

VOCES

en el Fénix

La revista del Plan Fénix
año 1 número 1
Junio 2010



**Aportes para
la construcción
de una nueva
realidad**

Los gozos y las sombras del Bicentenario

Logros y asignaturas pendientes en economía, política, sociedad y cultura.
Claves para buscar el consenso progresista.

Diálogos políticos:
Alfonsín / Rossi / Sabatella

*Opinan tres movimientos
sociales:*
FPDS / Polo Obrero / Movimiento Evita

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DECANO

Alberto Edgardo Barbieri

VICEDECANO

Luis Pérez Van Mórlegan

SUBSECRETARIO GENERAL

Walter Berardo

SECRETARIO ACADÉMICO

José Luis Franza

SECRETARIO DE PLANEAMIENTO Y EVALUACIÓN EDUCATIVA

Juan Carlos V. Briano

SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y DOCTORADO

Eduardo Scarano

SECRETARIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN

César Humberto Albornoz

SECRETARIO DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

Emiliano Yacobitti

SECRETARIO DE BIENESTAR ESTUDIANTIL

Federico Saravia

SECRETARIO DE RELACIONES INTERNACIONALES

Jorge Brugnoli

SECRETARIO DE GRADUADOS

Catalino Núñez

DIRECTOR GENERAL DE LA ESCUELA DE POSGRADO

Catalino Núñez

CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

CLAUSTRO DE PROFESORES

TITULARES

Humberto Luis Pérez Van Morlengan
María Teresa Casparri
José Luis Giusti
Enrique Luis Scalone
Leopoldo Halperin Weisburd
Walter Fabián Carnota
Gerardo Fernando Beltramo
Pablo Rota

SUPLENTES

Héctor Chyrikins
Heriberto Horacio Fernández
Juan Carlos Aldo Propatto

CLAUSTRO DE GRADUADOS

TITULARES

Luis Alberto Cowes
Rubén Antonio Arena
Jaime José Korenblum
Álvaro Javier Iriarte

SUPLENTES

Héctor Molina
Guillermo Seyahian
Juan Carlos Jaite
Fernando Juan Franchi

CLAUSTRO DE ESTUDIANTES

TITULARES

Juan Manuel Oro
Pablo Martín Belluscio
María Laura Fernández
Schwanek
Natalia Guidolin

SUPLENTES

Mayra Daniela Trujanovich
Arturo Pozzali
Bruno Razzari Brion
César Agüero

voCES

en el Fénix

DIRECTOR

Abraham L. Gak

COMITÉ EDITORIAL

Eduardo Basualdo
Rubén Berenblum
Aldo Ferrer
Benjamín Hopenhayn
Oscar Oszlak
Fernando Porta
Alejandro Rofman
Federico Schuster

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Tomás Eliashev

COORDINACIÓN

Martín Fernández Nandín
Ana Sofía Jemio
Paola Severino

JEFE DE ARTE

Cristian Delicia

SOPORTE ADMINISTRATIVO

Erica Sermukslis
Tomás Villar

FOTOGRAFÍA

Sub [Cooperativa de Fotógrafos]
Cristian Delicia

CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix.

www.vocesenelfenix.com / voces@vocesenelfenix.com

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos

Aires. Teléfono 4370 6135

Registro de la propiedad intelectual en trámite.

Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

Voces en el Fénix

EDITORIAL

Palabras para cambiar la realidad

HE AQUÍ NUESTRO PRIMER NÚMERO DE VOCES EN EL FÉNIX.

PARA AQUELLOS QUE CREEMOS EN EL VALOR DE LA PALABRA, PUBLICAR LAS PROPIAS Y AJENAS ES EL PASO IMPRESCINDIBLE PARA CAMBIAR LA REALIDAD.

PRONTO CUMPLIREMOS 10 AÑOS DEL MOMENTO EN QUE COMENZAMOS CON LA MODESTA INTENCIÓN DE ENFRENTAR AL DISCURSO MONOPÓLICO DEL PENSAMIENTO ÚNICO Y PROPONER UN CAMINO ALTERNATIVO A LA MARCHA HACIA EL PRECIPICIO AL QUE SE ENCAMINABA EL PAÍS GUIADO POR LAS IDEAS NEOLIBERALES QUE PRIMABAN ENTRE LOS RESPONSABLES DEL QUEHACER POLÍTICO Y ECONÓMICO.

ASÍ FUE COMO EN AQUEL LEJANO 6 DE SEPTIEMBRE DE 2001 PRESENTAMOS NUESTRA PRIMERA PROPUESTA A LA QUE TITULAMOS “HACIA EL PLAN FÉNIX”, DOCUMENTO QUE FUE RECOGIDO POR LA REVISTA DE LA FACULTAD, ENOIKOS, EN UNA EDICIÓN ESPECIAL.

EL 22 DE DICIEMBRE DE 2002 PRESENTAMOS NUESTRAS PROPUESTAS DE POLÍTICA ECONÓMICA EN DOCUMENTOS QUE FUERON INCLUIDOS EN LA MISMA PUBLICACIÓN.

DESDE ESE ENTONCES DIVERSOS DOCUMENTOS JALONAN NUESTRO TRABAJO, Y SI BIEN DURANTE TODO ESTE TIEMPO MANTUVIMOS EL ANHELO DE TENER NUESTRO PROPIO MEDIO, ES JUSTO CONFESARLO, SIEMPRE LO PENSAMOS EN PAPEL.

DIVERSAS RAZONES NOS LLEVAN A CAMBIAR EL FORMATO. POR UN LADO, OBIAS CUESTIONES ECONÓMICAS. POR EL OTRO, LA PRESENCIA EN NUESTRAS ACTIVIDADES DE JÓVENES COLABORADORES QUE NOS CONVENCIONERON DE UTILIZAR EL MEDIO ELECTRÓNICO COMO UNA HERRAMIENTA CON MAYORES POSIBILIDADES DE LLEGAR A UN PÚBLICO NO SÓLO MÁS NUMEROSO, SINO TAMBIÉN MÁS HETEROGÉNEO.

COMO LAS OPINIONES DEL GRUPO SÓLO SE EXPONEN EN NUESTROS DOCUMENTOS, HEMOS QUERIDO BRINDAR CON ESTA REVISTA UN ESPACIO PARA QUE AQUELLOS QUE TIENEN UNA MIRADA HETERODOXA, PROGRESISTA Y CON CLARO COMPROMISO SOCIAL, PUEDAN DAR EL DEBATE COMO FORMA DE HACER POLÍTICA Y LOGRAR EL CONSENSO EN LA BÚSQUEDA DE ACUERDOS PARA ENFRENTAR UN PASADO QUE INTENTA RETORNAR BAJO DISTINTOS MANTOS QUE MUCHAS VECES OCULTAN SUS INTENCIONES.

ES NUESTRA VOLUNTAD QUE VOCES EN EL FÉNIX SEA UNA PUBLICACIÓN TEMÁTICA Y DE PERIODICIDAD MENSUAL, TAL COMO LO FUE ALGUNA VEZ ENCRUCIJADAS, REVISTA DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES; SIN EMBARGO, EN ESTE PRIMER NÚMERO QUISIMOS OFRECER UNA MULTIPLICIDAD DE VOCES QUE REPRESENTAN LA OPINIÓN DE EXPERTOS EN DISTINTAS DISCIPLINAS. NO NOS QUISIMOS PRIVAR DE EXORCIZAR LAS MUCHAS INCÓGNITAS QUE NOS ACECHAN FRENTE A UNA REALIDAD QUE QUEREMOS MODIFICAR. AÑORAREMOS EL NO PODER ACARICIAR EL PAPEL PLENO DE IDEAS, PERO NOS RECONFORTA SABER QUE TAL VEZ HORADEMOS ALGUNAS PAREDES A LAS QUE NO PODRÍAMOS LLEGAR DE OTRA FORMA.

APOYADOS EN IDEALES QUE PUEDEN SER ACORDADOS INCLUSO POR ADVERSARIOS OCASIONALES, INAUGURAMOS LA SECCIÓN “DIÁLOGOS POLÍTICOS”. HEMOS ENTREVISTADO A TRES IMPORTANTES REFERENTES POLÍTICOS —AGUSTÍN ROSSI, MARTÍN SABBATELLA Y RICARDO ALFONSÍN— PARA INDAGAR SOBRE CUESTIONES QUE, QUISIÉRAMOS, FUERAN COMUNES A SUS MIRADAS. Y EN LA SECCIÓN “VOCES DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES”, TRES MILITANTES SOCIALES —GUILLERMO KANE, FEDERICO ORCHANI Y EMILIO PÉRSICO— HACEN OÍR SU OPINIÓN.

ESTIMADOS/AS LECTORES/AS, HE AQUÍ NUESTRO TRABAJO, NOS UNEN SIMILARES UTOPIÁS; TAL VEZ PODAMOS ACORDAR O RESIGNAR POSICIONES Y LOGRAR SER, POR FIN, UNA FUERZA TAN POTENTE QUE AYUDE A TRANSFORMAR LA REALIDAD ACERCÁNDOLA A LA DE NUESTROS SUEÑOS.

HASTA EL PRÓXIMO NÚMERO.

ABRAHAM LEONARDO GAK
DIRECTOR

SUMARIO / Número 1 / 8 DE JUNIO DE 2010



ALDO FERRER

2000-2010 Una década extraordinaria. El fracaso del neoliberalismo y las respuestas a la crisis.

páginas 6 a 13



CARLOS LEYBA

Estructura y política productiva. Diez años de enseñanzas para no volver a la pesadilla neoliberal.

páginas 14 a 19



JOSÉ AMIUNE

El dilema de Latinoamérica. Ir hacia la integración regional o permanecer en la fragmentación colonial.

páginas 20 a 25



GARCÍA / LAMPREABE / ROFMAN

Orientación regional. Cómo revertir el legado de la década de los '90 y superar las desigualdades.

páginas 26 a 30



EDGARDO MOCCA

Los límites del cambio. La necesidad de una subjetividad política que enfrente a la derecha.

páginas 31 a 34



GUSTAVO LUGONES

Innovación estratégica. Herramientas para un desarrollo que preserve el medio ambiente.

páginas 35 a 38



JULIO SEVARES

Inserción comercial. Cambios y continuidades que muestran la carencia de una estrategia.

páginas 39 a 42



HÉCTOR RECALDE

Un mundo de trabajo y una sociedad más justa. La consolidación del poder adquisitivo.

páginas 43 a 46



FLAVIA TERIGI

Educación crítica. Un nuevo saber pedagógico en búsqueda de soluciones a problemas de larga data.

páginas 47 a 52



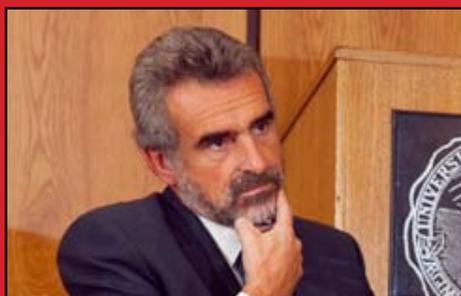
MARIANA GONZÁLEZ

Eliminar la pobreza. La creación de empleo es central, pero también las medidas de política social.

páginas 53 a 56

DIÁLOGOS POLÍTICOS: BUSCANDO CONSENSOS PROGRESISTAS

AGUSTÍN ROSSI



páginas 112 a 115

El dirigente oficialista reivindica la vuelta del Estado y critica la concentración económica.

MARTÍN SABBATELLA



páginas 116 a 119

El líder de centroizquierda sueña con un proyecto colectivo de país y convoca a no resignarse.

RICARDO ALFONSÍN



páginas 120 a 123

El dirigente radical dice que la prioridad es terminar con la pobreza y cuestiona el capitalismo salvaje.



ENRIQUE POCHAT

Derechos integrales. El largo camino para que todos nos podamos desarrollar como personas.

páginas 59 a 64



JUAN PEGORARO

Desigualdades y control social. La ausencia de los mismos derechos para toda la población.

páginas 65 a 69



CATENAZZI / REESE

Derecho a la ciudad. La dinámica de crecimiento urbano, la fragmentación y el déficit habitacional.

páginas 72 a 75



NICOLÁS GUTMAN

Recursos para el desarrollo. El caso de la minería muestra la irracionalidad económica neoliberal.

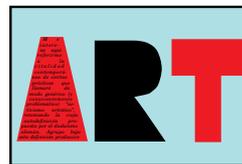
páginas 78 a 81



ROBERTO KOZULJ

Estrategias energéticas. Intervención estatal para abastecer energía sin descuidar el medio ambiente.

páginas 82 a 89



ANA LONGONI

Activismo artístico. Emergencia, proliferación y visibilidad de los grupos de la última década.

páginas 90 a 93



LORETI / LOZANO

Pluralidad mediática. Los debates por la ley de medios y la disputa por la hegemonía cultural.

páginas 94 a 97

VOCES DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

EMILIO PÉRSICO



páginas 57 - 58

El líder del Movimiento Evita propone ir por más y pelear por una mayor redistribución.

FEDERICO ORCHANI



páginas 70 - 71

El FPDS rescata el protagonismo de las luchas y la necesidad de un cambio social.

GUILLERMO KANE



páginas 76 - 77

El referente del Polo Obrero plantea unir a los trabajadores para cambiar la historia.



SUSANA BELMARTINO

¿Salud para todos? La búsqueda de eficacia, eficiencia y equidad del sistema.

páginas 98 a 101



ALDO NERI

La cuestión social y sanitaria. La apatía del Estado deja el campo libre al juego de los intereses particulares.

páginas 102 a 104



ROBERTO CITTADINI

Cuando comer es un problema. La persistencia del hambre en la Argentina y en el mundo.

páginas 105 a 111

El fracaso del neoliberalismo y las respuestas a la crisis

2001-2010: Una década extraordinaria de la economía argentina

Lecciones de un período que demuestra que debemos estar en comando de nuestro propio destino. El protagonismo del Estado y la necesidad de vivir con lo nuestro.



Por Aldo Ferrer

Profesor Emérito. Universidad de Buenos Aires

La última década del Segundo Centenario y primera del siglo XXI condensa, en un decenio, la trayectoria argentina de doscientos años e inaugura la nueva centuria con el mensaje de las enseñanzas del pasado. No nos privó de nada, incluso la repetición de la violencia y la muerte al final del gobierno de la Alianza y, durante la transición política, en la masacre de Avellaneda.

La década se inició con la peor crisis de la historia económica argentina, continuó con el sexenio de más rápido crecimiento desde que existen

registros del PBI y culmina en un escenario de interrogantes, de cuya resolución depende que volvamos a las frustraciones del pasado o iniciemos, de una buena vez, un proceso de desarrollo sustentable y equitativo de largo plazo.

El período incluye, en su segunda mitad, las consecuencias de la también extraordinaria crisis del orden económico mundial, la más severa desde la debacle de los años treinta. Pero, sobre todo, registra la evolución de los acontecimientos de fronteras para adentro y nuestras respuestas a los cambios de circunstancias y a los problemas planteados.

1. Los tres tramos

El descalabro. La década comenzó con la debacle del 2001/02, el epílogo del prolongado período de la hegemonía neoliberal, inaugurado con el golpe de Estado de 1976. Era previsible y fue anticipado por varios observadores, entre los cuales me incluyo, que la estrategia de apertura incondicional, subordinación de las políticas públicas a los intereses particulares, desregulación financiera y privatización indiscriminada, en un contexto de fuerte apreciación del peso, culminaría en un desastre. Tuvo así lugar la extranjerización de la propiedad de sectores fundamentales de la infraestructura y las mayores empresas del país y un endeudamiento externo insostenible, que desembocó en el default.

Como lo señaló el grupo Fénix en su encuentro de septiembre del 2001, la seguridad jurídica y el respeto de los contratos eran insostenibles bajo un régimen fundado en el endeudamiento y la renuncia a la gobernabilidad macroeconómica. Las consecuencias sociales fueron abrumadoras con el aumento vertiginoso del desempleo, la pobreza y la indigencia, la fractura del mercado de trabajo y, consecuentemente, la aparición de problemas de inseguridad desconocidos hasta entonces. El desorden fue gigantesco, con 17 monedas circulando en lugar de la moneda nacional, el trueque como alternativa en una economía sin mercado, los bancos inoperantes por el corralito y el corralón, el tipo de cambio disparado en un sistema al borde de la hiperinflación.

A comienzos del 2002 las propuestas para el futuro de la economía argentina, fundadas en los mismos principios que culminaron en la debacle, incluían la licuación de los activos monetarios en pesos, la dolarización, el establecimiento de la banca off shore, la renuncia definitiva a conducir la política económica y descansar en el salvataje internacional bajo la conducción del FMI. Triste final al cual la subordinación a la especulación financiera y la renuncia a la soberanía condujeron a la democracia recuperada, después de tanto dolor y tanta sangre, en 1983.

La expansión. Allí comenzó el segundo tramo de la década, cuya evolución estuvo en las antípodas de la visión y las propuestas neoliberales. Ese notable período de setenta meses, entre los segundos semestres del 2002 y 2008, registró tasas de crecimiento superiores al 8 por ciento anual, el repunte de las tasas de ahorro e inversión a los máximos históricos de cerca del 30% y 24%, respectivamente, la acumulación de reservas internacionales fundada en el superávit del balance comercial y en la cuenta corriente del balance de pagos, la reducción a la mitad de la tasa de desempleo y un alivio a la pobreza acumulada durante el cuarto de siglo de la hegemonía neoliberal.

El crecimiento obedeció a dos causas principales:

* Al cambio de circunstancias impuesto por la misma crisis. Esto incluye la pesificación de los activos y pasivos denominados en moneda extranjera y la consecuente recuperación de la autoridad monetaria del Banco Central, el superávit en los pagos internacionales debido a la caída de las importaciones y los buenos precios internacionales de los commodities, el ajuste cambiario que abrió espacios de rentabilidad clausurados durante el prolongado período de apreciación del tipo de cambio y la aparición del superávit primario en las finanzas públicas, por el repunte de la economía y la suspensión temporaria de los servicios de la deuda en default.

* Al cambio de rumbo de la política económica. Esta abandonó la búsqueda de soluciones a través de la asistencia internacional y se dedicó a consolidar el control de los principales instrumentos de la política macroeconómica: el presupuesto, la moneda, los pagos internacionales y el tipo de cambio. La fortaleza emergente de la situación macroeconómica permitió formular una propuesta propia para resolver el problema de la deuda en default, que culminó exitosamente y, poco después, en enero de 2006, cancelar la pendiente con el FMI.

La convergencia de las nuevas circunstancias y del rumbo de la política económica provocó en poco tiempo un cambio radical del escenario macroeconómico y permitió recuperar la seguridad jurídica demolida por la estrategia neoliberal. La respuesta de la oferta al repunte de la inversión y del consumo y al fortalecimiento de la competitividad de bienes transables fue inmediata, permitiendo, en el tramo considerado, un aumento acumulado del PBI del 60%. La inflación se mantuvo en niveles manejables pero por encima del límite aconsejable del 10 por ciento.

La incertidumbre. Hacia finales de la década, en el transcurso del 2008 y de allí hasta la actualidad, comenzaron a acumularse problemas que interrumpieron la expansión del segundo tramo del decenio. En el frente macroeconómico, los incentivos iniciales del ajuste de la paridad y del sustantivo superávit primario en el presupuesto comenzaron a debilitarse. El Banco Central mantuvo y mantiene una sólida posición de reservas internacionales, la capacidad de regular la situación monetaria y administrar el tipo de cambio. Pero el incentivo que otorga a la toma de decisiones de inversión, un tipo de cambio desarrollista (TCED) previsible, fue debilitándose paulatinamente. A su vez, el aumento del gasto público excedió el del crecimiento de los ingresos tributarios, con la consecuente reducción del superávit primario y el debilitamiento de la imagen de fortaleza de la situación fiscal. En sentido con-

trario, la nacionalización del régimen de previsión social permitió recuperar el control público de la sustantiva porción del ahorro interno que circula por el sistema jubilatorio. Esto fortaleció las finanzas públicas y, simultáneamente, plantea nuevos desafíos. La política económica debe asegurar la inversión rentable de esos recursos en la ampliación de la capacidad productiva, para afirmar la capacidad del sistema de satisfacer sus futuros compromisos.

Simultáneamente con estos cambios de la macro, y en parte vinculados con los mismos, se acumularon problemas de origen externo e interno. Entre los primeros, la monumental crisis financiera internacional inaugurada con la crisis de las hipotecas subprime del mercado norteamericano, propagada a la economía real a través de la contracción del gasto y el empleo en las mayores economías del mundo, con su consecuente impacto sobre el comercio internacional y los movimientos de capitales. El contagio externo de la crisis mundial sobre nuestro país se produjo por la baja de los precios internacionales de los commodities exportados y las expectativas negativas de la sociedad y los operadores económicos. Un hecho notable es que el contagio vía el sistema financiero fue insignificante. Desde el estallido de la crisis, la Argentina se financia con recursos propios y no descansa en el crédito internacional; por lo tanto, la reducción del fondeo externo a los países emergentes no la afecta. Al mismo tiempo, el sistema bancario (en una economía de bajo nivel de crédito y de deuda) se mantiene sólido, líquido, solvente y sin descalce de monedas en sus operaciones activas y pasivas.

