa al acto mediante el cual la administración *habilita el ejercicio de un derecho preexistente* del administrado una vez verificado el cumplimiento de las condiciones para su dictado. La denominación del acto será indistinta a efectos de su calificación como autorización.

Ello así, no resulta asimilable ese tipo de autorización administrativa que se relaciona con un derecho preexistente del/a administrado/a con lo que significa un permiso de uso o concesión sobre bienes de dominio público.

Repárese que en el citado artículo también se dispone que: “El inciso b) del artículo 10 *no alcanzará a los permisos, entendidos como los actos administrativos que excepcionalmente otorgan un derecho frente a una prohibición establecida por la normativa*”.

En conclusión, la propia normativa distingue entre las simples autorizaciones que requieren de la Administración solo la verificación de las condiciones para su otorgamiento y que hacen a esferas más individuales, de los permisos que otorgan algún derecho que el peticionante no tenía o que incluso está prohibido por alguna normativa y que se relacionan más con el interés público.

Queda, sin embargo, abierta la puerta a que una norma, de manera expresa, otorgue sentido positivo al silencio en situaciones específicas aun en las materias excluidas por el artículo 10 en trato y será cuestión de analizar el caso concreto.

Ejecutoriedad de los actos administrativos. Intervención judicial

Otro de los grandes cambios que se ha introducido en la Ley de Procedimientos Administrativos es lo establecido por el nuevo artículo 12 que, al igual que el anterior, regula la presunción de legitimidad de los actos administrativos y su fuerza ejecutoria, pero incorpora el siguiente párrafo:

¹ Decreto N° 695/24, Anexo I, aprobado por art. 1.

La Administración sólo podrá utilizar la fuerza contra la persona o sus bienes, *sin intervención judicial*, cuando deba *protegerse* el orden público, el *dominio público o tierras fiscales de propiedad del Estado nacional*, incautarse bienes muebles peligrosos para la seguridad o salubridad de la población o, en el caso de las Fuerzas Policiales o de Seguridad, ante la comisión de delitos flagrantes.

Con relación a las facultades del Estado nacional para proteger el dominio público, se ha sostenido que la importante función de protección y tutela puede llevarse a cabo de dos maneras diferentes: una, por la propia Administración, actuando en ejercicio de sus poderes y potestades, entre ellos el poder de policía, lo que configura la “autotutela” del dominio público; otra, en la que la Administración recurre al uso de los medios legales que tenga disponibles y los ejerce ante el Poder Judicial (Comadira, 2012: 26).

La modificación introducida en el artículo 12 de la Ley de Procedimientos Administrativos otorga un mayor poder al Estado en su tarea de “autotutela” del dominio público, permitiendo que a los fines de su protección pueda utilizar la fuerza contra las personas o bienes sin intervención judicial.

Si bien es absolutamente conveniente que el dominio público se encuentre regulado y protegido jurídicamente, mediante normas legales que permitan alcanzar los objetivos y finalidades que se pretenden lograr con su regulación, hay que encontrar el adecuado equilibrio entre esa facultad de protección y los derechos de los particulares involucrados.

Por cuanto la pretensión de acelerar y facilitar la tarea del Estado nacional en la protección de los bienes que son de su dominio, no puede soslayar la salvaguarda de los derechos de las personas involucradas en caso de que hubiere que ejercer algún tipo de acción coactiva sobre ellas.

Es que no debe confundirse el objetivo del Estado, que es siempre y en principio alcanzar el bien común, y particularmente su deber de propender a la conservación y protección del dominio público, con el accionar que efectivamente realiza, el cual muchas veces termina siendo violatorio tanto de derechos colectivos como individuales. No debemos olvidar que hay un mar de demandas contra el Estado nacional por su actuación irregular, por falta de servicio, por impericia, por negligencia, etc., que terminan en la declaración de nulidad de sus actos e incluso en la admisión de resarcimientos económicos.

Es decir, resulta al menos cuestionable que se le otorgue este gran poder de utilizar la fuerza contra las personas y sus bienes, sin ningún tipo de intervención judicial que permita ejercer un control sobre ese accionar estatal.

Se ha sostenido que el Estado solo puede desalojar los bienes del dominio público ocupados de modo ilegítimo, sin intervención judicial, cuando esté ordenado en estos términos por el propio legislador, pero en ningún caso ese poder puede surgir de un título general, como es el poder de policía del dominio público (Balbín, 2015: 1065).