El cambio de tendencia en el tercer tramo de la década no se explica principalmente por los factores externos. La causa está, en primer lugar, en los acontecimientos internos. Por un lado, el debilitamiento de la macro ya señalado. Por el otro, problemas esencialmente políticos como el prolongado conflicto del campo con el gobierno. La sequía, un factor de carácter accidental, agravó el cuadro de situación. A su vez, la polémica sobre el Indec y la credibilidad de las estadísticas enturbió el análisis de los problemas y el debate político. En este escenario, el tratamiento de cuestiones trascendentes, como, por ejemplo, la reforma del régimen previsional, los medios audiovisuales y la política energética, adquiere un alto grado de virulencia que no contribuye a la solución adecuada de los problemas.

La acumulación de acontecimientos negativos provocó la fuga de capitales. Reaparecieron reacciones preventivas, de la sociedad y de los operadores económicos, frente a situaciones inciertas e imprevisibles. En los últimos 24 meses, salieron alrededor de U\$S 40 mil millones, equivalentes al 20% del ahorro interno y la totalidad

.....

“EN TORNO A LAS RETENCIONES Y OTROS DIFERENDOS ENTRE EL GOBIERNO Y LA MESA DE ENLACE, SE VOLVIÓ A PLANTEAR QUE LA CADENA AGRO INDUSTRIAL ALCANZA PARA GENERAR EMPLEO Y BIENESTAR PARA TODA LA POBLACIÓN. PERO CON EL CAMPO NO ALCANZA PARA CONFORMAR UNA ECONOMÍA PRÓSPERA DE PLENO EMPLEO Y BIENESTAR.”

.....

del superávit comercial. La baja de la inversión y el consumo, sumada al debilitamiento de las exportaciones por la crisis y la sequía, provocó la reducción del PBI y del empleo. Sin embargo, la economía continúa generando superávit en los pagos internacionales, no aumento de deuda. Las finanzas públicas están menos sólidas pero siguen bajo control. Y la actividad privada y pública se financia con ahorro interno. En el tercer trimestre de 2009 comienzan a advertirse signos de reactivación de la actividad económica y cambio de tendencia en el movimiento de capitales.

En este escenario, vuelve a surgir la estrategia neoliberal con planteos como acordar con el FMI como requisito para “volver a los mercados”, unificar sin retenciones el tipo de cambio y dejarlo flotar hacia su libre paridad de equilibrio, reducir el protagonismo de las políticas públicas y dejar libradas las relaciones económicas externas al libre juego de las fuerzas del mercado. Hemos vuelto a la alternativa frente a la cual estábamos en el momento de elegir el rumbo para salir de la crisis del 2001/02: restablecer la estrategia neoliberal o actualizar y fortalecer la política de signo nacional que permitió en el segundo tramo de la década la notable recuperación de la economía argentina y un posicionamiento no subordinado en el escenario internacional. En el medio está la posibilidad de una estrategia indecisa que prolongaría las incertidumbres actuales y debilitaría el crecimiento del país.

2. Las enseñanzas

La década inaugura la nueva centuria con ricas enseñanzas. La primera de las lecciones confirma lo que ya sabíamos desde el retorno a la democracia en 1983: por graves que sean los problemas y los conflictos sólo podemos tramitarlos en el marco de la Constitución. En el transcurso del decenio la democracia argentina resistió la renuncia de un presidente, una compleja transición política, la mayor crisis económica de nuestra historia, el contagio del descalabro del sistema financiero internacional, el enfrentamiento del ruralismo con el gobierno, el cuestionamiento de las estadísticas

oficiales, la reforma de los regímenes previsional y de los medios audiovisuales. Con mucho menos que esto durante la mayor parte del siglo pasado se desplomaron varias veces las instituciones de la República. Ahora no. El régimen resiste y todos los problemas deben abordarse dentro de las reglas de la Constitución. La década ratifica un avance extraordinario: ningún proyecto de país es posible al margen de la ley.

Demuestra la posibilidad actual de la democracia de procesar los conflictos sin caos económico. En el pasado, las tensiones en el momento de la transición de la presidencia de Raúl Alfonsín a la de Carlos Menem culminaron en un gran desorden y la hiperinflación. Lo mismo sucedió, y mucho peor, al final del gobierno de la Alianza, con el estallido de la extraordinaria crisis del 2001/02. Aun bajo gobiernos democráticos las tensiones extremas culminaban en el caos económico y en un replanteo radical de las reglas del juego. Pero en la actualidad, todas las dificultades de origen interno y externo y la virulencia del debate no provocaron, por lo menos hasta ahora, el desorden del sistema. El gobierno permanece en el comando de los ejes fundamentales de la macroeconomía (presupuesto, moneda y balance de pagos).

Estas son las enseñanzas generales de la década. A su vez, cada uno de sus tramos ofrece valiosas lecciones.

Fracaso del neoliberalismo. La crisis del 2001/02 demostró la inviabilidad de la estrategia neoliberal que predominó desde el programa del 2 de abril de 1976 hasta la debacle, es decir, un cuarto de siglo, el peor de la historia económica argentina. Sus principios de la magia del mercado y la perversidad inherente del Estado no se compadecen con el funcionamiento ordenado de las economías nacionales y del sistema mundial, ni con el desarrollo de los países emergentes. El colapso de ese modelo en la Argentina se anticipó al ocurrido en el orden global. El supuesto neoliberal de que el Estado es impotente para administrar las fuerzas del mercado y la globalización se derrumbó frente a la evidencia de que las políticas públicas son el instrumento de última instancia para la estabilidad del sistema. El primer tramo de la década y las consecuencias de la crisis mundial demuestran que la Argentina se construye desde adentro hacia fuera, no a la inversa, y que el Estado es un protagonista esencial del desarrollo económico y social. Si aprendemos la lección, el neoliberalismo no vuelve más.

Potencial de recursos. El segundo tramo proporciona otra evidencia importante: la capacidad del país de recuperarse y crecer con sus propios medios, sin pedirle nada a nadie y cancelando deuda. La Argentina cuenta con una gran variedad de recursos en un extenso territorio nacional

(el octavo más grande del mundo) y una población de respetable nivel cultural y aptitud de gestionar el conocimiento. Cuenta con una elevada capacidad de ahorro, cercana al 30% del PBI, equivalente a más de U\$S 100 mil millones anuales. La forma en que se resolvió la crisis del 2001/02, el notable crecimiento del segundo tramo y la capacidad demostrada de gobernar la economía, revelan que es preciso vivir con lo nuestro, abiertos e integrados al mundo, en el comando de nuestro propio destino. Constituyen otra lección que desautoriza la hipótesis neoliberal de la insuficiencia de recursos propios y la incapacidad del país de crecer sin la inyección de recursos desde el exterior.

Dilemas históricos. La interrupción del crecimiento del segundo tramo y la situación actual, en el tercero, también arrojan enseñanzas importantes. Frente a la crisis mundial, la fortaleza de la economía argentina para resistir el impacto. Pero, al mismo tiempo, el debate sobre los problemas del país demuestra que siguen abiertos dilemas históricos no resueltos. ¿Cuál es la estructura productiva compatible con el despliegue del potencial de recursos? ¿Cuál es el estilo de inserción del país en el orden mundial? El debate en curso sobre el conflicto del campo, las relaciones con el FMI y el papel del Estado proporcionan evidencias elocuentes en la materia.

Vuelve a surgir la evidencia de que la Argentina no logró establecer el consenso para formar una estructura productiva integrada y abierta, tal cual lo hicieron, desde el despegue de su desarrollo, países con gran dotación de tierras fértiles, como Estados Unidos, Canadá y Australia, en los cuales desde sus orígenes el acceso a la propiedad de la tierra fue mucho más amplio que en nuestro país. Esta indefinición sobre la estructura productiva viable en la Argentina contribuyó a la prolongada inestabilidad política del país, a los cambios radicales de estrategia económica y a la repetición de graves desórdenes macroeconómicos, dos de cuyas principales manifestaciones fueron la inflación y el endeudamiento externo excesivo.

El cambio de paradigma de política económica imprimió un nuevo protagonismo al Estado, que incluye la administración de los precios relativos vía retenciones, subsidios y otros medios. El énfasis de los pronunciamientos del gobierno en favor de la economía real y la producción inclinó la balanza hacia la formación de una estructura integrada y abierta. Sin embargo, los contenidos de tal estrategia no fueron suficientemente aclarados. El resultado fue el debilitamiento de los factores determinantes de la recuperación, un debate económico que reedita el viejo dilema histórico aún no resuelto y alineamientos políticos que no terminan de configurar la coalición mayoritaria.

ria indispensable para sustentar la formación de una estructura productiva integrada y abierta, la única capaz de erradicar la pobreza y promover desarrollo y equidad.

3. Los modelos y la política económica

La década volvió a registrar el comportamiento pendular de la política económica entre el modelo neoliberal y el proyecto de conformar una estructura económica avanzada. Como en el pasado, su desplazamiento, en uno u otro sentido, reflejó el hecho de que ninguno de los modelos alternativos llegó a conformar desde la crisis de 1930 hasta la actualidad las condiciones políticas necesarias para sustentar su permanencia a largo plazo.

La existencia de un modelo hegemónico de desarrollo económico es esencial para la estabilidad del sistema. Entre la Organización Nacional y la caída de Hipólito Yrigoyen existió un modelo agroexportador, no cuestionado por el resto de la sociedad, fundado en los intereses de los dueños de la tierra y la relación privilegiada con la potencia central de la época, Gran Bretaña. El sistema político transitó sin interrupciones desde la presidencia de Bartolomé Mitre hasta 1930 bajo el régimen constitucional, incluyendo la reforma electoral de 1912. La viabilidad histórica del sistema agroexportador concluyó con la debacle económica mundial de los años treinta. Desde entonces hasta la actualidad no se consolidó un modelo alternativo fundado en la estructura productiva integrada y abierta.

Bajo los gobiernos del fraude en la década de los '30 y principios de los '40, la dictadura de 1976-83 y en la década de los '90 se configuraron las condiciones políticas que sustentaron diversas variantes del modelo agroexportador, preindustrial y, en sus dos últimos períodos, de predominio de la especulación financiera. En sus versiones posteriores a 1976, la virulencia del modelo fue tal que interrumpió los procesos previos de acumulación a través del desmantelamiento industrial y del sistema nacional de ciencia y tecnología. La extranjerización indiscriminada de los sectores fundamentales y el endeudamiento sin límite demolieron el poder de decisión nacional y redujeron al país a la posición de suplicante de la ayuda externa.

El "granero del mundo". En torno a las retenciones y otros diferendos entre el gobierno y la Mesa de Enlace, se volvió a plantear que la cadena agroindustrial alcanza para generar empleo y bienestar para toda la población: el proyecto de Argentina "granero del mundo". El sector es fundamental pero emplea sólo 1/3 de la fuerza de trabajo. Y un sistema productivo especializado en la explotación de los recursos naturales es incapaz de incorporar plenamente las transformaciones impulsadas por la ciencia y la tecnología. Con el

.....

"EL MODELO NEOLIBERAL ES INVIABLE COMO CAUCE DE PUESTA EN MARCHA DE LOS PROCESOS DE ACUMULACIÓN INHERENTES AL DESARROLLO, LA CREACIÓN DE CAPACIDAD DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO, LA INSERCIÓN VIABLE DEL PAÍS EN EL ORDEN MUNDIAL Y LOS EQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS."

.....

campo no alcanza para conformar una economía próspera de pleno empleo y bienestar.

Este proyecto concibe a la economía argentina como un segmento del mercado mundial y no un sistema nacional de relaciones económicas y sociales vinculado al orden global pero organizado conforme a sus propios objetivos. Implica una inserción del país en la división internacional del trabajo en cuanto abastecedor de alimentos y productos primarios. La evidencia histórica y la actual, la nuestra y la ajena, revela que ese modelo es incompatible con la gestión del conocimiento y el desarrollo económico. Conduce al desequilibrio de los pagos internacionales y a la necesidad del financiamiento externo como fuente principal de la acumulación. Así, los criterios de los mercados se instalan nuevamente como ejes organizadores de la política económica. En el debate actual está presente la propuesta de país "granero del mundo" y la urgencia de "volver" al FMI y a los mercados financieros. En el mismo escenario, el Estado debe limitarse a mantener el orden público, no interferir en los mercados y, en el mejor de los casos, paliar a través de la asistencia social la pobreza extrema. Aunque la evidencia histórica es concluyente sobre las consecuencias de esta estrategia, visiones tradicionales, arraigadas en prejuicios y/o intereses, continúan insistiendo en que es el único camino realista y viable de desarrollo del país y su inserción en el mundo.

El modelo neoliberal, en términos estrictamente económicos, es inviable como cauce de puesta en marcha de los procesos de acumulación inherentes al desarrollo, la creación de capacidad de gestión del conocimiento, la inserción viable del país en el orden mundial y los equilibrios macroeconómicos. Tampoco es, en la actualidad, políticamente viable, al menos en los mismos términos en los que tuvo lugar en el pasado. Es inconcebible la repetición del fraude o la instalación de un gobierno de facto como bases de sustentación del modelo. La única alternativa posible, a esta

altura poco probable, sería la repetición de la extraordinaria coalición política menemista: una alianza entre un gran partido popular con los intereses neoliberales. El neoliberalismo podría imponerse en condiciones de incertidumbre política, como con la Alianza, pero nunca sostenerse sobre bases estables en el largo plazo. Puede provocar efímeros “golpes de Estado económicos”, pero no asumir el comando de la política económica. Las mismas consecuencias de su estrategia impiden su sustentabilidad política.

Sin embargo, vuelve a replantearse la viabilidad del sistema agroexportador, como si la capacidad de gran parte del sector agropecuario de asimilar las tecnologías de frontera y lograr un aumento notable de los rendimientos y la producción permitiera volver a las condiciones vigentes antes de la crisis de 1930. Contribuye, también, la expansión de la demanda de alimentos y materias primas generada en el acelerado crecimiento de China y otras economías de la Cuenca Asia-Pacífico. Aun así, con el campo no alcanza.

La estructura integrada y abierta. La única estrategia consistente con la gestión del conocimiento y una relación simétrica no subordinada con el orden mundial es la formación de una estructura productiva integrada y abierta, fundada en el agregado de valor a los recursos naturales y en un sistema industrial diversificado y complejo que incorpora las actividades de frontera tecnológica, incluyendo la producción de bienes de capital. Sólo sobre esas bases es posible la puesta en marcha de procesos de largo plazo de acumulación de tecnología, capital, capacidad de administración de recursos y despliegue del potencial disponible, a niveles crecientes de empleo y productividad.

Tal estructura se vincula con la división internacional del trabajo en un régimen de especialización intraindustrial, a nivel de productos y no de ramas. El principal indicador revelador del nivel de una estructura productiva es el contenido tecnológico de sus exportaciones e importaciones. Como sucede en todas las economías desarrolladas y las emergentes más exitosas, ese balance es superavitario en el intercambio con las economías periféricas especializadas en las exportaciones primarias y equilibrado en el comercio con otras economías avanzadas. Cuando se verifican tales condiciones, los países tienen sólidos equilibrios macroeconómicos, solvencia, posiciones superavitarias o niveles manejables de deuda y, en consecuencia, el comando de su propia política económica. Este modelo es intrínsecamente sustentable en el largo plazo porque genera desarrollo económico y empleo, moviliza la participación de todos o la mayor parte de los actores sociales y distribuye sus frutos con suficiente amplitud. Por las mismas razones, el modelo es intrínsecamente viable también en el plano político porque, en principio, debería contar con el concurso de las mayorías.

En estas materias, la experiencia internacional es concluyente. Sólo han alcanzado altos niveles de desarrollo los países con estructuras integradas y abiertas. La estrategia actual de los países emergentes de mayor tasa de crecimiento consiste en gestionar el conocimiento y poner en marcha el proceso de acumulación por tres vías principales: incorporar las actividades de frontera tecnológica, capacitar los recursos humanos y establecer una relación profunda entre los sistemas nacionales de ciencia y tecnología y la producción de bienes y servicios. En todos los países desarrollados y emergentes predomina un bloque hegemónico de intereses asociado a la estructura productiva diversificada y compleja. En ninguno predominan los actores vinculados a la explotación de los recursos naturales y las estructuras preindustriales. En tales condiciones, los sistemas políticos son lo suficientemente estables para sostener, a largo plazo, las políticas de transformación.

El péndulo entre los modelos. En el caso argentino nunca se logró formar una coalición predominante de intereses y grupos sociales asociados a la transición desde el modelo agroexportador a la economía integrada y abierta. Tampoco se formaron coaliciones políticas mayoritarias y estables que sustentaran la transformación o, al menos, alternativas de poder no incompatibles con tales fines. El peronismo histórico, el radicalismo desarrollista y los gobiernos de Arturo Illia y Raúl Alfonsín fueron portadores, de diversas maneras, de intenciones nacionales de desarrollo. Incluso, bajo un gobierno de facto, entre la segunda mitad de 1970 y principios del '71, se formuló e instrumentó una estrategia de argentinización y desarrollo integrado de la economía nacional. Ninguna de esas experiencias logró consolidarse y formar un conjunto hegemónico de visiones e intereses vinculado con la formación de una economía avanzada. En ausencia de las bases de sustentación política necesarias, esas experiencias concluyeron en medidas híbridas o, lisa y llanamente, como en 1976 y 1989, en el implante de la estrategia neoliberal. La especulación financiera adquirió un protagonismo decisivo como consecuencia de la globalización financiera y la vulnerabilidad de la densidad nacional.

Para terminar definitivamente con el péndulo, es necesaria la inclusión del campo en el proceso de transformación. Como sucedió en otros grandes productores agropecuarios que son, al mismo tiempo, economías industriales avanzadas (Estados Unidos, Canadá y Australia), es preciso insertar los intereses rurales en la nueva estructura, asumiendo un rol de creadores de riqueza no hegemónico, pero protagonistas dentro de un sistema productivo integrado y complejo. El insuficiente y frustrado desarrollo industrial del país y la no formación de una coalición hegemónica de actores sociales e intereses asociados a la nueva estructura mantuvieron a buena parte de

la dirigencia ruralista replegada en la pretensión de su antigua posición dominante y de su protagonismo en un país "granero del mundo". De este modo, gran parte del sector apoyó y apoya la estrategia neoliberal, aun cuando la centralidad de la especulación financiera dentro de la misma, como sucedió en el régimen de facto 1976-83 y en la década del '90, también castigue a los creadores de riqueza de la cadena agroindustrial.

4. El mensaje

Este extraordinario decenio contiene un mensaje para el futuro del país: recordar que es impostergable dar una respuesta definitiva al problema de la estructura productiva consistente con la gestión del conocimiento y la puesta en marcha del proceso de acumulación en sentido amplio. Para desplegar el potencial del país y establecer una relación simétrica no subordinada en el orden mundial, es preciso, de una buena vez, conformar una estructura productiva integrada y abierta. Esa estructura genera empleo y bienestar, incorpora al conjunto de la sociedad a la creación del desarrollo y la distribución de sus frutos y, por lo tanto, consolida la democracia y la estabilidad de las instituciones. Existe un círculo virtuoso del desarrollo y la democracia en el cual se potencian recíprocamente. El desarrollo, elevando el nivel de vida y generando respaldo a las instituciones. La democracia, sustentando la viabilidad política de la economía integrada y abierta y la equidad.

La densidad nacional. ¿Cómo lograrlo? Fortaleciendo todos los componentes de la densidad nacional: la cohesión social, la calidad de los liderazgos, las instituciones y el pensamiento crítico. En primer lugar, la equidad, a través de la protección de los sectores vulnerables, la educación, la salud, la vivienda, el espacio público, la cultura y, como condición necesaria, el empleo. Los liderazgos que acumulan poder generando empleo y riqueza y no como comisionistas de intereses transnacionales son agentes esenciales del desarrollo. Es preciso fortalecer a los empresarios locales y a los creadores de valores culturales que enriquecen nuestro acervo artístico, científico y tecnológico. Las instituciones deben consolidarse con la división de poderes y la transparencia de la gestión de los órganos del Estado. Es necesario que la competencia electoral sea el espacio para debatir los problemas, generar consensos y afianzar la confianza en nuestra capacidad de resolver los conflictos inherentes a toda sociedad pluralista y abierta. El predominio del pensamiento crítico, fundado en nuestra propia visión de los problemas y oportunidades, es esencial para trazar la estrategia de formación de una estructura integrada y abierta y responder con eficacia a los desafíos y oportunidades de la globalización. La densidad nacional es esencial para el desarrollo porque los países se constru-

.....
 "PARA DESPLEGAR EL POTENCIAL DEL PAÍS Y ESTABLECER UNA RELACIÓN SIMÉTRICA NO SUBORDINADA EN EL ORDEN MUNDIAL, ES PRECISO, DE UNA BUENA VEZ, CONFORMAR UNA ESTRUCTURA PRODUCTIVA INTEGRADA Y ABIERTA."

yen desde adentro hacia afuera y no a la inversa. Cada país tiene la globalización que se merece en virtud de la fortaleza de su densidad nacional.