Ahora bien, esta facultad introducida en la ley de procedimientos administrativos denota una generalidad tal que deja abierta la posibilidad de que la Administración intervenga en todas las situaciones en las que deba “proteger” el dominio público o tierras fiscales.

Dicha disposición resulta contraria, por ejemplo, a lo previsto en la Ley N° 17091 –que no ha sido derogada– y que dispone que cuando debe realizarse un desalojo de un concesionario o de cualquier otro ocupante de inmuebles fiscales el Estado nacional debe acudir a la justicia. En efecto, el artículo 1 de dicha ley establece:

En los casos en que se hubiere otorgado la concesión de inmuebles de propiedad del Estado, afectados a la Administración centralizada, descentralizada, Empresas del Estado o entidades autárquicas, con o sin instalaciones o viviendas accesorias, para el desarrollo de actividades lucrativas o prestación de servicios de esta índole o cualquier otra actividad u objeto, una vez vencido el plazo pactado o declarada su rescisión por la autoridad administrativa, el concesionario deberá restituir los bienes dentro del término de diez (10) días corridos. Caso contrario el organismo competente, acreditando el cumplimiento de los recaudos establecidos en el párrafo anterior, *podrá requerir a la justicia el inmediato desalojo del concesionario o de cualquier otro ocupante*. Efectuada la presentación requerida, *los jueces, sin más trámite, ordenarán el lanzamiento con el auxilio de la fuerza pública*, sin perjuicio de las acciones de orden pecuniario que pudieran corresponder a ambos contratantes.

En otro orden, no es posible soslayar lo resuelto hace tiempo por la CSJN en el precedente “InterCorp”, 2010, (Fallos: 333:935) en el cual declaró la inconstitucionalidad del régimen establecido en el modificado artículo 92 de la Ley N° 11683, en cuanto facultaba a la AFIP a decretar y trabar, por sí, medidas precautorias sobre los bienes del responsable ejecutado, por no adecuarse a los principios y garantías constitucionales de la división de poderes, la defensa en juicio y la propiedad.

En dicho precedente el alto tribunal destacó que si bien en ciertas oportunidades y bajo estrictas condiciones se ha permitido que el Poder Ejecutivo Nacional u organismos de la Administración realicen funciones jurisdiccionales, ello ha sido bajo la condición de que tal ejercicio

no implique un total desposeimiento de atribuciones en perjuicio del Poder Judicial, pues lo contrario implicaría autorizar la supresión o, cuanto menos, la omisión del principio de división de poderes sin cuya vigencia la forma republicana de gobierno queda sin base que la sustente y, en consecuencia, las funciones estatales resultan potencialmente desquiciadas con el consiguiente desamparo de las libertades humanas (conf. Fallos: 247:646 “Fernández Arias”).²

² CSJN, Fallos: 333:935, considerando 10).

En ese entendimiento, consideró que la nueva redacción del artículo 92 de la Ley N° 11683 en cuanto permitía a los agentes fiscales disponer medidas cautelares a los efectos de garantizar el crédito, contenía una inadmisibles delegación, en cabeza del fisco nacional, de atribuciones que hacen a la esencia de la función judicial.

Considero que lo analizado por la Corte en dicha oportunidad podría resultar asimilable a la nueva facultad establecida por el artículo 12 de la Ley de Procedimientos Administrativos, ya que al permitir que la Administración pueda utilizar la fuerza contra la persona o sus bienes, sin intervención judicial, cuando deba protegerse el dominio público o tierras fiscales de propiedad del Estado nacional, introduce una sustancial modificación de los roles del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, con una posible violación al principio constitucional de división de poderes.

Además, desconoce fundamentales principios constitucionales como son la tutela judicial efectiva y la defensa en juicio, consagrada tanto en el artículo 18 de la CN como en los pactos internacionales incorporados con tal jerarquía en el artículo 75 inciso 22.

Conclusiones

Ambas modificaciones analizadas, introducidas a los artículos 10 y 12 de la Ley de Procedimientos Administrativos y en lo que respecta al tema que nos convoca, podemos relacionarlas con los deberes de protección y conservación del dominio público que tiene el Estado nacional.

Es que el dominio público, por su finalidad –el interés público en la utilidad o la comodidad común–, da lugar a que el Estado deba asumir dichos deberes, ya que todo daño causado a un bien del dominio público atenta en definitiva contra la comunidad, favorecida con su uso directo o indirecto.

Entiendo que la inaplicabilidad del silencio positivo en materia de derechos sobre bienes de dominio público hace a la tarea que corresponde exclusivamente al Estado de tutela de dichos bienes, y permite ejercer un adecuado control sobre los permisos o concesiones de uso, que requieren de un acto expreso para su otorgamiento.

Por el contrario, creo que las previsiones del artículo 12 podrían generar algún conflicto entre las facultades estatales y los derechos de los particulares, ya que si bien existe la autotutela de la Administración pública, no debe olvidarse que ella constituye un privilegio a favor del Estado, que le permite actuar directamente y por sus propios medios en defensa del dominio público, pero debe cumplirse con un gran cuidado respecto de bienes cuyo carácter dominial sea indubitable y llevarse a cabo por medios que, como ocurre en toda medida de policía, sean razonables (Comedira, 2012: 27).

Por otro lado, habría que pensar si el otorgamiento de facultades que permitan a la Administración utilizar la fuerza pública contra personas o bienes en casos concretos, sin intervención judicial, no iría en contra de la doctrina sentada por el máximo tribunal en el fallo citado (“Intercorp”), que ya consideró a las potestades otorgadas al fisco nacional para embargar, inhibir o adoptar cualquier otra

medida sobre bienes y cuentas de los deudores, como una inadmisibles delegación de funciones que corresponden al poder judicial.

Referencias bibliográficas

Balbín, C. F. (2015). *Curso de Derecho Administrativo*, Capítulo XIV “Los Bienes del Dominio Estatal”, pág. 1065. Buenos Aires: La ley.

Comadira, J. R. (dir.) (2012). *Curso de Derecho Administrativo*, Parte Novena, Dominio Público y Privado del Estado. Limitaciones Administrativas a la Propiedad, Capítulo XXIII, Dominio Público y Privado del Estado. Buenos Aires: Abelardo Perrot.

La actividad de interés general y el servicio público

Aproximaciones y posibilidades en el derecho público argentino

Ezequiel Alejandro Volpe*

Introducción

El objeto de este trabajo final será plantear algunas de las características centrales de la categoría de “actividad de interés general” y su vínculo con el concepto de “servicio público”, en tanto este último resulta ser de vital importancia en el derecho público argentino.

En este sentido, se observará que mientras la noción de servicio público continúa teniendo vital importancia en el derecho administrativo de nuestro país, en otras latitudes –como sucede en la Unión Europea– se ha comenzado a desarrollar la categoría de actividad de interés general, para referir a la forma en que el Estado regula determinados sectores de la economía a los que se les asigna gran relevancia en términos sociales.

Ahora bien, más allá de intentar responder a la pregunta principal de la consigna propuesta, *¿Existe la actividad de interés general como categoría diferente al servicio público?*, la cual se intentará abordar desde diferentes puntos de vista posibles, creemos que resulta interesante plantear que, incluso más allá de los posibles *nomen iuris* o denominaciones jurídicas, los debates vinculados a la noción de actividad de interés general ya se encuentran presentes en el derecho administrativo argentino e incluso han tenido recepción normativa, como ha sucedido con la categoría del “servicio público en competencia” introducida a nuestro ordenamiento jurídico mediante el Decreto N° 690/2020.

* UNPAZ.

Más allá de las disquisiciones estrictamente jurídicas que pudieren efectuarse, entendemos a los fines de este trabajo que el debate más interesante, exigente y de fondo tiene que ver con las controversias públicas existentes en lo relativo a cuál debe ser la relación entre el Estado y los mercados, así como cuál debe ser el nivel de intervención del Estado sobre la economía.

Así las cosas, se observa en forma preliminar que tanto el desarrollo de la noción de actividad de interés general en el ámbito europeo como de la categoría de servicio público en competencia en el derecho argentino obedecen a la demanda social de interpretar y canalizar nuevas formas en que el Estado se relacione con los actores de los mercados, en la manera más eficiente para el funcionamiento de estos últimos pero también más justa e inclusiva para los usuarios, cuando refiere a servicios y actividades que tocan un nervio social de gran sensibilidad, como sucede cuando se encuentra involucrada la realización de los derechos básicos y fundamentales o, también, cuando se trata de garantizar un nivel aceptable de acceso a nuevos paradigmas susceptibles de reconfigurar nuestro entendimiento del mundo, como sucede con las Tecnologías de la Información y la Comunicación (ver, por caso, el citado Decreto N° 690/2020 en contexto de pandemia).

De este modo, intentaremos en este trabajo aproximar una respuesta a la pregunta principal consignada para de este modo reflexionar acerca de las maneras más eficientes e inclusivas de interferencia entre el Estado y el sector privado, principalmente en mercados donde hay mucho más en juego que la mera obtención de ganancias.