La política económica. ¿Cuáles son las prioridades de la política económica al final de esta extraordinaria década final del Segundo Centenario y primera del siglo XXI, en una Argentina que está aprendiendo a vivir con estabilidad institucional, cuya economía ha demostrado capacidad de resistir adversidades y en la cual está pendiente la transición desde el subdesarrollo a la formación de una estructura integrada y abierta y erradicar, definitivamente, niveles intolerables de pobreza e injusticia distributiva?

La política económica tiene cuatro prioridades fundamentales e interdependientes: la gobernabilidad de la macroeconomía, crear un escenario propicio al despliegue de los medios y talento de los agentes económicos, orientar la asignación de recursos y la distribución del ingreso hacia los objetivos prioritarios del desarrollo y la equidad distributiva y fortalecer la posición internacional de la economía nacional.

La gobernabilidad requiere consolidar la solvencia del sector público en sus tres jurisdicciones de un Estado federal y el reparto racional de ingresos y responsabilidades entre las mismas. Debe consolidarse el proceso de desendeudamiento. La solvencia fiscal tiene como contrapartida el superávit del balance de pagos, un nivel suficiente de reservas del Banco Central para preservar al sistema de los shocks externos y la administración de la paridad a través de un tipo de cambio de equilibrio desarrollista, condición necesaria de la competitividad internacional de la producción doméstica y de la solvencia fiscal y externa. La administración de la paridad es una tarea compleja que debe adecuarse a la evolución de las variables internas y externas de la realidad económica, incluyendo la regulación de los movimientos especulativos de capitales. Su instrumentación recae en la autoridad monetaria pero su existencia es un requisito del éxito de la política económica y responsabilidad primaria de la política económica del Estado nacional.

La gobernabilidad de la macroeconomía es esencial para crear el escenario propicio a la inversión privada. Tiene un impacto directo en la actividad y en las expectativas de los agentes económicos que deben convencerse de que el lugar más rentable y seguro para invertir el ahorro interno es el propio país y que la puja distributiva, inclusive la relación utilidades-salarios, debe resolverse en el marco de la estabilidad razonable del nivel de precios. La política monetaria debe contribuir a la estabilidad y al desarrollo, atendiendo a la evolución de la demanda de dinero y a la orientación del crédito a los objetivos prioritarios.

Si se consolida la gobernabilidad del sistema, el país dispone del poder suficiente para vincularse al orden mundial en una posición simétrica no subordinada. La experiencia de las naciones emergentes de Asia revela que los países con suficiente densidad nacional y recursos propios tienen la capacidad de decidir su estructura productiva y su propio destino en el orden global. Este es el rumbo necesario y posible en la Argentina.

Elevar la calidad del debate. Es necesario observar los problemas desde la perspectiva de los intereses nacionales, sin prejuicios y buscando las coincidencias para encuadrar y resolver los conflictos. Tres ejemplos bastan para entender cuánto nos falta. En el caso de las retenciones sobre las exportaciones de la cadena agroindustrial se debate como si se tratara de la distribución del ingreso entre el campo y el resto de la economía. En vez de analizar la estructura productiva y los tipos de cambio diferentes que deben regir para darle competitividad a toda la producción de bienes sujetos a la competencia internacional (desde la soja hasta las manufacturas de origen industrial), el campo vive las retenciones como un despojo y el gobierno insiste en que son necesarias para atender necesidades urgentes. El malentendido ha tenido importantes consecuencias en los alineamientos políticos y ha provocado el repliegue de la dirigencia ruralista a la visión del país "granero del mundo". Es imprescindible incorporar al campo en la formación de la estructura integrada y abierta. Esto exige un replanteo profundo de las cuestiones en juego, en términos de estructura productiva y rentabilidad.

El segundo ejemplo es el Estado. En la Argentina, después de la debacle del 2001/02 y, en el mundo, después de la catástrofe financiera internacional y sus secuelas, el Estado ha reaparecido, en todas partes, como la tabla de salvación de las economías de mercado y, en América latina, como un agente fundamental de su transformación y desarrollo. Aquí, sin embargo, esa intervención se debate en términos de oportunismo po-

lítico, corrupción y atropello institucional, lo cual dificulta el diseño y la ejecución de las políticas públicas necesarias.

El tercer ejemplo es el papel de la deuda y el crédito externo en el desarrollo. Nuevamente, la "vuelta a los mercados" parece la solución, y la bendición del FMI la condición necesaria. Es preciso corregir los desvíos y fortalecer la posición que se ha ganado con la recuperación del comando de la política económica, el desendeudamiento y el financiamiento con recursos propios, no con deuda externa. Sobre estas bases, el país está en condiciones de aceptar la revisión del artículo IV del FMI. Respecto de la reapertura del canje de deuda, si la política económica atiende a las prioridades correctas, la decisión es marginal e intrascendente. Caso contrario, vuelve a poner a la deuda y el crédito externo en el centro del escenario: es la vuelta al pasado de crisis del que hemos salido haciendo, precisamente, lo contrario.

Así concluye esta extraordinaria década, con antiguos problemas históricos aún no resueltos y, al mismo tiempo, con un rico bagaje de enseñanzas que, bien aprendi-

.....

EN LA ARGENTINA, DESPUÉS DE LA DEBACLE DEL 2001/02 Y, EN EL MUNDO, DESPUÉS DE LA CATÁSTROFE FINANCIERA INTERNACIONAL Y SUS SECUELAS, EL ESTADO HA REAPARECIDO, EN TODAS PARTES, COMO LA TABLA DE SALVACIÓN DE LAS ECONOMÍAS DE MERCADO Y, EN AMÉRICA LATINA, COMO UN AGENTE FUNDAMENTAL DE SU TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO."

.....

das, pueden abrir el camino de un futuro promisorio. La Argentina está en condiciones de vivir con lo nuestro, parada en sus propios recursos y abierta al mundo. Crecer a más del 6 por ciento anual sobre la base de una tasa de ahorro interno del orden del 30 por ciento del PBI y de inversión superior al 25 por ciento, proponiéndose erradicar la indigencia en un bienio y la pobreza en una década, reducir el desempleo a niveles del orden del 3 por ciento de la fuerza de trabajo, bajar a expresiones mínimas el trabajo no registrado y provocar una mejora generalizada del nivel de vida y, sobre todo, de su calidad en libertad y democracia. Todas metas posibles si consolidamos la densidad nacional.

Diez años llenos de enseñanzas para no volver a la pesadilla neoliberal

Estructura y política productiva

“El futuro existe en tanto que incluye al pasado.” Antonio Tabucchi

En la organización económica actual subsisten la mayor parte de las transformaciones sintetizadas en el Consenso de Washington.



Por Carlos Leyba

Profesor de la UBA.
Formó parte del equipo de José B. Gelbard.

En la década que está culminando el hecho más destacado y revelador de cambios en nuestra economía es el permanente saldo positivo de las balanzas comercial y cambiaria. Las políticas tributaria y cambiaria, es decir, las normas aplicadas sobre ese excedente, han sido esenciales en la generación del permanente superávit fiscal de estos años. Estos superávit gemelos constituyen la característica macro dominante en el

funcionamiento de la actual estructura económica y lo que la diferencia de las décadas anteriores.

Con efectos positivos sobre ambos superávit debemos destacar la política de desendeudamiento externo: default, extensión de la negociación, quita de capital, pesificación (mecánica de ajuste por precios o producto) y extensión de plazos.

Los dos superávit más el desendeudamiento de esta década conforman el trípode inverso sobre el que se apoyan los resultados de lo ocurrido desde la

dictadura y hasta 2003.

Parte del ahorro público genera y es generado a la vez, por la decisión y posibilidad del desendeudamiento, lo que también modificó el escenario de diseño de las políticas internas, particularmente la estructura y el nivel de gasto público y la existencia de ingresos y numerosos precios y tarifas subsidiados por el erario público.

También, en otro extremo, asociada de manera negativa al superávit externo, debemos contabilizar la dolarización y la fuga clásica de capitales que,

luego de un movimiento inicial inverso, ha tenido singular importancia en estos años.

Considerar estos hechos nos remite a describir el contorno de la política económica y nos obliga a introducir algunos elementos del pasado y del presente inevitables para imaginar la trayectoria hacia la estructura económica deseada. Cualquier reflexión sobre ella, y sobre la política productiva que la procure, necesita iniciar la faena con el reconocimiento de las características dominantes en el punto de partida.

Por otra parte, una propuesta de política productiva para alcanzar una estructura deseada y distinta de la actual no sólo se define por los objetivos sino también por la trayectoria a partir del punto de partida y en dirección al futuro que, naturalmente, se entiende como un escenario de progreso. Los objetivos generales son básicamente compartidos. Pero las trayectorias (política productiva) no lo son. No hay una relación lineal de la trayectoria que una el punto de partida con la estructura deseada. Más bien las trayectorias imaginables son oscilantes. Y esas trayectorias oscilantes, características de cualquier diseño de política, han de definir distintas alianzas que las sostengan.

La primera dificultad, más que en la estructura deseada, radica en la apreciación del punto de partida. Una actitud crítica frente a la realidad —escepticismo de la inteligencia— pareciera ser la más apropiada para quienes disponen del optimismo de la voluntad para transformarla. Por el contrario, una suerte de optimismo de la inteligencia que procura apreciar sólo lo positivo de la realidad lleva inexorablemente al escepticismo de la voluntad y a instalarse, en el mismo punto de partida, en la inviabilidad de todo planteo transformador que, como es obvio, sólo puede ser estructural y a partir de la estructura dominante. Esta última dupla, indulgencia ante

la realidad y anorexia de cambio, es una combinación letal para toda transformación. Hay en estos días una complacencia en realizar comparaciones contra el peor momento de la historia reciente y eso significa ignorar la comparación con los mejores años de las tendencias previas. El primer presupuesto es que cualquier propuesta para ser eficiente debe partir del reconocimiento del lado oscuro, velado, de la realidad y de la convicción de la acción en la ética del cambio.

Es por eso que es necesario señalar algunos aspectos organizativos de la estructura económica actual. En ella subsisten la mayor parte de las transformaciones ocurridas básicamente desde los '90 en nuestra organización económica.

"HAY UNA COMPLACENCIA EN REALIZAR COMPARACIONES CONTRA EL PEOR MOMENTO DE LA HISTORIA RECIENTE Y ESO SIGNIFICA IGNORAR LA COMPARACIÓN CON LOS MEJORES AÑOS DE LAS TENDENCIAS PREVIAS."

Está vigente la apropiación privada de gran parte de la que fuera banca de fomento de propiedad de las provincias. Esto ha implicado la derogación de esa función a nivel regional. La economía nacional, por su parte, carece de un sistema financiero de fomento que responda a las dimensiones de la economía y que copie su geografía. Baste señalar, además de la ausencia de plazos y tasas de desarrollo, que hoy el sector privado recibe un volumen de crédito que se aproxima al 11 por ciento del PBI. Ese crédito está destinado básicamente al consumo y opera con tasas que más que duplican la tasa de inflación. La función del crédito en el sistema capitalista en

este esquema, a pesar de los intentos de la banca pública, no se cumple. No hay asociación alguna entre sistema financiero e inversión reproductiva. Es que hasta estos días se ha mantenido prácticamente incólume la estructura financiera heredada y lo básico de la convertibilidad: la emisión se realiza contra divisas (creación externa).

La totalidad de los recursos energéticos, las principales redes de servicios públicos, las que fueran industrias básicas estatales, la explotación minera, etcétera, todo ello sigue estando básicamente en manos privadas y ratificado con la reciente sanción de la Ley Corta, que implica la fragmentación de la política petrolera. En esta década se mantuvo el retiro del Estado de la actividad productiva y de servicios y, fundamentalmente, se ratificó la privatización de la renta de los recursos estratégicos ya que se han prorrogado esas concesiones, en algunos casos, por hasta dos o tres décadas. En los últimos días se ha producido, en virtud de la valorización de esas prórrogas extendidas, la transferencia de participación en una de esas explotaciones a favor de una empresa estatal de la República Popular China, empresa a la que le fuera impedido en Estados Unidos la adquisición de una petrolera local. El señalamiento apunta a la ausencia de decisiones estatales en esta materia. También se ha continuado, en estos años, el proceso de extranjerización de empresas del sector privado industrial y agrario.

Con el Estado en retirada y el avance de las empresas de control extranjero e integradas a una red multinacional, el perfil de la propiedad y, en consecuencia, de las decisiones empresarias responde en gran medida a estrategias empresarias multinacionales. El Estado nacional, por otra parte, no dispone de una oficina central de planeamiento global o de

proyecto de largo plazo, y en materia financiera y tributaria no dispone de ninguna norma de promoción de la inversión que suponga la decisión de un proyecto estratégico. Por ejemplo, en materia de infraestructura el modelo de la matriz gasífera y del transporte por carretera, heredados también de los '90, son dos símbolos de las serias debilidades estructurales preexistentes no modificadas en esta década. Párrafo aparte merece la ausencia de una política de recuperación ferroviaria en un marco en el que se están transportando 100 millones de toneladas de granos por año. Cabe mencionar el reciente acuerdo con China para importar aproximadamente 400 vagones sin participación de la industria nacional: algo que habría que evitar.

La organización antes descrita ha generado –en el espacio de las decisiones donde antes de los '90 estaba el Estado– el surgimiento de una nueva oligarquía de concesionarios de las actividades que antes eran estatales. Esta oligarquía se ha apropiado de las que eran rentas públicas. El Estado, a través de diversos mecanismos, les garantiza a esos grupos la percepción de esas rentas. Como consecuencia de ello, estos grupos disponen de un enorme poder económico y están en contacto cotidiano con el Estado por su carácter de concesionarios. De resultas de ello conforman una particular concentración de poder fuertemente interrelacionada: finanzas, energía, proyectos de infraestructura.

Una decisión relevante que va en sentido contrario a todo lo expuesto es la recuperación por parte del Estado de los fondos del sistema de pensiones que habían sido apropiados por los privados durante los '90. Esta reversión es un paso muy importante en dirección a viabilizar una reforma estructural promovida desde el Estado.

Finalmente, cabe inventariar el resultado social de estos hechos estructurales de las últi-

mas décadas. Desde 1974 hasta la fecha el número de personas bajo la línea de la pobreza –según el Indec– ha crecido a la tasa anual acumulativa del 6 por ciento, mientras que la población total lo hizo a la tasa del 1,4 por ciento acumulativo anual. Es esta una medida contundente del fracaso social de la estructura de la economía argentina: las reformas de los '90 lo profundizaron y los resultados macro de esta década no los revirtieron. Un dato es que hoy –luego de un enorme crecimiento del PBI–, la tasa de desocupación duplica la de 1974. La distribución del ingreso –medida por el coeficiente de Gini– se ha vuelto regresiva: pasamos de 0,30 en 1974 a más de 0,40

“LA TOTALIDAD DE LOS RECURSOS ENERGÉTICOS, LAS PRINCIPALES REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS, LAS QUE FUERAN INDUSTRIAS BÁSICAS ESTATALES Y LA EXPLOTACIÓN MINERA SIGUEN ESTANDO BÁSICAMENTE EN MANOS PRIVADAS.”

en la actualidad. Estos datos describen el deterioro y la decadencia social de largo plazo en nuestra sociedad. El otro eje que describe un modelo económico, además de la distribución del producto social, es el de acumulación. El total acumulado del Equipo de Producción en 2006 (Indec) era a los precios corrientes y transformados en dólares de 87 mil millones: una cifra menor al capital acumulado por residentes argentinos en el exterior según el Indec y sólo el doble del capital fugado en los 24 meses según el Balance Cambiario. Es importante señalar que la fuga de capitales representa la dimensión de las oportunidades de inversión, de crecimiento y de rendimiento fiscal perdidos y denuncia la incapacidad del sistema para

evitarla o contenerla. Estas filtraciones –en la medida que son de largo plazo– revelan una tendencia a la declinación del PBI en los períodos subsiguientes a la fuga que deben ser estimados mediante su impacto a través del multiplicador y a la vez muestran una tendencia a la subinversión potencial. Y en el corto plazo, en la medida en que la política económica rechaza el ajuste global privado que la fuga implica, genera un incremento del gasto público destinado a mantener y a acrecentar el PBI del período anterior para evitar un incremento del desempleo. Esta dinámica de fuga, posibilitada por la abundancia de dólares derivados de la soja, genera una sobrecompensación de gasto público posibilitada por la abundancia de recursos fiscales también derivados de la soja. En este estadio el funcionamiento de la economía es extremadamente dependiente.

¿Cuánto dependemos? La explosión de la economía de China genera una demanda mundial sostenida de materias primas que trascendió a la crisis financiera internacional iniciada en los países centrales, lo que puso en evidencia que nuestra economía se enfrenta a una tendencia comercial externa de larga duración que influye decididamente en nuestra estructura productiva. No hace falta extenderse demasiado para señalar que esa transformación y crecimiento de las economías asiáticas, y en particular de la economía de China, representan para nuestro país una demanda sostenida de soja que es el producto que, con mayor capacidad de respuesta productiva, se genera en nuestro sector agrario. No es necesario abundar en que las condiciones tecnológicas de la siembra directa, más el desarrollo genético de la soja, permitieron una expansión extraordinaria del cultivo. Desde 2003 hasta la fecha la siembra de soja se multiplicó y expandió regionalmente pasando de 12 millones a 19 millones de hectáreas en estos años. Esa

producción motivó una nueva cultura agraria y nuevos modos de organización que causaron a su vez profundas transformaciones. Estas generaron modificaciones profundas en las comunidades rurales que habrán de tener consecuencias mayores en el futuro. La expansión de la soja y su tecnología destruyó importantes superficies de bosques naturales y desplazó a la ganadería vacuna afectando los parámetros de producción del sector agropecuario.

Los resultados derivados de la expansión de la soja, que es el eje sobre el que se ha asentado el excedente de la balanza comercial de la década, se suman a la modificación de los términos de intercambio que incentivó un premio al producto nacional que supera al producto bruto geográfico y que genera un ingreso nacional adicional.

El marco externo y la economía de especialización agraria y su repercusión sobre la estructura de las exportaciones son elementos fundamentales en la explicación de la expansión económica interna de la década.

Justamente, en esta década, la economía nacional se ha transformado en una en la que la producción nacional supera el consumo, y en la que las exportaciones superan a las importaciones. Este es un fenómeno común en las actualmente llamadas economías emergentes en las que se produjo una acumulación de reservas como consecuencia de la reversión de los términos del intercambio, la respuesta productiva agraria y algunos parámetros que permitieron la traducción en el incremento de la producción.

Esta capacidad de respuesta productiva a la demanda mundial genera dos fenómenos, que ya hemos mencionado, y ambos pueden caracterizarse como "economía de ahorro". El superávit fiscal generó capacidad de amortización de la deuda que se sumó a una exitosa política de su negociación, lo que morigeró el peso del endeudamiento en la economía y en la política.

Los plazos no fueron al menos los necesarios mirados desde el presente como se manifiesta en los problemas económicos y políticos que se derivan de la vocación de amortización.

No obstante recordemos que justamente el endeudamiento había sido lo dominante de la economía de los veinte años anteriores. Y luego de un proceso inicial de reversión, se generó un proceso de fuga del excedente llevando los ahorros en el exterior de los residentes argentinos a una cifra que supera los 140 mil millones de dólares.

Mientras en las décadas anteriores la deuda externa financiaba la fuga de ahorro nacional, en esta década se financió la fuga de ahorro gracias a la exportación de soja. En las décadas anteriores se había producido la llamada valorización financiera y en la actualidad se produce la valorización agraria.

La fuga de capital, en ambos períodos, ha sido diferente. Pero las consecuencias no lo son. En las anteriores décadas de la deuda la fuga adquirió un carácter perverso: la fuga para materializarse generaba la deuda. En esta década de amortización la fuga es el cierre de la oportunidad de la inversión. Concretamente, si los 45 mil millones de dólares fugados como consecuencia de la crisis internacional más los problemas internos se hubieran aplicado a 45 proyectos de mil millones de dólares cada uno, mediante la Matriz de Insumo Producto de 1993, se puede estimar un aumento en la capacidad de generar valor agregado

del
45 por
ciento en
términos
reales. El su-
puesto es que esas
inversiones deberían
estar orientadas básica-
mente al mercado mundial.
Una demanda fundamental
es que esas inversiones deberían
localizarse de modo de provocar
un equilibrio regional en el de-
sarrollo geográfico del PBI na-
cional.

¿Qué representa la fuga en esta etapa? ¿Qué significa que quienes fugan el capital en lugar de escapar de una economía que se endeuda más allá de que lo hizo para financiar la misma fuga, escapan de una economía que tiene saldos de comercio exterior favorables? Cualquiera sea la explicación, lo que sí importa es el resultado.

Una economía de fuga permanente es una economía que produce una filtración del producto que genera; filtración, como hemos mencionado, a la que se aplica el multiplicador y produce una potencial caída del producto en el período posterior a la fuga. El primer impacto es la

caída de la liquidez y el freno a la economía que esto genera. El segundo impacto es que el ahorro, a causa de la fuga, es excedente a la inversión y por lo tanto la economía invierte menos de lo que potencialmente podría si en lugar de decidir la fuga se hubiera decidido la inversión. Lo hemos dicho, la estructura actual desde el lado de la acumulación es una economía subinvertida por la fuga; y desde el punto de vista de la asignación sectorial los últimos años son de especialización agraria. La derivación distributiva de este proceso es que se produce una tendencia al subempleo y, consecuentemente, una regresión distributiva.

Esta es la estructura que es necesario transformar. ¿Cuáles son los pasos de una política productiva que lo logre?

En primer lugar nuestro país debe denunciar todos los convenios internacionales, hoy con rango constitucional, que traban la autonomía de las decisiones de política económica de largo plazo, sin perjuicio de procurar una reforma constitucional que los excluya definitivamente de ese rango.

En segundo lugar deben replantearse los objetivos y la mecánica del Mercosur y, por sobre todo, diseñar una estrategia ante la Organización Mundial de Comercio que evite que nuestras decisiones de política económica sean sometidas a represalia. Ninguna estrategia de política económica interna es posible si se mantienen las restricciones que existen y pueden existir para el diseño de herramientas de política económica. Respecto de la OMC, se trata de las medidas que se refieren como políticas activas, aranceles y retenciones; y respecto del Mercosur la existencia de un sistema de políticas activas en Brasil que establecen escenarios de plano inclinado a favor del vecino en materia de inversiones. De lo que se trata respecto del Mercosur es de nivelar las condiciones.

Pari passu a esas medidas es

necesario:

1. Recuperar de inmediato el máximo de rentas procedentes de los recursos estratégicos (petróleo, minería) y conformar con ellas un fondo de desarrollo de infraestructura.

2. Disponer de ese fondo para transformar la matriz energética y generar el predominio de energías renovables; potenciar la transformación y el valor agregado en las regiones proveedoras de esos recursos.

3. Diseñar medidas que garanticen que las concesiones, hasta no puedan ser revertidas, comprometan la reposición, mediante inversiones en exploración, de las reservas.

En el marco del sistema finan-

LA FUGA DE CAPITALES
DEBE SER DESALENTADA
MEDIANTE LOS
MECANISMOS FINANCIEROS
ANTES MENCIONADOS Y
ATRAPADO EL AHORRO
MEDIANTE EL DISEÑO DE
UNA POLÍTICA MASIVA Y
EXTENDIDA DE INCENTIVOS
A LA INVERSIÓN.

ciero es imprescindible disponer la normativa, modificando las leyes vigentes, que garantice que los recursos financieros sean orientados a la financiación de mediano y largo plazo de la inversión y del capital de trabajo del sector productivo con atención a la distribución regional con preferencia en las áreas de menor desarrollo relativo. Esta decisión debe enmarcarse en el concepto de que el sistema financiero es una concesión de servicio público que debe administrar a riesgo los recursos del público, pero en los marcos de orientación de la política económica. Se debe instalar en el país una mecánica de indexación de toda la operativa financiera regulada por el BCRA y sobre la base de un sistema de indicadores de inflación consistente y auditado por entidades independientes. Se debe desalentar

el uso de dinero en efectivo y dar cumplimiento a la ley vigente en materia de uso de efectivo; el propósito es desalentar su uso y lograr el máximo de bancarización que genera el máximo de blanqueo. Y se debe derogar la normativa que permite la compra de hasta dos millones de dólares mensuales a cada ciudadano.

Estas medidas de transformación incluyen la regionalización de los directorios de los bancos nacionales; la regulación del sistema de préstamos por descuento por planillas y de las tarjetas de crédito de modo de limitar los costos efectivos de los préstamos involucrados. La clave del sistema debe ser la orientación regional y sectorial del crédito y de sus condiciones e incentivar la bancarización y la pesificación indexada de las decisiones económicas de largo plazo.

La fuga de capitales debe ser desalentada mediante los mecanismos financieros antes mencionados y atrapado el ahorro mediante el diseño de una política masiva y extendida de incentivos a la inversión. Por cierto, con la sensibilidad propia de los nuevos desarrollos tecnológicos, deben alentarse los controles y las normas disuasivas para la fuga o atesoramiento de capitales en moneda extranjera.

El objetivo de la modificación de la actitud ante las cuestiones internacionales que impactan sobre el diseño de la política de desarrollo, las rentas estratégicas, el sistema financiero y la fuga de capitales, tiene como propósito central aumentar el ahorro y la aplicación del mismo a la inversión.

Una política de esas características implica que el Estado dispone de un programa de largo plazo de orientación productiva que sólo puede ser formulado por una oficina nacional de planeamiento en la que deben participar no sólo los técnicos que ha de designar el Poder Ejecutivo nacional, representantes técnicos de las provincias y del

Parlamento nacional. Ese programa debe aproximarse a un consenso amplio de modo de garantizar un escenario de continuidad y debe materializarse en las normas requeridas para que esos propósitos sean posibles de lograrse.

Ahora estamos en condiciones de señalar la estructura deseada. En primer lugar necesitamos reindustrializar la economía nacional. Hace 36 años la producción industrial generaba el 22,9% del total del valor agregado y hoy sólo el 15,7% del PBI. No se trata sólo de la tendencia hacia el sector terciario de las economías modernas ni sólo del mayor peso del sector primario ni sólo de una cuestión de precios relativos; en realidad nos hemos desindustrializado respecto del Mercosur y de América latina. La reindustrialización debe estar montada sobre tres ejes: la recuperación de actividades antes desarrolladas (industria ferroviaria –vagones chinos– y agujeros en la cadena de valor de múltiples industrias provocados en las últimas décadas); la constitución de polos de desarrollo regional sobre la base de grandes proyectos industriales dinamizadores y afincadores de población, y la orientación de toda la industria hacia la exportación.

La reindustrialización debe ser el agente de reequilibrio demográfico y económico; y el mecanismo central de la mejora en el nivel de empleo, de los salarios y de la redistribución de ingresos. Está probado que la mejor distribución de ingresos se logra mediante el doble mecanismo de industrialización exportadora. Para este objetivo disponemos de ahorro excedente sin necesidad de acudir inevitablemente a inversión extranjera (el proyectado saldo de la balanza comercial agraria) y requerimos los incentivos fiscales, financieros y de protección y además la contribución de identificación de proyectos en el marco del programa de la oficina de planificación.

Una medida del grado de

desindustrialización es el caso de la industria automotriz: en 1974, con un 90 por ciento de integración, se produjeron 286 mil vehículos, y en 2010 se producirán 513 mil vehículos con una integración de 35 por ciento. La densidad del sector, la extensión y profundidad de la cadena de valor se pueden medir por unidades equivalentes y en ese caso la producción habría disminuido de 257 mil unidades en 1974 a 179 mil en 2010. Medido en términos per cápita la producción actual es el 30 por ciento de la de entonces.

La oportunidad disponible para el sector agrario, el de mayor productividad mundial, debe ser transformada por una política de eslabonamiento de la cadena de valor. Hacia atrás en materia de producción de insumos, equipamiento y tecnología, hemos avanzado, pero es necesario incentivar la localización regional, y hacia adelante resulta imprescindible integrar la cadena de valor, primero hacia el objetivo de proteínas animales, las de mayor valor, y segundo hacia la industria de góndola con un compromiso público masivo en la promoción de mercados y en la garantía de estabilidad de abastecimiento.

El planteo aquí descripto, más que un salto adelante, debe ser pensado como una recuperación del potencial y de la línea de tendencia abandonada desde la instalación de la dictadura militar y el adoctrinamiento de la ideología que finalmente se sintetizó en el Consenso de Washington y que instaló el umbral a la globalización de las multinacionales.

Ese proceso fue de encogimiento de la frontera de producción; sistemática exclusión social y del protagonismo del empresario nacional; abandono de la protección y uso racional de los recursos naturales; debilitamiento de la organización en el sentido de la concentración del poder económico en manos de la oligarquía de concesionarios y extranjerización de empresas, del dominio político del sistema

financiero por encima del sector productivo y de la actitud a la deriva frente a las cuestiones internacionales que van desde las negociaciones en la OMC, el Mercosur y hasta la estrategia en los organismos multilaterales. Las respuestas a estas cuatro consecuencias del proceso son: la propuesta de reindustrialización; un programa sistémico e integral contra la pobreza (educación, salud, empleo, posibilidades de radicación en el origen) y de desarrollo del empresariado local (polos de desarrollo regional); la recuperación de la soberanía nacional y control de los recursos naturales, y la redefinición de nuestra relación en materia de convenios, organizaciones multilaterales y binacionales en función de las políticas anteriores, el control efectivo de la estrategia de multinacionalización de las empresas en el medio local y el rediseño integral de la relación con todas las concesiones de las que fueran previamente actividades en manos del Estado.

El camino es la reindustrialización del país y la industrialización del agro, el protagonismo exportador de la industria y un modelo de distribución progresiva sostenido en el avance de la productividad. Ese camino existió y fue invadido por malezas que hay que desbrozar y luego hay que reconstruirlo.

No es una tarea imposible. Pero es imposible realizarla si los pasos organizativos se omiten. Y sobre todo si el diagnóstico se basa sobre que hemos crecido mucho y mejorado el nivel de los salarios. Lo que es cierto. Pero está a años luz de ser un planteo estructural. Esta es una modesta contribución al debate, con una visión sistémica y heterodoxa del diagnóstico y de la propuesta, sobre la estructura deseada, la política productiva y las condiciones previas para hacer posible su ejecución.

El dilema de América latina: integración o fragmentación

Por José Miguel Amiune

Director Ejecutivo de la Fundación Raúl Prebisch y del Instituto de Estudios Brasileños de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.



Antes de ser bautizada confusamente como América latina, toda la masa geográfica que se extiende desde el Río Grande hasta Tierra del Fuego era conocida como la América del Sur. Exceptuando lo que hoy son los Estados Unidos y Canadá, el resto era un territorio al que Hegel definió despectivamente como “un puro hecho de la geografía, que no podía incluirse en la Historia Universal”. El Espíritu Absoluto no se había desplegado en estas tierras, que habitaban una masa de seres, en estado de naturaleza, de los que se dudaba que tuvieran “alma” (los indígenas). Por tanto, esta porción del mundo permanecía como pura naturaleza, sin contacto con el Espíritu y al margen de la Historia.

Esa visión eurocéntrica de las “dos Américas” alimentó la idea de que la dialéctica de la historia operaría una síntesis donde una única América (los Estados Unidos) asumiera, a través del Destino Manifiesto y la Doctrina Monroe (“América para los americanos”), la tarea civilizatoria de disciplinar su patio trasero e incorporarlo a través del capitalismo y su modelo

constitucional a las corrientes del progreso, la civilización y, en definitiva, a la Historia Universal. A eso se le llamó “Panamericanismo”.

Sin embargo, la historia –como suele ocurrir– derivó por otros rumbos. La conquista y colonización de la América del Sur fue consumada por dos imperios: España y Portugal, con enclaves franceses, holandeses e ingleses. Las guerras napoleónicas, a comienzos del siglo XIX, produjeron diferentes efectos en los dominios coloniales americanos de España y Portugal. Mientras los virreinos hispanos se fragmentaron en más de treinta “repúblicas”, el Imperio del Brasil no sólo mantuvo su unidad territorial, sino que se expandió hacia el oeste con vocación de construir una potencia bioceánica, como lo eran los Estados Unidos en el norte.

Hoy, a doscientos años de su emancipación de España, América latina se debate en un dilema: marchar hacia la integración regional o permanecer en la fragmentación histórica, con las fronteras dibujadas, como herencia del pasado colonial.

Tiene por delante dos proyectos geopolíticos: el tradicional “monroísmo” de los Estados Unidos o la integración latinoamericana. Esta última bajo los diferentes esquemas de integración subregionales existentes: Mercosur, CAN, Unasur, ALBA, Comunidad Centroamericana y Caricom, o en la convergencia de todas ellas en un organismo multilateral que incluya a toda la región. Tal el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (Celac), última de las muchas iniciativas de integración, propuesta por el Grupo de Río en la reciente reunión de Cancún.

La opción que los países latinoamericanos hagan sobre este dilema histórico reconfigurará su papel en el nuevo mundo multipolar que se está estructurando, determinará su peso en las decisiones a nivel global y sellará el destino colectivo de millones de seres que ya no quieren mirar la historia como meros espectadores, sino convertirse en actores del mundo que viene.

¿Qué es ser progresista en política internacional?

Las decisiones en materia internacional pueden ser progresistas o conservadoras. Las respuestas tradicionales o conservadoras no han sido eficaces, como lo señala Aldo Ferrer: “Cada uno de nuestros países ha construido su propia historia, pero la persistencia del subdesarrollo y la dependencia en América latina, transcurridos dos siglos de la independencia, revela que las respuestas a la globalización a lo largo del tiempo no fueron acertadas. La causa principal radica en la debilidad de la densidad nacional fundada en la excesiva concentración de la riqueza y el ingreso, la pobreza, las fracturas sociales, la subordinación al pensamiento céntrico, como en la experien-

cia reciente del ‘Consenso de Washington’, y, consecuentemente, a políticas que privilegian intereses de sector y agravan la vulnerabilidad externa”. Y agrega: “Debe recordarse que la integración se despliega en tres planos que integran y determinan la densidad regional. A saber, la situación interna de los países, las reglas del juego de la integración y la proyección conjunta hacia el resto del mundo”.

La historia del siglo XX deja una lección importante para el debate actual sobre el futuro de la política exterior latinoamericana. Los Estados Unidos y la Unión Soviética siempre tuvieron su propia teoría y su propia visión geopolítica sobre las relaciones internacionales. Fueron innovadores y progresistas mientras lucharon contra un orden internacional dominado por las grandes potencias europeas, encabezadas por el poder británico y francés. Es eso lo que define la frontera entre una política externa conservadora y una política progresista.

El punto de partida es simple: un Estado, un gobierno o un bloque de integración que se propongan expandir su poder internacional, inevitablemente tendrán que cuestionar y luchar contra la distribución preexistente del poder, dentro del propio sistema internacional. Como condición previa, tendrán que tener su propia visión estratégica y su propia lectura de los hechos, los conflictos, las asimetrías y disputas globales, así como de cada uno de los “tableros” geopolíticos regionales alrededor del mundo. Sólo bajo tales condiciones podrán establecer –de forma sustentable y autónoma– sus propios objetivos estratégicos, distintos de las potencias dominantes, y ser consecuentes con su intención de cambiar la distribución del poder y la correlación de fuerzas en el orden mundial.

Por eso, no es posible concebir una



política externa progresista e innovadora que no cuestione los consensos estratégicos de las potencias que dominan el núcleo central del poder mundial. En este campo, no están excluidas las convergencias, alianzas tácticas y temporarias, con una o varias de las tradicionales potencias dominantes.

Esa visión progresista nos es una veleidad irrelevante, ni el fruto de una animosidad puramente ideológica. Es la consecuencia de una “ley” esencial del sistema internacional, y de una determinación que es –en gran medida– geográfica, porque el objetivo del Estado “cuestionador” es ampliar, siempre y cada vez más, su capacidad de decisión e iniciativa estratégica autónoma, en el campo político, económico y militar, para poder expandir y aumentar su influencia y propuestas dirigidas a modificar el sistema de poder mundial.

Es mucho más fácil definir e identificar las características esenciales de una política exterior conservadora. Los conservadores (bajo el manto de la realpolitik) no se proponen cambiar la distribución del poder internacional, ni cuestionan la jerarquía del sistema mundial. Carecen de una visión histórica propia del sistema internacional y son partidarios de una política de bajo perfil y fuerte alineamiento a las decisiones estratégicas de las potencias dominantes, lo que los lleva a asumir, invariablemente, una posición subalterna dentro de la política internacional. Tal fue el caso, en la década de los '90, de varios países de América latina. Una década que pasó a la historia bajo el signo neoliberal de la “democracia descalza” o la propuesta de “establecer relaciones carnales” con los Estados Unidos, resumida –en términos teóricos– bajo la penosa expresión del “realismo periférico”.

Los escenarios en que se plantea el dilema: las relaciones entre Estados Unidos y América latina

Situado el tema en términos históricos y definida conceptualmente la necesidad de resolver el dilema de manera innovadora y progresista, nos queda analizar los escenarios que enmarcan y condicionan el proceso de integración latinoamericana.

Durante el ciclo que comenzó con Ronald Reagan hasta el fin de la administración de George W. Bush, el interés básico de Estados Unidos respecto de América latina estuvo centrado en imponer su esquema de seguridad hemisférica, complementado con el establecimiento de una zona de libre comercio que abarcara de Alaska a Tierra del Fuego, marginando completamente de la agenda los temas vinculados al desarrollo de la región. Para instrumentar esa estrategia de libre comercio y cañones, institucionalizaron las Cumbres de las Américas, a partir de 1994.

Esa mirada de seguridad se exasperó luego de los sucesos del 11 de septiembre de 2001. Al no lograr imponer su propuesta de una “Carta Interamericana de Seguridad” y ante el fracaso estrepitoso del ALCA en la Cumbre de las Américas, en Mar del Plata 2005, que era su correlato comercial, la estrategia varió. Se produjo un repliegue táctico respecto de la región. La propuesta del ALCA fue reemplazada por la oferta de Tratados Bilaterales de Libre Comercio (TLC) y la iniciativa de seguridad hemisférica y su Carta se transmutaron en el Plan Colombia, el Plan Puebla-Panamá, el Plan Mérida y la expansión de bases militares en la región.



La llegada de Barack Obama al gobierno hizo suponer que sería posible su promesa de un “diálogo entre iguales”. La V Cumbre de las Américas, celebrada en Trinidad y Tobago, resultó un verdadero fiasco y después de un año de su gestión podemos concluir que se han cerrado simbólicamente tres procesos diferentes:

1. Parece que se acentúa el ocaso de la Doctrina Monroe. En efecto, el retraimiento de Washington respecto de Latinoamérica desde el 11 de septiembre de 2001 fue notorio y ese espacio ha venido siendo ocupado por nuevos actores internacionales. El avance de China en la región es evidente, Rusia ha retomado una activa presencia en el área, al tiempo que India, Irán y Sudáfrica se proyectan activamente hacia la región. Los cinco –Pekín, Moscú, Teherán, Pretoria y Nueva Delhi– procuran, como proveedores en unos casos y consumidores en otros, reforzar los lazos en materia energética y alimentaria en el marco de la revalorización de las pugnas estratégicas por la explotación de los recursos naturales de la región.

2. Se cierra el ciclo de la vieja Guerra Fría. Paradójicamente, el único lugar donde sobrevive la Guerra Fría y podría recalentarse es América latina. El embargo impuesto por Estados Unidos a Cuba y la persistencia de una obsesión geopolítica con la isla son resabios de la Guerra Fría, que no pueden sostenerse por razones éticas y prácticas. Evitar una nueva guerra fría entre Washington y Caracas, que pueda involucrar a Colombia, resulta imperativo. La región ya ha demostrado, a través del Grupo de Río, que puede evitar conflictos armados como el que pudo haber ocurrido entre Colombia y Ecuador, de no mediar su intervención.

3. Disminuye el énfasis en los Acuerdos de Libre Comercio. Frustrada la creación del ALCA, los Estados Unidos emprendieron acuerdos de libre comercio bilaterales con Chile, Perú, Colombia y Panamá. Bajo una administración demócrata y, por tanto, más proteccionista, y el estallido de la crisis financiera de 2008, difícilmente se presenten condiciones domésticas que garanticen que el Congreso apruebe los tratados que aún no se concretaron.

Esos ciclos que parecen cerrarse abren enormes posibilidades para impulsar la integración de América latina.

La nueva distribución del poder a escala regional

El repliegue táctico de los Estados Unidos a partir de 2001 produjo cambios notables en la distribución del poder a escala regional. Fundamentalmente, desde la llegada al gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, el peso geopolítico de Brasil movió el fiel de la balanza a favor del surgimiento o fortalecimiento de regímenes progresistas en la región.

Al menos una docena de países de América latina –Brasil, Venezuela, Argentina, Chile, Bolivia, Uruguay, Ecuador, Panamá, El Salvador, Honduras, República Dominicana y Paraguay– llevaron al poder a gobiernos progresistas de distinto signo, a través de elecciones democráticas, sosteniendo propuestas de cambio de la política económica, social y de claro compromiso con la integración regional.

Este proceso no es lineal y comienzan a advertirse signos de una contraofensiva de la derecha conservadora. El doble discurso estadounidense oculta el aliento a la restauración neoliberal en América latina. Con el derrocamiento del presidente Manuel Zelaya se inaugura en Honduras la variante del neogolpismo, es decir, el golpe de Estado clásico revestido de argumentos constitucionales. Una variante del soft power con que Obama intenta diferenciarse de la era Bush.

La activación de la IV Flota para monitorear el Atlántico Sur, donde Brasil ha explorado y descubierto vastos yacimientos de petróleo en la plataforma submarina de su mar territorial, la utilización de siete bases militares en Colombia y la puesta en marcha de las bases de Aruba y Curazao evidencian la intención de los Estados Unidos de desplegar su influencia en la región y participar en la explotación de sus recursos naturales. No es casual que la activación de la IV Flota en el Atlántico Sur coincida con la iniciativa de Gran Bretaña de iniciar la exploración de yacimientos petroleros en el mar, tomando a las Malvinas como su portaaviones terrestre. Los descubrimientos brasileños de petróleo off-shore vinieron a confirmar que esa veta se extiende hasta las Malvinas. A su vez, el control de las mismas y su mar territorial traza una línea que contribuye a determinar la delimitación del sector antártico al que aspira el Reino Unido.