Aproximación a la categoría de actividad de interés general

Como señaláramos en el acápite introductorio, resulta elemental tomar en consideración que la categoría que nos ocupa se ha desarrollado principalmente en el derecho comunitario europeo.

A su vez, esta categoría se ha desarrollado a nuestro juicio con dos finalidades preponderantes: hallar nuevas formas de interacción entre el Estado y los actores de los mercados; y concebir una categoría jurídica lo suficientemente amplia para contener diferentes visiones ideológicas sobre la relación entre el Estado y la economía, tendiendo teleológicamente a una paulatina uniformización.

En el sentido expuesto, leemos entonces en la doctrina que la noción de Actividad o Servicio de Interés General en el Derecho Comunitario Europeo,

Puede constituir una base para la construcción de un concepto de servicio público, jurídico, autónomo, de carácter global [...] sobre estas bases, la noción de Servicio de Interés General puede ser adaptada a las diferentes corrientes existentes en materia de servicios públicos y especialmente, puede ser capaz de evolucionar al ritmo de los diferentes cambios que se producen en cada sociedad en particular y en el mundo global en general (Rincón Salcedo, 2008).

De esta manera, se observa en primer término que la categoría de Actividad o Servicio de Interés General construida en el derecho comunitario europeo pretende trascender la concebida estrechez de la noción de servicio público, caracterizada por un marcado tinte legalista y tenida por uno de los máximos niveles de intervención del Estado sobre los mercados.

En la misma línea que expusieramos en la introducción, creemos que resulta imposible pensar las categorías de actividad de interés general y de servicio público prescindiendo de determinadas cosmovisiones políticas que caracterizan a los proyectos que construyen cada una de estas categorías.

En esta inteligencia, mientras el servicio público se encuentra históricamente vinculado a la doctrina administrativista francesa de tinte marcadamente publicista, la categoría de actividad de interés general se ha construido en el marco de la Unión Europea, donde la premisa no resulta exclusivamente la tendencia a la homogenización, sino también a la libre circulación de personas y bienes, axioma habitualmente atribuido a las visiones liberales con menos carga publicista.

De este modo, no es de extrañar que en este ámbito se pretenda a través de la categoría bajo estudio dos cuestiones fundamentales: tornar más eficiente la intervención del Estado sobre la economía, alejando los niveles de intervención de los máximos posibles, y crear concepciones suficientemente amplias para equilibrar las pretensiones de uniformización normativa con una armónica convivencia con las distintas tradiciones jurídicas existentes hacia adentro del proyecto comunitario.

Ahora bien, sin perjuicio de los rasgos de políticas públicas que estimamos fundamentales para estudiar este asunto, creemos que resulta menester aproximarnos a qué se entiende por actividad de interés general.

En este orden, es posible leer que según la Comisión Europea:

Los servicios de interés general son aquellos que las administraciones públicas de los Estados miembros de la UE consideran como tales y que, en consecuencia, están sujetos a obligaciones específicas de servicio público. Pueden prestarlos tanto el Estado como el sector privado (s./f.).

En virtud de esta definición, que reviste gran importancia por el carácter oficial de la fuente, observamos que el servicio o actividad de interés general: 1) es aquel considerado como tal por cada Estado miembro de la Unión Europea; 2) está sujeto a obligaciones de servicio público; 3) puede ser prestado por el Estado y por el sector privado.

De este modo, se desprenden de la definición oficial algunas de las características principales que mencionáramos previamente. Fundamentalmente, creemos que existe una enorme amplitud en la categoría que le permite amoldarse a las peculiaridades de cada tradición jurídica nacional y, a su vez, una concepción colaborativa entre el sector público y el privado, según la cual ambos resultan competentes para prestar aquel servicio cuya relevancia socioeconómica se tiene por primordial para el Estado miembro.

Respecto a este segundo punto, leemos en la doctrina que la posibilidad de prestar un servicio en competencia sujeto a determinadas obligaciones jurídicas resulta consustancial a la actividad de interés general. Así, se observa que

La STS de 24 de enero de 20XX (RJ 20XX/331) señala que mientras la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales constituye la esencia del servicio público (art. 128.2 CE), el interés general supone una subordinación al mismo que trae consigo limitaciones de carácter especial, permitiendo la prestación de un servicio en libre competencia pero condicionada a obligaciones concretas (Parejo Alfonso, 2004).