Esta contraofensiva tiene su correlato en la política interna de los países de la región. Los resultados de las elecciones en Panamá y Chile son testimonio de que la restauración conservadora está al acecho.

América del Sur muestra grietas en su unidad. En el cordón del Pacífico, Colombia, Perú y Chile muestran más disposición de mantener Acuerdos de Libre Comercio bilaterales con Estados Unidos que para sumarse a los esquemas de integración regional. En tanto, en el cordón atlántico, Venezuela, Brasil, la Argentina y el Uruguay siguen comprometidos con los tratados intrarregionales. Bolivia, el Paraguay y Ecuador adhieren a los países de la vertiente atlántica.

Esto crea una situación nueva en América del Sur que se caracteriza, fundamentalmente, por la coexistencia y tensión entre el proceso de expansión de los TLC bilaterales con Estados Unidos que tienden a la fragmentación y, por el otro lado, el proceso de construcción de un espacio neodesarrollista y progresista que encuentra en la integración regional el instrumento para incorporarse como un actor decisivo del sistema internacional.

Ambos escenarios coexisten en tensión permanente. Cómo se resuelva esa tensión determinará el rediseño del mapa estratégico sudamericano.

Hacia una agenda positiva

Las prioridades de los Estados Unidos para la región son una extensión de sus intereses de seguridad nacional a nivel hemisférico y constituyen lo que llamaríamos una “agenda negativa”, en cuanto antepone los objetivos de seguridad a las demandas del desarrollo. La lista de sus prioridades son: guerra al terrorismo, combate al narcotráfico, no proliferación, control de las migraciones, etcétera. Todos temas que no tienen que ver con una zona de paz como es América latina o bien resultan contrarias a sus propios intereses.

La vía alternativa es construir una “agenda positiva” que implique una profunda revisión de las instituciones interamericanas y vigorice aquellas que tienen que ver con la integración regional. Esta agenda no debe elaborarse con los criterios “burocráticos” tradicionales, sino con las premisas innovadoras y progresistas que enunciamos en esta misma nota. Después de 200 años se ha constituido un organismo multilateral, el Celac, destinado a asegurar la paz, la democracia, el comercio y el desarrollo desde México hasta Tierra del Fuego, con la expresa exclusión de Estados Unidos y Canadá. Por primera vez las “dos Américas” definen claramente sus proyectos geopolíticos y comerciales. Todos estamos conscientes de que una cosa es fundar el Celac y otra es reemplazar a la OEA. Está última deberá ser el foro de diálogo entre las dos Américas, pero jamás el ministerio de colonias de los Estados Unidos como lo fue en el pasado.

Es urgente la pronta institucionalización del Celac, definir sus alcances, dotarla de órganos y definir las condiciones de su funcionamiento y financiación. La próxima reunión a celebrarse en Caracas puede ser el inicio de ese proceso. Como una contribución a la institucionalización de este organismo, sugerimos las siguientes ideas:

1. Que el Grupo de Río se institucionalice como el órgano político multilateral de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (Celac). Ello no implica la disolución de la OEA, que continuaría siendo el foro de diálogo ente los Estados latinoamericanos y caribeños con Estados Unidos y Canadá.

2. Que el proyectado Consejo de Defensa Sudamericano se convierta en el organismo de seguridad colectiva de toda Latinoamérica, como un órgano del Celac destinado a prevenir conflictos intrarregionales, evitar la carrera armamentista y preservar la paz en la región.

3. Que el Banco del Sur, como banca de desarrollo para la integración, incluya a todos los países de Latinoamérica y el Caribe y se institucionalice como el instrumento financiero del Celac. Dicho banco debería integrar su capital inicial con aportes de los tres bancos regionales de desarrollo: el BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y Fonplata (Fondo Financiero de la Cuenca del Plata), además de los aportes que realicen los países miembros.

4. Impulsar la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura de la Región Sudamericana (IIRSA), para concretar la integración física del continente, fundamentalmente en materia de transportes, energía y comunicaciones.

5. Fortalecer los esquemas de integración subregional existentes como el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones, el ALBA, la Comunidad Centro-Americana y el Caricom.

6. Evitar la proliferación de organismos regionales y subregionales de integración. Por el contrario, iniciar un proceso de convergencia que los vaya unificando, complementando y produciendo una sinergia que garantice su sustentabilidad y eficacia.

7. Incorporar reclamos de soberanía territorial y reivindicación de recursos naturales, como es el caso de las Islas Malvinas o el Acuífero Guaraní, como demandas de la región y no sólo de los países afectados.

Asistimos a un momento infrecuente de las relaciones interamericanas. Pocas veces se han presentado condiciones históricas más favorables para que Latinoamérica reduzca su subordinación a los intereses hemisféricos estadounidenses. La oportunidad está presente, su buen o mal uso depende, en mayor grado, de América latina. Estamos en un contexto donde sobresalen muchos líderes con vocación transformadora y visión estratégica. La mayoría de los hombres y mujeres al frente de los ejecutivos en la región poseen un perfil orientado al progresismo, independientemente de la mirada ideológica de cada uno.

Paradójicamente, los Estados Unidos necesitan hoy más de América latina que esta de Washington. La importancia del electorado hispano crece; temas como el narcotráfico, que entrelazan el continente, no se pueden resolver con más prohibición; la energía, el petróleo, el gas, proceden de la única área que sigue siendo

segura; desde la región no hay amenazas de terrorismo internacional, actores con armas de destrucción masiva, ni visos de proliferación nuclear. En el futuro será Washington el que deba ajustar sus políticas hacia Latinoamérica. No hacerlo incrementará la propensión a desoír sus prescripciones y a deslegitimar sus acciones.

El futuro de América latina se decide entre la integración o la fragmentación, entre la profundización de las transformaciones apenas iniciadas o procesos de restauración conservadora. El futuro está abierto. El resultado de las elecciones de octubre en Brasil será definitorio. La disputa por la hegemonía entre neoliberalismo y progresismo neodesarrollista es una lucha entre lo viejo que insiste en sobrevivir y lo nuevo que encuentra dificultades para nacer. Ese es el dilema que debemos resolver los latinoamericanos.



Cómo revertir el legado neoliberal

Orientación regional

Actualidad y porvenir de las políticas públicas destinadas a aliviar o superar las desigualdades. La sojización y el corrimiento de la frontera agraria.

Por Ariel García*, Florencia Lampreabe**
y Alejandro Rofman ***

*Licenciado en Geografía (UBA) y Magíster en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO) Becario tipo II CONICET/CEUR.

** Licenciada en Ciencias Políticas (UBA) y Becaria tipo I CONICET/CEUR.

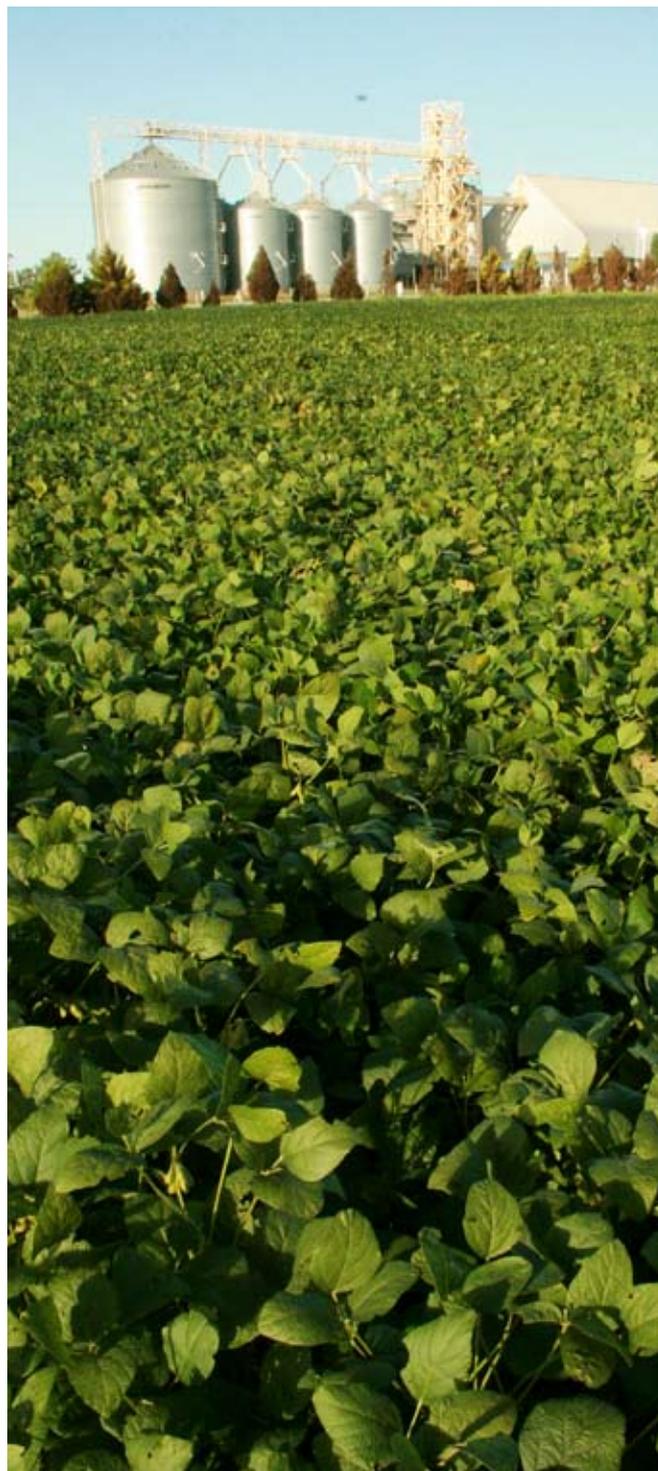
*** Magíster en Regional Sciences (Pennsylvania University) y Doctor en Economía (UNC); Investigador Principal del CONICET/CEUR.

En este primer aporte intentaremos describir y explicar qué situación presentan actualmente las políticas públicas con orientación regional. No pretendemos ser exhaustivos, sí ilustrar a través del planteo de algunos casos concretos los aciertos, desaciertos y deudas que una agenda política con vocación de transformación debería, a nuestro criterio, tener en cuenta.

Una inquietud que moviliza el trabajo diario de quienes suscribimos este artículo es cómo lograr preservar los elementos resaltantes de la gestión de gobierno iniciada en 2003 –sobre todo la vuelta de la política y el Estado a la escena pública con sus principales aciertos en materia económica, legal y social– y al mismo tiempo aportar a un escenario superador.

En particular, nos interesa compartir con los lectores un recorrido en el que queden planteadas ideas ligadas con la desigualdad territorial de la Argentina. Para ello, antes de exponer algunos casos, debemos precisar qué entendemos por desigualdad territorial.

La palabra territorio nos suele remitir de inmediato a la idea de “Territorio-Nacional”, nos hace pensar en un mapa político. Esa noción nos ha sido legada por nuestras familias y a través de la enseñanza escolar. Está presente en cada instante, cuando cantamos el Himno o vemos la bandera argentina. Sin embargo, poco se conoce de otros posibles significados. El territorio también puede ser entendido como causa y resultado espacial del control y la subordinación que un grupo social impone tanto en términos materia-



les como simbólicos. El Estado puede pasar a un segundo plano o incluso ser utilizado por el grupo social con mayor poder para crear normativas y dinámicas económicas que lo favorezcan en detrimento de los intereses del resto. El resultado espacial de ello será la construcción de un territorio con determinadas características, donde pueden darse situaciones de segregación y/o expulsión de los grupos marginados.

Si tomamos esta segunda definición, la de territorio como causa y resultado espacial del control y la subordinación que un grupo social impone tanto en términos materiales como simbólicos, encontramos que la noción de desigualdad territorial empieza a adquirir un sentido particular: el de las relaciones de poder y las diferentes capacidades de los actores sociales de influir en la orientación de las políticas públicas y en la configuración del territorio. Entendemos a este último como un espacio en el que se dirimen intereses contradictorios entre actores sociales de distinto peso. Con esto no decimos que el conflicto sea en sí mismo negativo. Canalizado institucional y equitativamente puede ser un interesante modo de ajustar diferencias en una sociedad democrática. Desde esta perspectiva, analizaremos las políticas públicas como herramientas capaces de profundizar o contrarrestar –de acuerdo con la orientación que adopten– la desigualdad territorial.

En el plano de la desigualdad territorial, consideramos que las brechas y particularidades heredadas, sean recursos naturales o infraestructuras construidas, actúan atrayendo el capital de manera acumulativa. Esto es lo que señala David Harvey cuando sostiene que las leyes (coercitivas) de la competencia llevan a los empresarios a decidir o relocalizar sus negocios hacia sitios que les permitan ampliar las ganancias. Esto puede llevar a una especialización territo-

rial (en las actuales condiciones ningún “buen” empresario haría soja en Tierra del Fuego o se animaría a plantar araucarias en la meseta de Somuncurá). Y en esa especialización, no sólo amparada por ventajas “naturales”, hay quienes comandan y quienes los siguen. Las estrategias empresariales son dirimidas y gozadas por algunos pero sufridas por muchos.

Así llegamos a una de las principales fuentes de generación de capital hoy en día: la realizada a través de la acumulación por desposesión. Harvey entiende que tiene que ver con la acumulación de poder en relación y a través de la acumulación de capital, cuestión que iría más allá de la acumulación de poder de un grupo social en contra de otro. En tal sentido, la expansión de la frontera agropecuaria y de los proyectos mineros sobre áreas (y grupos) anteriormente marginales (y marginadas) para el capital son ejemplos elocuentes. Entonces, la acumulación por desposesión resulta un importante medio para adquirir y hacer circular el poder.

A través de todo lo antedicho repensamos nuestras ideas sobre territorio y poder, fuente primera de las desigualdades territoriales. En este marco estructurante se resuelven las acciones estatales y sus políticas públicas. En el escenario argentino actual de la “vuelta a la política y al Estado” (que nunca se había ido), Ricardo Forster considera que se han rescatado del olvido los recuerdos de una sociedad más equitativa e integrada. Pero esa memoria por sí sola no alcanza para construir un mejor futuro que el que nos depara este presente. Mirando 2003, nos preguntamos: ¿qué novedosos instrumentos de política pública colocan el acento en repensar los territorios de y para las mayorías? ¿Cuánto se habrá hecho por transformar procesos de desigualdad territorial? ¿Se habrá cuestionado el poder de los pocos para hacerlo circular y democratizarlo?

El legado neoliberal y las desigualdades territoriales

Deberíamos delinear un diagnóstico general de la situación actual de las economías regionales extrapampeanas para detectar aciertos y carencias en las políticas reguladoras de los últimos años.

El impacto del escenario posdevaluación ha sido desigual para la heterogeneidad de agentes económicos que componen los principales circuitos productivos regionales, en gran medida por sus características estructurales. El neoliberalismo dejó un legado en materia de desigualdades te-

“EL NEOLIBERALISMO DEJÓ UN LEGADO EN MATERIA DE DESIGUALDADES TERRITORIALES Y SUBORDINACIÓN DE LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN EXTRAPAMPEANA. LAS POLÍTICAS DE DESREGULACIÓN Y LIBERALIZACIÓN FINANCIERA DERIVARON EN UN PROCESO DE CONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN DEL CAPITAL EN EL SECTOR DEL AGRO.”

territoriales y subordinación de la pequeña producción extrapampeana.

Como consecuencia general, las políticas de desregulación y liberalización financiera, que habilitaron el cambio en el modelo de acumulación y distribución del ingreso a partir de los '70, derivaron en un proceso de concentración y centralización del capital en el sector del agro que se extiende a todas las regiones del país y que se consolida fuertemente a partir de la devaluación de 2002.

La creciente orientación de la producción agropecuaria hacia los mercados externos por sobre el consumo interno fue acompañada por el crecimiento en la escala de producción y el aumento en el tamaño de las explotaciones. El impacto de los '90 sobre el agro se caracterizó por la profundización de un modelo centrado sobre su capitalización, es decir, la transición hacia una producción más intensiva. Los esfuerzos comenzaron a centrarse entonces sobre la reducción de los costos de producción mediante la incorporación de nuevas tecnologías (agroquímicos, maquinaria, siembra directa, sistema de riego, etc.) y formas de organización del trabajo y de la producción tendientes a reducir la fuerza de trabajo.

Simultáneamente, comenzó a expandirse el cultivo de soja que también se inicia en los '70 y crece a paso firme hasta constituirse en el boom que representa actualmente. El proceso de sojización concierne al mapa actual de las economías regionales porque, si bien en su origen era un tipo de cultivo que se implantaba en la región pampeana, su rentabilidad sumada a la introducción de variedades transgénicas –que lo han vuelto apto para otros climas y suelos– ha impulsado su expansión hacia regiones extrapampeanas.

Recordemos que a mediados de los '90 se autorizó la siembra de soja a partir de semillas transgénicas, o sea genéticamente alteradas de manera que permitan el crecimiento del cultivo en suelos y condiciones climáticas que naturalmente no serían propicios y que habilitan además una mayor rentabilidad por el aumento en la calidad del poroto cosechado. El productor que opta por estas semillas se ve además beneficiado por el ahorro en los costos de producción debido a que sumado a la siembra directa reduce la necesidad de mano de obra y de insumos (sobre todo fertilizantes y plaguicidas). Por otro lado, como ha sido ampliamente denunciado, cabe destacar que la misma empresa distribuidora de las semillas transgénicas –Monsanto– es la proveedo-

ra del herbicida glifosato.

La sojización derivó en el corrimiento de la frontera agropecuaria y en la reconversión de muchos productores que optaron por la soja en reemplazo de otros cultivos menos rentables.

Del mismo modo, las políticas de corte neoliberal favorecieron el crecimiento del arriendo, el subcontratismo y la multiplicación de pools de siembra que se han ido incorporando como actores ajenos al sector agropecuario tradicional con un papel cada vez más relevante en la configuración del agro argentino.

La devaluación de 2002 consolidó la orientación exportadora del sistema productivo y la posición privilegiada de los grandes productores –tanto de los tradicionales como de los nuevos actores surgidos al calor de las políticas neoliberales–. Como correlato, los pequeños productores son los grandes perjudicados de todo este proceso. Su incapacidad para modernizarse e insertarse en el circuito del comercio internacional en un esquema productivo orientado a la exportación, y la ausencia o escasez de políticas orientadas a contrarrestar la tendencia, fortalecieron su situación de subordinación estructural respecto del capital concentrado. Una gran cantidad de pequeños productores desapareció siendo directamente desplazados de sus predios o absorbidos por unidades productivas mayores.

Los que aún sobreviven padecen una creciente reducción de sus capacidades de capitalización y captación de renta que en muchos casos sumió su producción a la mera subsistencia. Esto no implica que se trate de una situación marginal porque no obstante su posición subordinada, la pequeña producción agraria extrapampeana representa cerca del 70 por ciento del total de los productores del país y provee casi el 50 por ciento de los alimentos de consumo interno nacional. Este dato también resulta iluminador respecto del habitualmente superficial tratamiento de los conflictos vinculados al mal llamado sector del “campo”, cuya heterogeneidad excede por mucho la representación de los grandes intereses sojeros.

Si se analizan los principales circuitos productivos regionales, se verifica como tendencia general una creciente concentración y centralización del capital, una mayor presencia de empresas extranjeras y un aumento de la integración vertical de estos circuitos.

Los intentos re-regulatorios tendientes a corregir la debilidad de los pequeños productores tuvieron escaso éxito por tratarse generalmente de

políticas de promoción o reconversión que, debido a las relaciones de poder y las desigualdades territoriales existentes, no lograron revertir la lógica concentradora del esquema productivo regional.

Políticas públicas con orientación regional: una propuesta

La cuestión de la regulación estatal en el proceso de distribución de la riqueza y el ingreso en los importantes sectores productivos característicos del perfil económico regional no puede ser materia de duda o negativa. El desafío es muy importante: revertir las condiciones de funcionamiento de los circuitos productivos más relevantes en cada una de las economías regionales del territorio nacional de modo tal de cerrar la brecha de la desigualdad entre los actores sociales que operan en ellos a fin de rebalancear el poder económico y la apropiación de excedente.

Esa parece haber sido la filosofía prevaleciente detrás de los tres intentos más articulados de regulación en tres circuitos típicos del norte y del oeste del país: la legislación que planifica el desarrollo de los procesos productivos de la vitivinicultura, del algodón y de la yerba mate. Y también fue la idea del Fondo Especial del Tabaco, varias décadas atrás.

En estas iniciativas se trata de sostener políticas de reconversión y adecuación de los pequeños productores (abrumadoramente mayoritarios en cada circuito) a los nuevos desenvolvimientos de los mercados internos y externos que exigen mayor eficiencia en los procesos de producción y elevada calidad en los bienes que se entregan al consumo. No solamente encaran planes específicos de reestructuración de la actividad en manos de las pequeñas unidades agrícolas tradicionales, sino que también otorgan la capacidad de generar y retener excedente a sus propietarios a fin de hacer frente al desafío de reconversión. Surgen acciones de clara intervención estatal como las que autorizan al ente de regulación a fijar precios mínimos o de sostén que garanticen ingresos o rentabilidades apropiadas a los productores más modestos, con bajo nivel de capitalización.

¿Fueron estas cuatro experiencias —una antigua y las otras de re-regulación posconvertibilidad— exitosas? El balance no es muy favorable. Se trata de avanzar por un proceso donde las desigualdades territoriales estructurales son barreras de muy difícil remoción. En tal dificultad juega un rol

fundamental el fuerte condicionante de los poderes territoriales constituidos, que traban los cambios estructurales necesarios y, a la vez, logran apropiarse desigualmente de los beneficios incorporados a la legislación reguladora.

¿Cómo avanzar? Una respuesta sujeta a amplia discusión consiste en tomar decisiones que permitan una construcción social de las nuevas políticas en terreno fértil. Es condición necesaria de una futura estrategia coordinada de políticas públicas que enfrente las desigualdades sociales desplegar una nueva concepción de la distribución y disfrute del poder territorial.

Para implementar regulaciones que alivien o superen las desigualdades hay que resolver los desbalances agudos de poder entre los “ganadores” y los “perdedores” de los procesos de transformación productiva en marcha. Los planes de desarrollo estratégicos, las políticas de otorgamiento de subsidios o los programas de reconversión asistida pueden ser piezas valiosas en la nueva política de re-regulación.

En los casos vistos han sido herramientas adoptadas para pretender distribuir equitativamente la riqueza y el ingreso en el plano territorial. Más allá de los instrumentos adoptados, los efectos reales fueron nulos o notoriamente insuficientes. En el trasfondo del proceso persisten las relaciones desiguales de poder para captar beneficios o excedentes, relaciones que incluyen diversos procesos, algunos relativos al poder negociador de los agentes económicos en el mercado y otros relacionados con el fortalecimiento indirecto de la capacidad de desenvolvimiento de dichos agentes.

Se debe observar con detalle cuáles son los procesos que persisten en debilitar a los débiles y fortalecer a los fuertes en el contexto del desarrollo de las fuerzas productivas y del desempeño desigual de los agentes económicos.

La cuestión a abordar es el avance hacia una política de desarrollo territorial que tienda a reducir o eliminar las desigualdades económico-sociales que se advierten en el espacio nacional. Esto implica desarrollar acciones y estrategias concretas para la modificación estructural del modo de producir, intercambiar y gestionar en los circuitos productivos más relevantes.

Veamos las estrategias de políticas públicas que conforman lo que denominamos “condición necesaria” del proceso transformador:

1. Revisión de la situación de propiedad, tenencia y tamaño de los predios producti-

vos. Subsiste, y en algunos espacios se acentuó, la existencia intolerable de pequeños productores sin título de propiedad o con tenencia precaria. Numerosos ocupantes de predios en esas condiciones o aun con legalidad absoluta en la posesión están imposibilitados de producir para el mercado por el muy reducido tamaño de su unidad productiva. En algunas actividades, como vitivinicultura y tabaco, esta situación invisible para los tomadores de decisiones engloba a segmentos muy numerosos aunque indeterminados en su exacta dimensión.

2. Soberanía alimentaria. Hay que preservar y fortalecer la estrategia de diversificación productiva, que garantiza al productor y su familia precaverse de contingencias desfavorables si se aferran a un monocultivo pasible de eventuales contingencias desfavorables en el mercado. Esta estrategia asegura alimentos para la familia ocupante del predio para el autoconsumo. Una política de predominio del monocultivo expulsor de otras opciones debe ser claramente desestimulada, asegurándole al productor su plena soberanía alimentaria.

3. Preservación ambiental. El uso apropiado y gratuito del agua para riego (si el cultivo central tiene esa exigencia) y el cuidado de la fertilidad de la tierra son factores de suma importancia en la búsqueda de condiciones de creciente capacidad de desenvolvimiento del pequeño productor.

4. Difusión intensiva del asociacionismo. Fortalecer el poder negociador de cada agente económico de condición débil en la estructura productiva es una estrategia irrenunciable e imprescindible a cargo del Estado. Las formas de subcontratación o subordinación tan difundidas hoy coartan la libertad de acción del productor: deben ser francamente desalentadas y el Estado tiene que actuar para que la relación adopte condiciones de igualdad efectiva entre todos los agentes económicos de un espacio productivo.

5. Provisión plena de bienes públicos. Satisfacer las necesidades básicas del núcleo familiar del pequeño productor es condición fundamental para que no abandone la finca en busca de otros horizontes. Lo mismo sucede con el acceso pleno e igualitario a la información, sin el cual el que más poder detenta goza de una capacidad diferenciada de suma magnitud con respecto al carente de datos y signos de la evolución de su actividad.

Para todo esto, es condición necesaria cambiar la capacidad de control sobre el Estado por parte de los que detentan mayor poder en la medida que son los que anulan todo intento transformador profundo.

"LA SOJIZACIÓN DERIVÓ EN EL CORRIMIENTO DE LA FRONTERA AGROPECUARIA Y EN LA RECONVERSIÓN DE MUCHOS PRODUCTORES QUE OPTARON POR LA SOJA EN REEMPLAZO DE OTROS CULTIVOS MENOS RENTABLES."

Es preciso modificar paulatina pero sustancialmente los mecanismos actuales de vinculación entre los actores sociales, donde se observan nítidas y –en muchos casos– crecientes brechas en las formas de procesar las actividades productivas y distribuir los excedentes a nivel territorial.

Se trata de una estrategia de re-regulación que tenga en cuenta el nuevo panorama internacional, la presencia de un paisaje económico dominado por grandes empresas de capital extranjero y un escenario donde el grueso del sistema productivo primario está conformado por miles de pequeños productores que en forma individual carecen de la capacidad de intervención y supervivencia necesarias.

El Estado, entonces, tiene que actuar como balanceador de un sistema de relaciones de poder altamente desigual. En definitiva, apoyar al sector mayoritario más débil y ofrecerle diversas posibilidades para fortalecer sus capacidades de inserción en el mercado. Por ejemplo, en el caso del circuito tabacalero, generar instrumentos de regulación que establezcan límites al accionar de los grandes oligopolios y a los intermediarios que los respaldan. O en el caso de la vitivinicultura, intervenir en las relaciones entre los grandes bodegueros y los productores viñateros, muchas veces condenados a la subordinación productiva a partir de prácticas de contratación lesivas para su independencia y capacidad de negociación. En todos los casos es preciso desarmar, con medidas oportunas y firme negociación, las tramas legales o informales que consagran tal subordinación.

Si el poder público actúa en la dirección señalada, es posible que la condición suficiente –las políticas de regulación de las formas de desenvolvimiento del mercado y de las relaciones de producción al interior de los procesos productivos– puedan avanzar en la dirección que postulamos. Es decir, consigan reducir o eliminar las desigualdades territoriales antes apuntadas.

Los límites del cambio

La orientación estatal antagónica a la derecha necesita de una subjetividad política orgánica que la sostenga. Las enseñanzas del conflicto por las retenciones.

Por Edgardo Mocca

Pólitologo de la UBA.
Asesor del Ministerio de Asuntos Exteriores

El discurso de la derecha conservadora en el país se empeña en despojar al debate político de la elemental referencia histórica al pasado reciente –digamos, la década de los noventa– y de la inserción de nuestro drama político en el contexto de la crisis mundial. Por medio de esa operación, sustraen a la discusión de toda sustancia estratégica y la encierran en un torbellino de anécdotas que se suceden unas a las otras sin conexión a ninguna trama que permita interpretarlas. A lo sumo repiten los clichés, un poco gastados, de mirar el ejemplo de los países exitosos, de no aislarnos del mundo, de recuperar la “seguridad jurídica” y otros de parecido perfil.

De lo que se trata es de que el mundo cambió en estos años: el neoliberalismo, pensamiento hegemónico de ayer, entró en crisis. Lo que ayer merecía ser arrojado al desván del pasado irrecuperable –los Estados, los sindicatos, los conflictos sociales, los nacionalismos de diverso signo, la puja por el dominio de los recursos naturales y por las rentas extraordinarias– reaparece hoy en el centro de la escena. No solamente en nuestra región, donde en los diez últimos años se produjo un manifiesto giro político y cultural, expresado en el surgimiento de experiencias populares diversas unidas en la exploración de rumbos alternativos al neoliberalismo, sino en todo el mundo. La crisis del modelo financiarizado de la globalización no se reduce al fracaso de ciertos resortes de control de los mercados; tiene una profunda raíz estructural que concierne a la distribución mundial de la riqueza y al modo en que nuestra civilización se relaciona con la naturaleza. La pretensión de salir de la crisis sin modificar el paradigma de época sólo puede augurar nuevas catástrofes.

La deshistorización y el provincialismo del debate político se dejan interpretar como recursos defensivos de las derechas. Si se mira más allá del “eterno presente” mediático, se rastrean las huellas de los conflictos que nos llevaron a la realidad actual y se piensa esta realidad en el contexto de la crisis de un paradigma mundial, resulta muy difícil de aceptar la versión tecnocrática, moralista y antipolítica que aparece como sentido común conservador. Todo, según este esquema, se reduce a la ética de los políticos –particularmente del gobierno nacional– y la solución de nuestros problemas está en alcanzar un gobierno de dirigentes probos, propensos al diálogo y dotados del saber técnico necesario para aplicar una política que debe surgir de un “gran consenso nacional”. Como se ve, no hay novedad en la proclama; es un revival poco creativo del cualunquismo antipolítico, que aquí y en todos lados encubrió los designios elitistas de los enemigos de la democracia.

Los partidos en cuestión

Una de las constantes de esta interpretación de los problemas del país es el lamento por los partidos políticos, ausencia que aparece como una clave de la pobre “calidad institucional” que sufrimos en los últimos años. ¿Quién tiene la culpa de ese descenramiento de los partidos? Según esta línea de análisis, naturalmente el gobierno que no los quiere porque reniega del diálogo y de los consensos y prefiere imponer su voluntad sin interferencias.

Allá por 2003, en la primera elección después del múltiple derrumbe de diciembre de 2001, asistimos a un fenómeno muy significativo y hoy casi olvidado. El peronismo fue a la elección con tres fórmulas presidenciales, en ninguna de las cuales figuraba el sello identificador del partido. Por su lado el radicalismo concurre formalmente unido, pero su fórmula presidencial obtuvo un marginal 2 por ciento de los votos, mientras los ex radicales López Murphy y Elisa Carrió multiplicaban varias veces ese volumen electoral. Es decir, el sistema de partidos argentino lucía colapsado cuando Kirchner no era sino uno de los candidatos presidenciales. No es extraño: los partidos no nacen ni mueren como producto de voluntades caprichosas; son productos históricos y su historia es la de las sociedades en las que actúan. En el caso argentino, esa elección muestra el mapa más elocuente de la crisis de las formaciones políticas que organizaron en buena parte la disputa durante la segunda mitad del siglo XX. Es el mapa de los resultados de un profundo fracaso colectivo que, hace poco menos de una década, nos puso al borde de la disolución como comunidad política.

Sin embargo, el descentramiento de los partidos no es un fenómeno estrictamente nacional ni necesariamente ligado a circunstancias críticas como las que atravesó la Argentina. Una vasta literatura especializada da cuenta de las profundas mutaciones operadas en la representación política en todo el mundo. Son cambios que están vinculados a las transformaciones que suelen codificarse con la palabra globalización. Tienen que ver con el debilitamiento de los Estados nacionales en su relación con las transacciones económicas y sobre todo financieras, operado a partir de la crisis de mediados de los años setenta. Los Estados

pierden buena parte de su capacidad de decisión sobre el destino de sus propias sociedades nacionales y, como consecuencia, la lucha entre partidos por el control del Estado pierde relevancia. Es la época también de cambios estructurales en el mundo productivo que traen aparejada la dilución de las pertenencias político-culturales asociadas a las grandes concentraciones obreras. En los países más vulnerables, como el nuestro, es también la época de la desindustrialización, la pauperización de las clases populares y la fragmentación social. Una nueva configuración de la escena política, montada sobre el desarrollo de conductas crecientemente individualistas y consumistas y la centralidad de los modernos medios de comunicación en la conformación de la agenda completan el cuadro en el cual los viejos partidos ideológicos y sostenidos en una sólida base social dejan progresivamente el terreno a una política personalizada en la que los partidos tienden a convertirse en séquitos más o menos pasivos de liderazgos surgidos en la relación directa –casi siempre televisiva– con la sociedad. Es lo que dio en llamarse “democracia de audiencia” o “democracia del público” en reemplazo de la “democracia de partidos”.

Naturalmente los efectos de esos cambios son diferentes en cada sociedad nacional concreta. En la nuestra no cuesta trabajo rastrear una tradición poco fértil para los partidos orgánicos e institucionalizados; nuestro siglo XX es, más bien, una época de grandes movimientos populares carismáticos y de una batalla política que se desarrolló casi siempre fuera de las reglas de juego establecidas. Los nostálgicos de los grandes partidos deberán reconocer que fueron las dictaduras militares, como instrumento de coaliciones sociales privilegiadas, las que hicieron más por destruir el sistema democrático de partidos.

No es muy difícil percibir el vínculo entre el proceso de debilitamiento de los partidos en las últimas décadas con la hegemonía de una concepción de la democracia más asociada a un esquema de competencia análo-

go al del mercado que a una idea de pertenencia común ciudadana. Las metáforas de “oferta” y “demanda” son ilustrativas de una representación del mundo en el que personas y grupos tratan de ocupar determinadas posiciones de poder a través del voto y no de una lucha por imprimir un rumbo determinado a la Nación. Ya no hay lugar para izquierdas y derechas –a no ser como alusiones rituales a una tradición político-cultural–, sino que rige un amplio consenso “de centro” en el que el statu quo es unánimemente respetado y todo se reduce a la tecnología administrativa. Es el mundo de la pospolítica congruente con la utopía del fin de la historia y más aún con el reinado de poderes transnacionales que no demandan legitimación alguna de la voluntad popular.

En busca de los cambios

El proceso político argentino de los últimos seis años no puede separarse de la crisis nacional de 2001 ni pensarse al margen de un movimiento orientado al cambio operado en buena parte de la región en visible sincronía con nuestra propia crisis. El signo común que tienen los procesos sudamericanos de la última década es el de la reaparición de la política. Es el fracaso de las recetas del piloto automático y de la construcción de “sociedades de mercado” en las que el Estado se limitaba a crear las mejores condiciones a la acumulación del capital, lo que marca el punto común de la agenda de los gobiernos de orientación genéricamente progresista de nuestros países; se abandona la naturalización de la pobreza y la marginación para situarlas como fenómenos sociales que, además de ser injustos, convierten en ingobernables nuestras sociedades. La lucha por la recuperación de los recursos naturales y la participación del Estado en la apropiación de rentas económicas extraordinarias puede considerarse también un rasgo común a las nuevas experiencias políticas en la región.

Dentro de ese marco común, cada país presenta especificidades. Desde el punto de vista de la organización política, resalta la distinción entre aquellos países en los que la crisis arrastró a la implosión de los partidos principales y a la reconfiguración del sistema de aquellos en los que los gobiernos de corte reformista se desarrollaron en un terreno de estabilidad político partidaria. Claramente Venezuela, Bolivia y Ecuador son casos de implosión del sistema político y cambios institucionales radicales que alcanzan a su propia constitución, mientras que Uruguay y Brasil (el caso chileno presenta otras peculiaridades que merecerían un trato particular) son ejemplos de cambios de elenco gubernamental en un contexto de estabilidad sistémico.

¿Qué lugar ocupa la Argentina en esta clasificación? No forma parte, en principio, de ninguno de los dos grandes tipos mencionados. Así como en los países del primer grupo, el cambio de rumbo argentino en lo económico y en lo político sigue a una grave crisis que abarcó todas las esferas. El nivel de separación e indignación de amplias franjas de la sociedad con la política alcanzó puntos marcadamente altos. El ya mencionado episodio electoral de 2003 revela una crisis de los partidos mayoritarios que lucía por entonces irreversible. Sin embargo, la implosión de los partidos no se produjo. Durante el mismo año 2003, las elecciones provinciales que sucedieron a las presidenciales mostraron la continuidad del predominio de peronistas y radicales en la escena federal. A partir de entonces, la política argentina presenta una particular combinación de cambios y continuidades.

Durante la primera etapa de su mandato, Néstor Kirchner enunció la necesidad de una reconfiguración del sistema político argentino en torno a dos grandes bloques de centroizquierda y centroderecha, de modo de expresar alternativas reales en la orientación de las políticas públicas. La iniciativa correspondió a una etapa en la que el

entonces presidente tenía que superar una situación de debilidad que provenía de su magro caudal electoral en la primera vuelta electoral y de la deserción de Menem al ballottage. Ese impulso, que dio en llamarse “transversalidad”, comenzó a debilitarse en la medida en que los tiempos de la conducción de un país que no había terminado de superar la crisis no coincidieron con los de la construcción de una nueva base de sustentación para el gobierno que pudiera proyectarse hacia el futuro. De la “transversalidad”, con sesgo progresista, se pasó a la “concertación”, basada fundamentalmente en el acuerdo con un grupo de gobernadores provinciales radicales; la suerte de esta última construcción no fue mejor que la de la primera.

Los conflictos y el futuro

Sin duda el momento culminante que condicionaría toda la segunda etapa de la gestión kirchnerista con la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner fue el conflicto desarrollado por las cámaras empresarias del agro desde marzo hasta julio de 2008. La importancia del episodio no consiste tanto en la materia concreta de la puja sino en su capacidad de poner en escena y potenciar desgarramientos muy profundos de la sociedad argentina. Por eso no es la caída del proyecto de gravar con retenciones móviles a las exportaciones de algunos granos el saldo principal. La gran revelación de la saga agraria es la existencia de una amplia base social potencial de apoyo a un nuevo ciclo neoconservador. Y simétricamente puso en el orden del día la inexistencia de una subjetividad política orgánica capaz de sostener las líneas directrices de la orientación estatal de estos últimos años.

El paro agrario galvanizó una disconformidad que se había expresado ya en la elección ganada por Fernández de Kirchner en 2007 y logró extenderla, no sin un papel crucial de los medios de comunicación monopólicos, a otros vastos sectores de la población. Los aumentos de precios en combi-

nación con la manipulación de los índices oficiales que deben medirlos ya había creado un clima propicio para la contestación mediático-política al gobierno. Pareció salir a escena algo así como un difuso “partido del orden” que, en aras de la necesidad de vagas reconciliaciones e imprecisos consensos, ponía en cuestión el impulso desde el gobierno de conflictos contra la Argentina “de siempre”. Las capas medias parecen ser, en buena parte, fuerza de choque eventual de ese partido del orden.

La coalición neoconservadora está lejos de haber sido concretada. El personalismo, la falta de propensión a la acción colectiva y la apatía conspiran en su contra. Pero está claro que las consecuencias del déficit de construcción de subjetividad política transformadora no serán compensadas por los tropiezos circunstanciales de la derecha.

El ciclo político abierto en 2003 combina audacia y radicalidad en el ensanchamiento de los márgenes de autonomía de la política democrática frente a los poderes fácticos. Sin embargo, encara una agenda claramente transformadora con las herramientas heredadas de la crisis sin que hayan prosperado sus intentos por construir otras alternativas. La consistencia y perdurabilidad del rumbo emprendido quedan en entredicho ante la falta de un sujeto plural que lo sostenga. Los límites de los cambios “desde arriba” están a la vista. Como también está a la vista que el kirchnerismo, con aciertos y debilidades, volvió a instalar la política en el centro de nuestra vida social, que es una manera de decir que devolvió a la acción colectiva el lugar que el economicismo neoliberal reservaba a individuos atomizados, solamente asociados por las redes del mercado.

Herramientas para el desarrollo

Innovación estratégica

La preservación del medio ambiente, el impulso de programas de capacitación de trabajadores y el necesario balance en los esfuerzos innovativos.

Por Gustavo Eduardo Lugones *

Rector de la Universidad Nacional de Quilmes.

Entre los especialistas y los interesados en los problemas del desarrollo –casi sin excepción– la innovación, entendida como la introducción al mercado de cambios tecnológicos u organizacionales, es vista como una herramienta estratégica de crucial importancia.

Es una unanimidad, por cierto, poco frecuente en el campo de los estudios económicos y sociales. Aun coincidiendo, en lo general, con esta apreciación, puede ser de interés y utilidad bucear en las causas de tal unanimidad y, también, indagar sobre las distintas formas que puede asumir la innovación y respecto de las distintas implicancias que se esperarían de cada una de ellas, en términos de impactos en los procesos de desarrollo.

Independientemente del atractivo intelectual o de la relevancia académica que pueda tener el ensayar respuestas a estos dos interrogantes, podría esperarse de ello consecuencias de orden práctico, si esas respuestas resultaran un auxilio u orientación para la formulación de políticas específicas para aprovechar al máximo las potencialidades de esta herramienta.

INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD

Hay distintos caminos o fuentes para mejorar la competitividad. Desde un punto de vista social, integral, esto es, desde la perspectiva del desarrollo, y también desde el plano individual o particular de una empresa u organización cualquiera, algunos de esos caminos resultan ser preferibles o mejores que otros.

A mediano o largo plazo, ofrece perspectivas más favorables la búsqueda de ventajas competitivas que requieren de



esfuerzos innovativos. Conceptualmente, esto es adjudicable al mayor impacto estructural y sistémico de este tipo de mejoras, por sobre las que son fruto de políticas o circunstancias coyunturales –con su inherente volatilidad y fragilidad– o de acciones “defensivas” de las firmas que actúan negativamente sobre sus perspectivas a futuro (escasa o nula atención a la gestión ambiental, achatamiento de los salarios, reducción de esfuerzos en capacitación del personal y/o en mantenimiento y adquisición de nuevo equipamiento, etcétera).