En este sentido, se verifica entonces que para el Tribunal Supremo español existe una diferencia fundamental entre la categoría de servicio público y de actividad de interés general: mientras en el primero de los casos los “recursos o servicios esenciales” se reservan al sector público, en el segundo es posible la prestación del servicio en libre competencia con determinadas condiciones de obligaciones jurídicas, que guardan ahora sí mayor similitud con el servicio público como lo conocemos en el derecho administrativo argentino.

Ahora bien, estimamos pertinente resaltar nuevamente una cuestión que se desprende de las fuentes consultadas: la categoría comunitaria europea de actividad o servicio de interés general no impone la prestación del recurso o servicio en libre competencia, o con algún grado de competencia, sino que la permite. Así lo ha afirmado el Tribunal Supremo español al definir esta categoría en términos de “permitiendo la prestación de un servicio en libre competencia pero condicionada a obligaciones concretas”.

Nuevamente, lo que observamos es la pretensión de amplitud y contención por parte de la categoría de actividad de interés general. De este modo, creemos que el derecho comunitario europeo no pretende necesariamente descartar la noción de servicio público, pero sí trascenderla y moldearla a los paradigmas de integración regional; paradigmas que, no es ocioso insistir, se encuentran íntimamente vinculados a principios de libre mercado y libre competencia, que redundan en el axioma de la mayor amplitud posible en la libre circulación de personas y bienes.

De esta manera, ha sostenido la doctrina que la noción de actividad o servicio de interés general contiene las concepciones más amplias y las más estrictas de la tradicional categoría de servicio público, también conocidas como funcionales y formales, respectivamente.

En el orden expuesto, observamos en Parejo Alfonso (2004) que

En la categoría comunitaria genérica de “servicio de interés general” tienen cabida las dos variantes fundamentales del servicio público, desde luego la funcional o amplia (que es la que responde a la perspectiva que es propia del Derecho comunitario europeo), pero dentro de ésta también la formal o estricta (por ser admisible la reserva en régimen de monopolio a favor del sector público).

Así las cosas, en virtud de las referencias relevadas, es posible concluir que la categoría de actividad o servicio de interés general –que, sin dudas, difiere en sus alcances y postulados principales de la categoría de interés público, sin perjuicio de pretender contenerla– otorga a los Estados miembro de la Unión Europea una amplia gama de herramientas para establecer las formas y grados de interacción entre el Estado y los mercados donde tienen lugar actividades socialmente preponderantes.

A modo de síntesis, se observa lo aseverado por Parejo Alfonso (2004) respecto a las amplias posibilidades que la categoría de actividad de interés general otorga a los Estados en sus formas de interactuar con los mercados:

La gama de las soluciones posibles es variada, pues el interés general demanda exclusivamente la “corrección” –conforme al principio de proporcionalidad– de las insuficiencias del mercado y, apelando a la responsabilidad última estatal, pone en manos del poder público potestades concretas y graduadas de intervención en el mercado, cuya manifestación más significativa es la imposición de obligaciones justamente de servicio público, hasta alcanzar la llamada obligación de servicio universal. La realización de este servicio público objetivo o funcional se produce a través de técnicas variadas: la regulación-reglamentación del sector; la declaración del interés público concreto con compensación de sus consecuencias económicas (subvención); o la restricción variable del mercado (derechos especiales).

De este modo, hemos intentado en este acápite exponer las notas esenciales de la actividad de interés general en tanto ha sido construida como categoría del derecho comunitario europeo. En virtud de ello, intentaremos seguidamente pensar cómo esta categoría ha impactado en forma directa o indirecta en el derecho administrativo argentino, así como reflexionar acerca de cuáles son las posibilidades de imaginar nuevas formas de interacción entre el Estado y los mercados en nuestro derecho público.

El servicio público en competencia en el Decreto N° 690/2020 y sus puntos de contacto con la actividad de interés general

Hemos observado en el capítulo anterior que la actividad de interés general importa una categoría que abre las puertas a diferentes concepciones sobre el servicio público e incluso a diferentes matices en lo relativo a la regulación del Estado sobre la economía y los mercados.

A fin de pensar qué significa un servicio público en competencia y cómo se vincula con los debates existentes en el derecho comunitario europeo respecto a la actividad de interés general, cabe analizar en primer término cuáles son las concepciones más difundidas en nuestra doctrina sobre la categoría clásica de servicio público.

Así las cosas, existen diferencias concepciones doctrinales sobre el servicio público, algunas de las cuales prevén la posibilidad de prestación por parte del particular o administrado, y otras que no.