Desde que a lo largo y ancho del globo comenzaron a medirse empíricamente los esfuerzos y los resultados innovativos encarados por las firmas, se han ido acumulando evidencias que permiten sostener que, a largo plazo, las empresas innovadoras tienden a defender mejor los espacios donde compiten y a lograr mejores resultados en la búsqueda de nuevos mercados incluyendo, desde luego, los mercados externos. Las notables diferencias en la evolución de la productividad entre uno y otro conjunto de empresas (innovadoras y no innovadoras) y en el logro de otras ventajas competitivas asociadas a las características y las prestaciones de los productos, llevan a una paulatina desaparición o a la reducción de la participación relativa de las empresas que realizan menores esfuerzos innovativos. Adicionalmente, una presencia creciente de firmas innovadoras en el aparato productivo tiene efectos positivos en la evolución de los términos de intercambio, por el incremento resultante en el contenido de conocimiento de los bienes producidos localmente.

Sabemos también que las innovadoras abonan salarios relativamente superiores (asociado a la mayor calificación de los trabajadores reclutados) y que presentan tasas más altas de retención de sus empleados.

Estos aspectos trascienden en sus consecuencias al marco de acción de la empresa individual y proyectan su incidencia al conjunto porque aparecen implicancias en términos de cuentas externas más sólidas, mayor estabilidad macroeconómica y mejoras en bienestar social.

Lo dicho indicaría la conveniencia indiscutible de apoyar con políticas públicas los esfuerzos innovativos de los agentes económicos, entendiendo que estos no sólo redundarán en beneficios individuales sino también para la economía y la sociedad en su conjunto. Desde este punto de vista, los recursos fiscales

que se destinen a apoyar a las actividades de innovación podrían tener un “retorno” positivo, toda vez que incidirían en incrementos en la productividad y otros factores de competitividad, los niveles salariales, la cantidad y calidad de las exportaciones y los resultados de la balanza comercial. Hay que advertir que se han realizado numerosos intentos para “medir” el impacto de los recursos públicos asignados al apoyo de las actividades de investigación y desarrollo. Los resultados, aun siendo promisorios, no arrojan pruebas terminantes y definitivas ya que, además de los instrumentos de promoción empleados, son múltiples las variables que deben tomarse en cuenta en la determinación de las relaciones causa-efecto (contexto internacional, nivel de actividad, estabilidad macroeconómica, situación política, etcétera).

.....

“LAS EMPRESAS DEL PRIMER MUNDO, SUJETAS A MAYORES CONTROLES, TIENDEN A LOCALIZAR FUERA DE SUS PAÍSES DE ORIGEN (ES DECIR, EN NUESTROS TERRITORIOS) LAS ACTIVIDADES O LAS FASES DE LAS MISMAS CON MAYOR RIESGO PARA EL MEDIO AMBIENTE.”

.....

¿Es entonces positiva toda innovación? ¿Es igualmente beneficiosa? ¿Deben o no distinguir las políticas públicas entre distintas conductas innovativas?

Tres aspectos merecen ser objeto de especial atención y relativizan, en parte, la formulación anterior.

1. Es necesario tomar acciones en materia de preservación del medio ambiente que deben acompañar al cambio técnico. Una novedad en un método de producción puede incrementar la productividad pero, a la vez, afectar negativamente el medio ambiente. Los cambios en procesos y productos deben ser considerados tan importantes como las innovaciones en las técnicas y procedimientos destinados a mejorar la gestión ambiental. Competitividad y cuidado del medio ambiente deben ser objeto de igual grado de atención por parte de los agentes económicos y de las políticas públicas, si se pretende que las ventajas adquiridas sean sustentables a mediano y largo plazo.

Son numerosos, sin embargo, los

ejemplos en contrario que pueden encontrarse en la industria alimenticia, en la minería a cielo abierto y en las curtiembres, por citar los casos más señalados habitualmente, aunque también merece ser mencionado el empleo indiscriminado de herbicidas en la producción agrícola (fumigación aérea y sin los mínimos recaudos para la salud de las personas y los animales que habitan las áreas vecinas a los campos de cultivo).

No parece ser este un problema esencialmente técnico o de diferente ritmo en la generación de conocimientos, entre los destinados a las mejoras competitivas y los referidos a la protección ambiental. Se aprecia es una relativa fragilidad, no tanto en la legislación, pero sí en el control sobre las prácticas ambientales de los agentes económicos, quienes frecuentemente evitan métodos disponibles para preservar el medio ambiente de los efectos nocivos de sus actividades productivas, con la intención de reducir costos, lo que termina convirtiéndose en pesadas cargas para la sociedad en su conjunto y que comprometen, a un futuro muchas veces cercano, las posibilidades de crecimiento, desarrollo y bienestar social.

Debe puntualizarse, además, que esta preocupante situación tiene mayor presencia en nuestro país y en el resto del mundo de menor desarrollo relativo de la que se advierte en el primer mundo, cuyas empresas, sujetas a mayores controles, tienden a localizar fuera de sus países de origen (es decir, en nuestros territorios) las actividades –o las fases de las mismas– con mayor riesgo para el medio ambiente.

Es necesario, por lo tanto, no sólo impulsar desde el sector público, las universidades y las organizaciones sociales, las investigaciones asociadas a la generación y desarrollo de conocimientos destinados a mejorar la gestión ambiental, sino también acentuar los mecanismos de control de las prácticas productivas y ser más rigurosos en la aplicación de las sanciones previstas en la legislación para los casos de violación de las disposiciones vigentes.

2. El proceso de simultánea exclusión e inclusión laboral que acompaña a los avances de las empresas en su conducta tecnológica es un fenómeno asociado a la sustitución de empleo no calificado por trabajadores mejor preparados. Las encuestas de innovación muestran que a lo largo del tiempo las empresas que realizan esfuerzos innovativos tienden a incorporar personal más calificado

al tiempo que se desprenden de trabajadores con niveles básicos de educación. Es cierto que el saldo neto de incorporaciones versus despidos puede resultar positivo o neutro. Y hay que considerar la importancia que en términos sistémicos esto representa al mejorar la calificación promedio de los trabajadores con empleo e incidir positivamente en la lucha contra la “fuga de cerebros”, un mal endémico que aqueja a los países con menor desarrollo relativo y que contrarresta los esfuerzos por mejorar; desde el fortalecimiento de los sistemas educativos, la calificación de los recursos humanos disponibles. Pero no puede dejar de señalarse el problema social que implica la exclusión del sistema productivo de los agentes sustituidos, los que se suman a los contingentes de desempleados con poca o nula posibilidad de inserción laboral, precisamente por su escaso nivel de preparación y adecuación a las actuales prácticas en las unidades productivas.

Esto refuerza la importancia asignada tradicionalmente al impulso de programas de capacitación y reentrenamiento de trabajadores. Los gobiernos nacionales, provinciales y municipales, así como las universidades, tienen un importante papel que cumplir. Aun si se depositan esperanzas –que pueden considerarse fundadas– en que el crecimiento del sector servicios puede resultar un espacio de absorción de trabajadores sin inserción o expulsados de las actividades productivas, será necesario mejorar el nivel medio de preparación de la masa de trabajadores potenciales, si se quiere evitar que las actividades de servicios con posibilidades de expansión sean las de menor jerarquía y, por lo tanto, las de menores posibilidades de incidir positivamente en la mejora de los niveles y en la calidad de vida de la población.

3. Queremos referirnos a las diferencias entre conductas innovativas. Hemos presentado en trabajos anteriores cifras, cuadros estadísticos y ejercicios econométricos que permiten distinguir algunas conductas, entre las empresas innovadoras, que maximizan los impactos positivos que fueron mencionados anteriormente de manera ge-

neral (productividad, nivel salarial, calidad del empleo, cuentas externas, etcétera). Se caracterizan por una alta intensidad innovativa, continuidad en los esfuerzos innovativos a lo largo del tiempo, equilibrio o balance en los esfuerzos innovativos, y diferenciación de productos.

La intensidad innovativa se mide de acuerdo con el porcentaje del gasto en esfuerzos innovativos en relación con la facturación de la firma. Las actividades innovativas son balanceadas cuando no prevalece demasiado una de ellas por sobre las demás, lo que reduce el impacto potencial de una acción más integral y puede, incluso, resultar en un desaprovechamiento total o parcial del esfuerzo encarado, por ejemplo cuando la adquisición de bienes de capital no es acompañada de cambios en la organización de la producción o de capacitación del personal.

Una conducta balanceada debe combinar esfuerzos en investigación y desarrollo, en la compra de equipos, en ingeniería y diseño, en cambios organizacionales, en capacitación del personal y en el resto de las llamadas “actividades de innovación”. En la Argentina, alrededor del 70 por ciento del gasto en innovación corresponde a la adquisición de equipos, lo que constituye un claro ejemplo de desbalance en los esfuerzos.

Un producto diferenciado se caracteriza por contar con algún /os atributo /s que lo distinguen y alejan de la versión estándar del mismo, y por procurar captar el favor de los consumidores o demandantes a partir de esas características particulares y de sus cualidades para satisfacer requerimientos específicos de la demanda y no necesariamente a partir de un menor precio que el de la competencia.

Aunque cada una de estas conductas virtuosas inciden de por sí positivamente en el sentido antes señalado, la combinación de estos rasgos potencia los resultados favorables, tanto para la empresa individual como para la economía en su conjunto. Conviene apoyar de manera preferencial este tipo de conductas, lo que implica distinguir entre los proyectos innovativos a la hora de

asignar recursos públicos y privilegiar o distinguir a los que presentan mayor proporción de los rasgos señalados. Esto pone a prueba las capacidades de evaluación por parte de los organismos encargados de la asignación de los recursos públicos destinados al efecto. Es un problema instrumental que no debe subestimarse aunque, afortunadamente, nuestro país cuenta con recursos humanos con la calificación y las capacidades requeridas para una tarea como la mencionada.

Al menos en la Argentina estas conductas se verifican en todos los sectores, tanto en los de avanzada tecnológica como en los low tech, lo que no sólo engrosa los problemas operativos a la hora de la evaluación o selección de los proyectos, sino que refuerza las dudas entre algunos economistas (en los que me incluyo) respecto de la pertinencia de las clasificaciones de las actividades según el contenido tecnológico de los productos que se emplean habitualmente.

Otro aspecto a tener en cuenta es la relativamente baja presencia de firmas grandes entre las que registran las conductas que llamamos virtuosas; lo mismo ocurre con las filiales de empresas transnacionales. En efecto, entre un 60 y un 70 por ciento de las virtuosas son pymes nacionales. Si bien esto no puede ser considerado un rasgo negativo, revela el rol que las transnacionales reservan a sus filiales para las actividades que llevan a cabo en nuestro país: en general, de una jerarquía inferior a la que se observa en las localizadas, por ejemplo, en Brasil, a punto tal que filiales de una misma empresa presentan una intensidad innovativa mucho mayor en Brasil que en la Argentina. Esto explica el bajo porcentaje de gasto en investigación y desarrollo que caracteriza a nuestra economía. Sin un cambio radical en la conducta tecnológica de nuestras firmas de mayor tamaño será difícil elevar los bajos promedios de gasto en innovación que registra la Argentina, con su correlato en el amplio predominio de las commodities en la estructura productiva y en las exportaciones.

La importancia de este fenómeno es conocida: un cambio estructural hacia una mayor presencia de bienes diferenciados o con mayor contenido de conocimiento es imprescindible para lograr mejoras simultáneas en los niveles promedio de competitividad y de salario y para brindar mayor solidez y estabilidad a las cuentas externas. El

SI LAS COMMODITIES CONTINÚAN DOMINANDO NUESTRA PRODUCCIÓN, SERÁ MUY DIFÍCIL MEJORAR LOS AVANCES DE LOS ÚLTIMOS AÑOS EN LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL INGRESO TOTAL, LOGRADOS PRINCIPALMENTE A PARTIR DE NOTABLES LOGROS EN LA CREACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO.

alza en los precios de las commodities primarias registrado en los últimos no refuta este argumento, al menos, por dos razones:

1. Su carácter coyuntural, ya que las mediciones a mediano y largo plazo continúan evidenciando una trayectoria hacia el descenso del precio relativo de los bienes con menor contenido tecnológico.

2. La escasa incidencia de las actividades primarias en la evolución del empleo y en el incremento del salario de los trabajadores, como no sea de manera indirecta, a partir de los impactos en las industrias encadenadas (maquinaria agrícola, agroquímicos, etc.) cuyo crecimiento en la oferta doméstica depende, precisamente, de constantes esfuerzos innovativos y de la diferenciación de productos para no ser desplazadas del mercado por las importaciones.

Si las commodities continúan dominando nuestra producción, será muy difícil mejorar los avances de los últimos años en la participación de los trabajadores en el ingreso total, logrados principalmente a partir de notables logros en la creación de puestos de trabajo. La asignatura pendiente, en este sentido, es una mejora generalizada en la calidad del empleo, lo que requiere de empresas con mejores prácticas en materia de innovación y competitividad; sobre todo, como se ha dicho, entre las de mayor tamaño.

Las políticas y los instrumentos puestos en práctica desde el Ministerio de Ciencia y Tecnología, antes secretaría, y el Conicet, incluyendo los de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (Anpcyt), han mostrado virtudes y resultados alentadores. El principal reto a superar parece ser el de lograr combinarlos adecuadamente, en un esfuerzo integral, con los correspondientes a las políticas macroeconómica,

productiva y comercial, con los cuales no siempre han estado en la necesaria sintonía, reduciendo o limitando su potencial impacto.

Una política integral que impulse un deseable cambio estructural hacia un mayor contenido de conocimiento en la producción nacional implica alinear los incentivos (tácitos o explícitos; horizontales o selectivos) asociados a las políticas cambiaria, fiscal y comercial, con los instrumentados para el impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación. Lo que ha prevalecido históricamente ha sido la descoordinación entre las políticas mencionadas e incluso que algunos instrumentos contrarresten los potenciales impactos de otros.

Todo parece indicar que quienes militamos en la difusión de la importancia de la ciencia, la tecnología y la innovación para el desarrollo no hemos logrado convencer suficientemente al resto de los actores sociales que inciden en las decisiones de política económica y no sólo a los funcionarios a cargo de la gestión en los distintos niveles de gobierno, sino también a las propias filas empresarias.

Sin duda, se observan avances significativos, como la elevación a ministerio de la ex Secretaría de Ciencia y Técnica por parte de la Presidencia de la Nación, el apuntalamiento permanente a la Anpcyt, la creación de organismos o agencias en varias provincias con cometidos semejantes, el incremento de los recursos destinados al Conicet para sostener la investigación científica, el aumento del presupuesto a las universidades nacionales, entre otros indudables adelantos. Pero siguen apareciendo dificultades al momento de coordinar acciones con las áreas de gobierno no directamente vinculadas al tema (con importantes excepciones, desde luego) y una relativa apatía em-

presaria para la realización de esfuerzos innovativos (salvo los referidos a la adquisición de equipos o la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación), lo que se refleja, por ejemplo, en una baja o nula presión de las cámaras patronales hacia el Estado en reclamo, por caso, de apoyo para actividades de investigación y desarrollo o para la capacitación de los trabajadores, como es común apreciar en otras latitudes. Estos apoyos, que existen en nuestro país, responden más a decisiones tomadas por los organismos públicos con competencia en la materia, a partir de una clara concepción de su importancia, que a dar respuesta a demandas o presiones del campo empresario, al que permanentemente se procura incentivar para modificar las tendencias prevalecientes en su comportamiento.

El rasgo de optimismo con que podemos cerrar estas notas está en insistir en que hemos encontrado, en todas las ramas de actividad, grupos de empresas que presentan las conductas que hemos llamado virtuosas y que han sorteado con éxito el reto que significó superar la crisis de 2001/2002. Aun tratándose de una baja proporción sobre el total (alrededor de un 7 por ciento), nos demuestran que es posible en la Argentina, aun con incertidumbre, con incentivos desalineados y muchas veces contradictorios, prosperar sobre la base de la búsqueda de ventajas competitivas apoyadas en la generación e incorporación constante de conocimiento y contribuir de este modo a una mejora general de los indicadores económicos y sociales. En materia de políticas, la prioridad pasa por lograr un esfuerzo conjunto e integrado, capaz de mejorar el cuadro general de incentivos para la innovación.



Cambios y continuidades que muestran la carencia de una estrategia

Inserción comercial

Las políticas con orientaciones diversas atentan contra las inversiones de largo plazo indispensables para los proyectos productivos y de exportación. El rol de China.



Por Julio Sevares

Economista, profesor UBA, UNICEN, periodista

En los últimos seis años el comercio exterior tuvo un desempeño positivo, combinando un fuerte aumento de las exportaciones como un sostenido superávit comercial. El dinamismo exportador estuvo liderado por el complejo sojero, pero seguido de cerca por sectores industriales y motorizado por una política de tipo de cambio competitivo. Sin embargo, las mejoras no derivaron en un cambio sustancial de la inserción comercial de la Argentina. Esto se debió en buena medida a que la política

de tipo de cambio no estuvo complementada con una política productiva y comercial consistente destinada a elevar el contenido tecnológico de las exportaciones. La evolución del sector externo es una derivación de la política económica de los últimos años que combinó buenas decisiones macroeconómicas desde el punto de vista productivo pero careció –y carece– de estrategia y política productiva.

Luces y sombras de las exportaciones

Desde la salida de la crisis, el balance comercial es positivo y sostenido

por una fuerte corriente exportadora: en 2008, el año antes de que se produjera una fuerte caída como consecuencia de la crisis, las exportaciones fueron un 167% superiores a las de 2000, el año anterior a la crisis, y 172% mayores que las de 2002.

Este crecimiento prácticamente no modificó la participación de las ventas externas en el mercado mundial, que se mantuvo en el orden del 0,4%, un nivel similar al de la década de los noventa.

El crecimiento de las exportaciones se explica tanto por el sostenimiento de un tipo de cambio com-

petitivo como por el aumento de la demanda externa, en particular la de China: los índices de Tipo de Cambio Real Multilateral del Centro de Economía Internacional, ponderado por exportaciones y por exportaciones + importaciones, se duplicaron entre diciembre de 2001 y diciembre de 2009.

Y, según el Indec, en el período 2000-2008 los precios de las exportaciones aumentaron un 71%, mientras las cantidades un 55%. En la década del noventa, mientras los precios se mantuvieron más o menos constantes, las cantidades se duplicaron.

Por otra parte, como consecuencia de la demanda china, las exportaciones se diversificaron geográficamente.

En el período 2000-2008 las ventas a Brasil y al NAFTA aumentaron un 90%, por debajo del promedio, las destinadas a la UE un 180% y las enviadas a China un 700%.

A fines de los noventa casi el 30% de las exportaciones se destinaba a Brasil, en 2008 ese porcentaje se redujo al 20% y llega al 23% si se incorporan los demás socios del Mercosur. Las ventas a China, cuarto destino de exportaciones después del Mercosur, UE y NAFTA, fueron el 9% del total.

El comercio con China, de la Argentina y del resto de los países de bajo o medio desarrollo, plantea un dilema importante.

Por un lado, la demanda china dinamiza las exportaciones pero su composición determina un sistema de precios relativos que favorece la producción y exportación de productos primarios. Esta configuración está reforzada por el patrón de inversiones externas chino, orientado a la explotación y transporte de materias primas destinadas a abastecer su mercado y esto en el contexto de una política de sustitución de importaciones que discrimina (en forma arancelaria y paraarancelaria) a favor de las materias primas y en contra de los productos industriales

elaborados en estas. En un trabajo sobre el tema asociamos este esquema de comercio e inversión con el seguido por Gran Bretaña en el siglo XIX en América latina.

Una adaptación pasiva a esta realidad puede tener beneficios comerciales inmediatos a costa de un refuerzo del sistema de precios relativos que promueve un patrón de especialización en productos primarios y sus manufacturas de menor complejidad.

En un mercado de agentes privados la modificación de este set de estímulos sólo puede provenir de las políticas públicas productivas y comerciales.

La evolución sectorial de las exportaciones muestra que, si bien el discurso ortodoxo resalta el papel del complejo sojero en el dinamismo exportador, las ventas externas industriales crecieron a un ritmo cercano.

Así se observa en la evolución de las exportaciones de Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) y las de Origen Industrial (MOI).

En el período 2002-2008, las MOA aportaron el 35% del crecimiento de las ventas externas, la MOI un 30%, los Productos Primarios el 28% y los Combustibles el 7%.

No obstante, es de señalar que, mientras en productos primarios y MOA, el balance comercial es positivo, en manufacturas sigue siendo negativo por la dependencia de las importaciones en ese sector.

Por otra parte, debido a la tendencia señalada, las exportaciones siguen muy concentradas en productos primarios, manufacturas intensivas en recursos naturales y fabricación de insumos básicos como aluminio, petroquímicos y aceros.

Estos bienes industriales son, además, producidos en grandes establecimientos de capital intensivo, con baja utilización relativa de mano de obra y tecnología externa, por lo cual generan menos externalidades (generación de tecnología propia,

demandas de bienes complejos, conocimiento y mano de obra calificada) que otros sectores industriales.