En este orden, observamos por ejemplo la definición de Marienhoff (1970), citado por Cuestas (2023), quien califica a los servicios públicos como:

Toda actividad de la administración pública, o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el presupuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal.

Sin embargo, existen otras concepciones del servicio público que conceptualizan al mismo exclusivamente dentro del ámbito de prestación de la actividad por parte de la Administración, sin mención a los particulares o administrados.

En este sentido, siguiendo con el relevamiento de definiciones de autores administrativas que efectuará Cuestas (2023):

Bielsa definía a los servicios públicos como “toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía”. Por otra parte, Villegas Basavilbaso definía al servicio público como “toda actividad directa o indirecta de la administración pública, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público”. A su vez, Díez consideraba servicio público a “la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general”.

De esta manera, se observa a las claras que en la doctrina administrativista argentina conviven diferentes concepciones del servicio público en lo relativo al titular de la prestación: mientras algunos autores habilitan la intervención de los particulares o administrados en la prestación (en forma más similar a lo que sucede con la categoría europea de actividad o servicio de interés general), otros se atañen más bien a la conceptualización clásica que pone el servicio público en cabeza exclusiva de la Administración, sin perjuicio de la posibilidad de participación privada a través del contrato administrativo de concesión.

En términos de Cuestas (2023), se verifica entonces que

la noción “servicio público” es cambiante, mas es factible afirmar que se trata una intensa forma de intervención del Estado en actividades económicas en las que por cuestiones de interés general se justifica un régimen exorbitante por parte de este.

Ahora bien, lo que en todos los casos define al servicio público son sus caracteres principales “que la doctrina ha identificado como: continuidad, regularidad, generalidad, uniformidad o igualdad, y obligatoriedad” (Cuestas, 2023).

Sin perjuicio del contenido de estos caracteres, que trascienden al objeto de este trabajo, es pertinente señalar que tanto la calificación de servicio público como la noción de actividad o servicio de interés general traen aparejada la aplicabilidad de los mismos, que deberán garantizar ciertos estándares en la prestación, más allá del tipo de participación y/o intervención del Estado sobre el mercado de que se tratare.

Al respecto, cabe recordar la definición de la Comisión Europea de la actividad de interés general, según la cual estos “están sujetos a obligaciones específicas de servicio público” y, a la vez, “pueden prestarlos tanto el Estado como el sector privado”.

Llegados a este punto del análisis, nos interesa traer a colación la categoría de “servicio público en competencia”, que fuera receptada en nuestro derecho mediante el Decreto N° 690/2020, el que a su vez fuera derogado durante este año mediante el Decreto N° 302/2024.

En este sentido, el Decreto N° 690/2020 establecía en su artículo 1 que se incorporaría como artículo 15 de la Ley N° 27078 de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones el siguiente texto:

se establece que los Servicios de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y el acceso a las redes de telecomunicaciones para y entre licenciatarios y licenciatarias de servicios TIC son servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia.

De este modo, se introducía en el derecho positivo argentino la noción de que un servicio público puede ser prestado por particulares, en competencia, dentro de un determinado mercado. Ahora bien, sin perjuicio de su prestación por particulares conforme los mecanismos de mercado, la calificación de servicio público tornaría aplicables los caracteres enumerados previamente.

En esta misma inteligencia, establecía el artículo 2 del Decreto, en tanto sustituyó el artículo 48 de la Ley N° 27078, que

Los licenciatarios y las licenciatarias de los servicios de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) fijarán sus precios, los que deberán ser justos y razonables, deberán cubrir los costos de la explotación, tender a la prestación eficiente y a un margen razonable de operación. Los precios de los servicios públicos esenciales y estratégicos de las TIC en competencia, los de los prestados en función del Servicio Universal y los de aquellos que determine la autoridad de aplicación por razones de interés público, serán regulados por esta.

De este modo, se observan en el decreto luego derogado un par de cuestiones fundamentales: en primer término, que el concepto de servicio público excede así los lineamientos clásicos o tradicionales, habilitando su prestación en competencia por particulares o administrados, en forma similar a la definición de Marienhoff y a la definición de actividad de interés general, de la Comisión Europea; en segundo lugar, que la autoridad de aplicación conserva facultades para regular los precios de estos servicios, sin perjuicio de que los precios serán fijados a priori por los licenciatarios y licenciatarias, dentro de determinados parámetros consignados en la norma.

Al decir de González Moras (2020), “que [...] ese servicio público sea prestado en competencia, es decir, de manera desmonopolizada, resulta no sólo posible sino también deseable en los términos del art. 42 de la Constitución Nacional”.

En este orden de cosas, se observa que la categoría de servicio público en competencia guarda enorme similitud con la categoría de actividad de interés general conceptualizada por la Comisión Europea, fundamentalmente en los siguientes aspectos centrales: 1) la titularidad puede estar en cabeza de los particulares; 2) la actividad puede ser prestada en competencia; 3) resultan aplicables las obligaciones características de servicio público.

Así las cosas, sin desmedro de las discusiones relativas a si es posible el servicio público en competencia o si esta concepción trasciende las fronteras de la categoría de servicio público (ver, por ejemplo, la conversación con Juan Stupenengo, incorporada al Campus Virtual, a partir del minuto 20), se observa que la figura que se pretendió regular mediante el Decreto N° 690/2020 se encuentra en consonancia con los elementos centrales de la actividad de interés general regulada en el derecho comunitario europeo.

En virtud de ello, no obstante las consideraciones finales que se ofrecerán a continuación, creemos que resulta auspicioso transitar sendas que permitan imaginar formas más eficientes e inclusivas de prestación de servicios de altísima trascendencia social, por lo que resulta necesario a su vez reflexionar acerca de las formas jurídicas más pertinentes a estos fines.

Consideraciones finales: ¿existe la actividad de interés general como categoría diferente al servicio público?

A raíz de las fuentes consultadas y de los diferentes elementos teóricos y normativos que hemos observado a lo largo del presente trabajo, creemos que es posible dar una respuesta al menos somera a la pregunta disparadora de la consigna, a modo de consideración final.

En este sentido, consideramos que en términos teóricos sin lugar a dudas existe la actividad de interés general como categoría diferente al servicio público, al menos si entendemos esta última noción desde su concepción más clásica o tradicional.

Como hemos visto, la actividad de interés general como categoría del derecho comunitario europeo abre un abanico de posibilidades en la interacción entre el Estado y los particulares, trascendiendo los horizontes habituales del servicio público, aunque conteniéndolo y sosteniendo las obligaciones que le son inherentes, a fin de garantizar el acceso a la actividad o servicio.

Ahora bien, la actividad de interés general –que tiene incluso reconocimiento normativo en el derecho comunitario– no existe actualmente como categoría diferente al servicio público en el marco del derecho administrativo argentino. Al respecto, consideramos que lo más similar al reconocimiento normativo de la categoría de actividad de interés general en el derecho positivo argentino ha sido el servicio público en competencia, regulado en el ya abrogado Decreto N° 690/2020.

De cualquier manera, sea a través de la noción de servicio público en competencia o de actividad de interés general, parece posible y deseable crear nuevos mecanismos y marcos normativos. Ello, al efecto de adecuar la categoría tradicional de servicio público a las nuevas exigencias y demandas sociales, armonizando en la máxima medida posible los intereses privados y el interés público involucrado, y a los fines de hallar caminos de mayor eficiencia e inclusión en el acceso a los servicios de alta sensibilidad social y que se encuentran íntimamente vinculados a una distribución justa de los bienes y servicios en sociedad.

Referencias bibliográficas

- Comisión Europea (s./f.). Servicios de interés general. Recuperado de https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest_es
- Cuestas, J. (2023). Hacia una regulación eficiente de las nuevas tecnologías. Especial referencia al caso de las empresas de redes de transporte. *Revista de Derecho Público*, (68).
- González Moras, J. M. (2020). El servicio público y las tecnologías de la información y las comunicaciones. *Palabras del Derecho*. Recuperado de <https://palabrasdelderecho.com.ar/articulo/1762/El-servicio-publico-y-las-tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones>
- Parejo Alfonso, L. (2004). Servicios públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, (7), segundo semestre.
- Rincón Salcedo, J. (2008). La noción de “Servicio de Interés General”: un elemento jurídico de base para la construcción de un derecho global. *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (11), 203-224.
- Stupenengo, J. y Cormick, M. (diciembre de 2023). Conversaciones. Juan Stupenengo –Regulación de derechos– Regulación económica. *YouTube*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ZDboQ-zPwD9s>

Anabella Lucardi: “en la Universidad de Avellaneda priorizamos una formación en Derecho Público”



*Martín Cormick**

Anabella Lucardi es abogada, graduada por la Universidad de Buenos Aires –año 2008–. Más adelante, completó estudios con una maestría en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés.

Con ese perfil –la formación como abogada más el complemento con un marco teórico asociado a las políticas públicas–, fue que encaró el proyecto de diseñar la carrera de Abogacía de la Universidad de Avellaneda. “Producto de la creación del Departamento Judicial de Avellaneda-Lanús –nos cuenta– y en el marco de mi trabajo en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, empezamos a pensar junto con el sistema universitario y en particular con la Universidad Nacional de Avellaneda la posibilidad de crear una carrera de abogacía que tuviera un fuerte compromiso con lo que ese departamento judicial iba a necesitar: un departamento judicial muy joven que está cumpliendo diez años este año como lo está cumpliendo la carrera de Abogacía de nuestra la Universidad. En suma, “se iban a necesitar profesionales operadores jurídicos que se vincularan en ese departamento judicial con los justiciables, integrando los cuadros de la Administración de Justicia”. En ese mismo sentido, “pensamos que la administración pública requería de una formación específica. Habíamos detectado un área de vacancia en la formación de los abogados y abogadas que se graduaban de las principales universidades nacionales circundantes y que tenía que ver con su formación en Derecho Público, en Administración, en Políticas Públicas, en Derecho Administrativo y en todo lo que los saberes, las destrezas, las capacidades que exige también la defensa y la construcción del Estado como sujeto jurídico”.

* Revista Ab (UNPAZ).

Concluye entonces que “En ese contexto creamos la carrera de abogacía y yo acompañé a Carlos Cárcova, su primer director en ese tránsito y poco a poco fui forjando mi camino en la Universidad y teniendo los cargos selectivos para los que me honró el Consejo Departamental del Departamento de Ciencias Sociales, primero directora de la carrera de Abogacía y luego decana del Departamento de Ciencias Sociales que contiene además a la Licenciatura en Economía y una Tecnicatura de Gestión Universitaria”.

Su primer contacto con la política lo tuvo en sus tempranos años del secundario, en el Colegio Nacional de Buenos Aires, “y ahí es donde tempranamente tuve contacto con la política universitaria, que puedo señalar que de algún modo es lo que guía mi recorrido y mi desarrollo profesional. Así fueron pasando en el marco de mi formación, la escuela secundaria, la universidad, la posgraduación. Me encuentro con mucho esfuerzo haciendo un doctorado en Ciencias Jurídicas, un doctorado en Derecho, que espero culminar en algún momento”.

Referente a la hora de hablar de educación, reflexiona: “es una pregunta que a los educadores nos preocupa, y la comparación es odiosa, pero uno tiende siempre a comparar. Yo creo que hay una característica de la educación ahora y la educación antes que tiene que ver con el compromiso de los actores de la educación. Yo siento que en nuestra escolaridad obligatoria, en la generación que integró nuestra escolaridad obligatoria –yo tengo 40 años–, había mucho compromiso por parte de todos los actores vinculados con la educación, y en esto quiero incluir a las familias, a la propia institución educativa y también al Estado”. Continúa: “Entonces, de un tiempo a esta parte, la fragilidad de los vínculos, podemos caracterizar una cristalización de esa descomposición en la pandemia, pero probablemente estuviera muy presente desde antes, desde el avance de estructuras de pensamiento y poder económico, sumado de alguna manera al imperio de las doctrinas económicas que ha impulsado el neoliberalismo en la Argentina, provocaron una descomposición de estos espacios en donde los actores necesariamente tienen que trabajar articuladamente, como es la escuela en sus diversos niveles, como lo es también la universidad. Tal vez yo lo que identifico es, en este sentido, una ausencia o un menor compromiso de los diversos actores vinculados con la educación, principalmente del Estado, por supuesto, porque no podemos considerar que los educadores tenemos menos compromiso con la educación, con las condiciones en las que ejercemos nuestras tareas, sobre todo en las condiciones en las que ejercen las tareas educativas los profesores y las profesoras de los niveles obligatorios, me refiero a la primaria y a la secundaria”. Concluye: “Entonces, yo siento que la educación forma parte de la identidad de los argentinos, que la educación obligatoria, pública, gratuita, de calidad, que la universidad gratuita, nacional, de calidad, para todos los actores, con ingreso restringido y no arancelamiento, forma parte de la identidad de los argentinos. Ahora bien, el Estado parece no dar cuenta de esa identidad, y no lo digo solamente por este gobierno, sino de una manera u otra desde el 2015, que la inversión en educación universitaria ha ingresado en una meseta y en muchos casos, por supuesto, ha tenido picos decrecientes. Entonces me parece que hay algo vinculado con el compromiso, con la falta de compromiso principalmente del Estado, que impacta en el compromiso de los demás actores del sistema educativo”.