Los principales productos de exportación siguen siendo harina y pellets de soja, seguidos de aceite en bruto y porotos. En 2008, de los ocho primeros productos, siete son primarios o su manufactura y explican la tercera parte de las ventas. Los rubros que agrupan vehículos y partes son el 7 por ciento.

En el caso de los combustibles, cuyas ventas tuvieron un fuerte crecimiento, hay que señalar que son productos basados sobre recursos cuyas existencias se están reduciendo y que, al mismo tiempo, es necesario importar.

Además, un estudio de Cecilia Fernández Bugna y Fernando Porta estima que las inversiones realizadas en el período poscrisis tienden a incrementar la oferta exportable pero reproduciendo el aparato productivo existente por la ausencia de financiamiento y de políticas de incentivos para el desarrollo de nuevas actividades; porque los préstamos bancarios mantienen la asignación sectorial, y porque los sectores de mayor concentración y capacidad financiera son los que tienen mayor capacidad de inversión.

Todo esto contribuye a desaprovechar oportunidades de producción y exportación: una investigación publicada por el CIPPEC calcula que la Argentina exporta sólo el 72% de su potencial, y la capacidad exportadora está muy poco aprovechada en la mayoría de las provincias ya que sólo el 20% de las provincias exporta cerca del 80% del total.

Sin embargo, en la letra chica del comercio, también pueden encontrarse signos positivos.

Según un estudio publicado en el Boletín Techint, entre 2003 y 2008, las ventas externas de las industrias de tecnología alta y media alta pasaron del 23,8% al 31,6%, mientras que las industrias de baja tecnología retrocedieron del 54,2% al 48,7 por ciento.

	Productos Primarios	MOA	MOI	Combustibles y Energía
Incremento 2000-2008	201%	204%	168%	63%
Participación en expo 2008	23%	34%	32%	11%

Fuente: CEI. www.mrecic.cei.gov.ar

Los principales actores de la mejora cualitativa de las exportaciones fueron firmas medianas, sobre todo mediante la exportación de especialidades incluidas en la química. Las empresas pequeñas también mejoraron su participación en las ventas de productos diferenciados mientras entre las empresas grandes en general predominan los commodities.

Un papel destacado tuvieron los productos químicos y maquinarias e instrumental para diversas actividades, cuyas exportaciones aumentaron 250% entre 2003 y 2008, llegando a representar el 14% de las ventas externas.

Se trata de productos que tienen una demanda internacional dinámica y más estable que la de commodities y que generan externalidades positivas en la economía doméstica y que pueden cobrar más dinamismo si cuentan con políticas crediticias y tecnológicas adecuadas.

La protección proporcionada por el tipo de cambio alto contribuyó también a la sustitución de algunas importaciones industriales. Según el informe citado, entre los períodos 1997-1998 y 2005-2006 y en un grupo de productos industriales seleccionados por los autores, se dejaron de importar productos industriales por 4.547 millones de dólares, equivalente al 40% de las importaciones del conjunto. Los sectores con mayor sustitución fueron maquinaria y equipo y productos químicos, es decir, rubros que también aumentaron fuertemente sus exportaciones.

¿Hay o hace falta una política comercial?

En el pensamiento económico heterodoxo hay consenso de que, para mejorar la competitividad, las economías necesitan incrementar el componente tecnológico de su producción y de sus exportaciones.

En el caso argentino esta recomendación es pertinente considerando:

* La persistencia de la concentración exportadora en productos primarios, algunos no renovables, o manufacturas de bajo valor agregado elaboradas en plantas de capital intensivo con baja capacidad de transmisión de externalidades a la economía.

* La concentración de las ventas en grandes empresas y la baja participación de pymes.

* El bajo aprovechamiento del po-

tencial exportador en general y en la mayoría de las provincias en particular.

* Las capacidades demostradas por empresas industriales pequeñas y medianas que podrían desarrollarse con mayores apoyos tecnológicos, crediticios o de promoción comercial.

Según una publicación oficial de Cancillería, la política comercial se concentra en los siguientes puntos:

* La activa participación en la Ronda Doha con vistas a alcanzar una liberalización sustancial del comercio agropecuario y garantizar la flexibilidad necesaria para instrumentar la política de desarrollo industrial del país.

* La consolidación y expansión del Mercosur y del proceso de integración latinoamericana, teniendo en cuenta el estímulo que brinda a la diversificación de la estructura productiva mediante el comercio preferencial por aprovechamiento de economías de escala, mejora en la productividad y salto de calidad en procesos y productos.

* La ejecución de una activa agenda bilateral tendiente a diversificar mercados para la exportación argentina de bienes y servicios.

* La realización de actividades de promoción a través de misiones empresariales, participación en ferias y exposiciones, la capacitación técnica de las pymes y el apoyo institucional al comercio exterior.

Más allá de estas iniciativas parece evidente que el principal instrumento de la política comercial desde 2002 fue el sostenimiento del tipo de cambio competitivo.

Dentro de esta política, la paridad cambiaria fue parcialmente corregida por las retenciones a los productos primarios, que modifican el sistema de precios relativos estimulando la elaboración y exportación de los mismos.

Pero esa medida tiene un efecto limitado que no suplanta a otros instrumentos de política. Sin olvidar que las retenciones fueron instauradas y sostenidas no como parte de una política productiva sino con objetivos fiscales.

El citado trabajo del CIPPEC señala que la Argentina invierte poco en promover sus exportaciones: destina 300 dólares por cada millón de dólares exportados, cuando este tipo de inversiones es sumamente renta-



ble, con un retorno estimado de 240 dólares por cada dólar invertido.

La inversión argentina en ese renglón es mucho menor que el promedio latinoamericano (1.600 dólares), que el internacional (1.500 dólares) e incluso que el de los países desarrollados de la Organización para la Co-

operación y el Desarrollo Económico que, teóricamente, necesitan invertir menos en promoción por su posición dominante en los mercados (1.100 dólares).

Según un análisis de Roberto Bouzas, la política comercial argentina tiene dos rasgos recurrentes, la volatilidad de los instrumentos utilizados y su periódica subordinación a las urgencias macroeconómicas. Estas características son resultado, a su vez, de una competencia histórica entre diferentes modelos de integración a la economía mundial y de la inestabilidad y crisis recurrentes de la economía.

Efectivamente, considerando sólo el período iniciado en 1975, la política comercial y de inserción internacional tuvo orientaciones no sólo diferentes sino fuertemente contrapuestas con niveles cambiarios diversos y fluctuantes, lo cual atenta contra las inversiones de largo plazo indispensables para los proyectos productivos y de exportación, especialmente en las empresas de menores recursos financieros y menor inserción en los mercados externos.

En el período poscrisis, la economía creció en forma sostenida y estable, hasta el arribo de la crisis internacional, con equilibrios macroeconómicos, lo cual proporcionó un cuadro inmejorable para diagramar una política productiva y exportadora estratégica.

A esto hay que agregar que el sector privado tuvo un protagonismo mayormente defensivo vinculado con casos comerciales puntuales como sucede en las disputas sectoriales con Brasil.

Para promover cambios en la especialización productivo-comercial es necesario modificar el cuadro de incentivos con políticas públicas de diverso orden.

En general, sostiene Bernardo Kosacoff, las políticas de competitividad se concentran en los "factores precio", como el costo del capital y el trabajo, las cargas impositivas y el tipo de cambio, y no consideran los elementos que hacen sustentable la competitividad en el mediano y largo plazo y que son claves para el crecimiento sostenido. Entre ellas se cuentan las políticas que favorecen la innovación tecnológica, la coordinación de inversiones, la especialización productiva y comercial, la mejora en la diferenciación y calidad de la producción de

bienes y servicios, la infraestructura institucional.

Las políticas permitirían, en primer lugar, aprovechar oportunidades ya existentes. En el caso de la Argentina, sostiene Kosacoff, existen potenciales no desarrollados como utilizar los recursos naturales y los insumos básicos en cadenas productivas con mayor valor agregado. Esto requiere generar una fuerte articulación entre la base primaria y los servicios técnicos de apoyo a la producción, comercialización, distribución, logística, transporte e industria.

El país tiene también potencial en sectores como biotecnología, software, química fina, instrumental científico, telemedicina, bienes culturales, publicidad, turismo receptivo, entre otras.

La política del Mercosur

La debilidad de la política comercial también se manifiesta en el Mercosur. Debido a la inestabilidad económica y a las diferencias en los proyectos de relaciones internacionales, tampoco existe una política comercial común en el Mercosur. No se ha logrado siquiera establecer un arancel externo común completo ni terminar de elaborar el nomenclador común.

En las negociaciones por el ALCA, el Mercosur adoptó una posición conjunta que contribuyó a desarticular el proyecto estadounidense. Pero en el caso de un socio comercial emergente como China, el Mercosur no tuvo una posición coordinada, perdiendo oportunidades negociadoras. En 2007 el presidente chino Ju Hintao visitó Brasil y la Argentina buscando el reconocimiento de economía de mercado para su país, el cual necesitaba como parte de su ingreso a la Organización Mundial del Comercio. En esa oportunidad, la Argentina y Brasil afrontaron a la potencia asiática individualmente, otorgando el reconocimiento pedido bajo implícita amenaza comercial y, al menos en el caso de la Argentina, sin contrapartida.



En las negociaciones de la Ronda Doha y en las que se llevan por un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, el Mercosur mantiene una posición conjunta basada sobre no conceder reducciones en aranceles industriales si no se obtiene una baja aceptable de las medidas de protección y estímulo agropecuario de los países ricos. Pero en este último caso existen crecientes fisuras debidas a las posiciones más concesivas de la industria brasileña que, de profundizarse, pueden conducir a un debilitamiento del bloque y un incremento de la vulnerabilidad comercial ante la Unión Europea.

"LA DEMANDA CHINA DINAMIZA LAS EXPORTACIONES PERO SU COMPOSICIÓN DETERMINA UN SISTEMA DE PRECIOS RELATIVOS QUE FAVORECE LA PRODUCCIÓN Y EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS PRIMARIOS. ESTE ESQUEMA DE COMERCIO E INVERSIÓN SE PUEDE ASOCIAR CON EL SEGUIDO POR GRAN BRETAÑA EN EL SIGLO XIX EN AMÉRICA LATINA."

La consolidación del poder adquisitivo y el modelo productivo

Un mundo de trabajo



La herencia de los '90 es pesada: la informalidad laboral es una deuda histórica para quienes quieren la concreción progresiva de una sociedad más justa.

Por Héctor Recalde

Abogado de la CGT, profesor de la UBA y diputado nacional

El modelo de crecimiento con inclusión social que nació luego de la crisis de 2001/2002 generó un proceso de expansión económica que permitió revertir los efectos de la peor crisis que haya sufrido la economía nacional.

La crisis del modelo de la convertibilidad resultó en una tasa de desempleo que superó el 20 por ciento, una caída del salario real de un tercio de su valor real medido en poder adquisitivo, una deuda pública que representaba en 2003 el 140 por ciento del PIB, es decir, una situación económica y social que casi deriva en la disolución de la sociedad civil.

La década de los '90 quedó caracterizada como de destrucción de empleo, signada por la indiscriminada apertura de importaciones que sustituyó mano de obra en la Argentina por mano de obra en el extranjero, por la destrucción de la industria nacional y por el proceso de privatización de empresas públicas que arrojó a miles de trabajadores al desempleo.

La política de convertibilidad y la invariabilidad del tipo de cambio llevó, a fin de mantener la competitividad relativa, a que el ajuste pasara por el “costo laboral”, implementándose

se lo que se denominó “flexibilización laboral”. Tal política implicaba supeditar los derechos de los trabajadores a los requerimientos –objetivos o subjetivos– empresariales.

La precarización del empleo, la pérdida de estabilidad, la supresión o disminución de los umbrales de protección contra el despido arbitrario caracterizaron todas las normas laborales entre 1991 y 2000. Sucesivas leyes crearon diferentes modalidades de contratación sin –o con merma de– indemnizaciones frente al despido, e incluso pretendiendo reemplazar dicha indemnización por cuentas de capitalización solventadas con el aporte de los trabajadores que, de tal forma, se convertían en los financiadores de sus propios despidos.

En el mismo sentido se orientó la política en torno a los convenios colectivos de trabajo. Estos, cuyo surgimiento derivó de las luchas de los trabajadores y cuya esencia los califica como un instrumento a través de los cuales obtienen mejoras progresivas en sus condiciones de trabajo y salariales –y, por ende, en sus condiciones de vida–, pretendieron ser convertidos

en instrumentos destinados a adaptar las relaciones laborales a las supuestas necesidades de las empresas. A tal fin se orientaron las reformas normativas que obstruyeron la negociación colectiva por actividad para llevarla al nivel de empresa. Dispusieron que los convenios colectivos de empresa prevalecieran sobre los de actividades nacionales. Habilitaron la disponibilidad colectiva de forma tal que las cláusulas de un convenio colectivo pudieran rebajar los derechos del trabajador por debajo de los mínimos legales (inclusive en materia de jornada de trabajo). Y buscaron derogar el principio de ultraactividad –por el cual un convenio colectivo se mantiene vigente hasta tanto otro lo sustituya– a fin de que se produjera la caída del convenio colectivo y, con ello, la pérdida de todos los derechos del convenio o su renegociación a la baja bajo la presión de acordar en perjuicio sacrificando algunos derechos para no perderlos todos.

En materia salarial –y por ende de distribución de ingresos– se mantuvo congelado el salario mínimo, vital y móvil en 200 pesos mensuales, se encorsetó la negociación colectiva salarial al prohibir incrementos que no se correspondieran con el incremento de la productividad y se llegó hasta la reducción nominal de salarios –tanto en el sector público como en el privado– y de jubilaciones.

Sin embargo, la reacción de la política económica que tuvo inicio en 2003 se basó en la recuperación de un rol central para el Estado en la definición e instrumentación de un rumbo económico y político que permitiera la inclusión de la mayoría de la población. La teoría del “derrame” tan pregonada como el fundamento del modelo de la convertibilidad, fue absolutamente negada, dada la convicción –demostrada por los hechos– de que el libre accionar de las fuerzas del mercado no genera una asignación equitativa de los recursos nacionales.

Esta actual etapa de crecimiento se tradujo en una mejora sustancial en la lógica de funcionamiento del mal llamado mercado de trabajo, que se transformó en la principal herra-

mienta de inclusión social. En particular, el proceso de generación de empleo tuvo un disparador estructural en 2003 debido al fuerte perfil industrial con orientación al mercado interno del patrón de crecimiento. La orientación del modelo de la posconvertibilidad apostó a un círculo virtuoso que permitió recuperar la participación de los asalariados en el ingreso nacional que aumentó 10 puntos porcentuales entre 2003 y 2008, pasando del 34 al 44 por ciento. Esto fue posible gracias a la sustancial reducción del desempleo antes mencionada en conjunción con un crecimiento del salario real gracias a la recuperación del mecanismo de paritarias, que permitió salvaguardar el poder de compra de los asalariados a la vez de contemplar las distintas realidades de cada rama de la producción.

“LA NOTABLE REDUCCIÓN DE LOS ÍNDICES DE DESEMPLEO FORTALECIÓ EL ACCIONAR SINDICAL, POSIBILITANDO LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA POR ACTIVIDAD EN CONVENIOS COLECTIVOS DE TRABAJO.”

A tal fin fueron muy importantes la activa política gubernamental y el rol cumplido por los sindicatos en el período 2003/2010.

La incorporación de la suma fija de 224 pesos a los salarios básicos dispuesta por el decreto PEN 392/03 generó un valorable impulso a la negociación colectiva, que en un primer período –2003/2004– se direccionó a adecuar aquella suma a las diferentes categorías convencionales procurando mantener los coeficientes diferenciales entre estas, asumiendo posteriormente la negociación colectiva una dinámica propia de renovación anual que llevó a que en los últimos tres años se celebraran más de mil acuerdos y convenios colectivos anuales. Tal dinámica negocial llevó a que la otrora individualización de la negociación salarial de la década del '90 –en la que el salario promedio abonado por las empresas era superior a los deprimidos salarios de convenio– actualmente se haya transformado en convergencia entre los salarios de convenio y los abonados por las empresas. Ello denota, por un lado, la activa participación sindical en la recuperación del poder adquisitivo del salario y, por el otro, la relevancia de la actividad sindical en la distribución del ingreso nacional.

Ello se vio a su vez fomentado por el constante incremento del salario mínimo vital y móvil,

que en el período 2003/2010 se incrementó en un 750 por ciento, constituyendo así un piso que empujó hacia arriba la renegociación salarial en cada período de renovación, principalmente para aquellos sindicatos con menor poder social.

La notable reducción de los índices de desempleo fortaleció el accionar sindical, posibilitando la negociación colectiva por actividad y de ámbito nacional –tan característica del tradicional sistema de relaciones laborales argentino–, ampliando así el universo de trabajadores comprendidos en convenios colectivos de trabajo. Dichos convenios de actividad establecen el piso de derechos para todos los trabajadores y empresas de la actividad en todo el territorio nacional, articulándose con convenios de menor ámbito –incluso de empresa– pero en un diferente escenario legal.

La reforma laboral efectuada mediante la ley 25.877 –que derogó la Ley Banelco del año 2000– retomó los pilares tradicionales de la negociación colectiva en la Argentina, restableció el principio de ultraactividad de los convenios colectivos y la regla de aplicación de la norma más favorable en caso de concurrencia de convenios colectivos de diferente ámbito. A partir de ello, todo convenio colectivo de menor ámbito (sea local o de empresa) debe ser negociado respetando los pisos del convenio colectivo nacional y ser acordado reconociendo mejores derechos a los trabajadores que los previstos en aquel.

También en el año 2003 comenzó la recuperación de derechos laborales que fueron suprimidos tanto por la dictadura '76/'83 como en la década de los '90, a través de reformas que tuvieron en miras resguardar la dignidad del trabajador.

Mediante la ya mencionada ley 25.877 se recuperaron pilares fundamentales del régimen de convenios colectivos y se restableció –aunque parcialmente– el régimen de protección contra el despido arbitrario (derecho a indemnización por despido a partir del tercer mes de trabajo, e indemnización equivalente a un sueldo por año de antigüedad).

Sucesivas reformas legislativas restablecieron los artículos 66 y 9 de la Ley de Contrato de Trabajo (en su redacción vigente desde 1974 hasta 1976) dando derecho al trabajador de mantener sus condiciones de trabajo frente a alteraciones ilegales dispuestas por el emplea-

dor y otorgándole un acción judicial a tal fin a cuyo inicio el juez debe disponer la no alteración de las condiciones de trabajo preexistentes, y restableciendo la vigencia del principio pro operario en materia de apreciación de la prueba por los jueces.

Se derogó de la ley de “tickets” restaurando el carácter salarial de dichas contraprestaciones; y fue modificada la ley de pasantías para que estas sean tales y no la habilitación legal del fraude laboral. Se restableció la competencia de los jueces laborales para entender en los juicios que trabajadores iniciaran contra sus empleadores cuando estos se encontraran en concurso o en quiebra. Se modificó el régimen de contrato a tiempo parcial a fin de evitar el fraude en su utilización, disponiendo además que el trabajo en exceso de los límites diarios o semanales conlleva el derecho a la percepción del salario mensual por jornada completa.

Y, recientemente, se modificó el artículo 12 de la LCT aclarando el alcance del principio de irrenunciabilidad de derechos. Irrenunciabilidad implica que el trabajador no puede renunciar a sus derechos, y que cualquier renuncia a tales es nula. El texto anterior de la ley hacía referencia a los derechos provenientes de las leyes y los convenios colectivos de trabajo, generando divergencias interpretativas en doctrina y jurisprudencia en torno a si eran o no renunciables por el trabajador sus mejores derechos provenientes de su contrato individual y que superaran los mínimos legales y convencionales. La reforma incluyó expresamente entre los derechos irrenunciables a los provenientes del contrato individual, solucionando las dudas interpretativas a favor del trabajador y dando seguridad jurídica sobre el alcance del principio a todos los actores de las relaciones laborales.

Los resultados del nuevo patrón de crecimiento contrastan con el panorama dejado por el modelo de la convertibilidad. Hacia finales de 2008 la tasa de desempleo alcanzó el valor mínimo desde 2003, descendiendo a 7,3 por ciento, mientras que la subocupación se ubicó en 9,1 por ciento, gracias a la creación de 2.531.000 puestos de trabajo entre esos años. En lo que respecta al salario real, el poder adquisitivo de la población asalariada era hacia finales de 2007 un 54 por

ciento mayor que en 2002. Esto implica que el modelo de la posconvertibilidad permitió una expansión del salario real a una tasa promedio de 9 por ciento anual, consolidando un proceso de crecimiento que se tradujo en una mejora en las condiciones de vida de la mayoría de la población. La política económica encarada desde 2003 no descansó en el tristemente famoso “efecto derrame” tan pregonado como fundamento de la liberalización de los mercados encarada en la convertibilidad. Al contrario, la política económica recuperó herramientas centrales para garantizar el crecimiento del poder adquisitivo de la población: a la ya mencionada recuperación de las paritarias se suman los diez aumentos del salario mínimo, vital y móvil y los siete aumentos de la jubilación mínima. De esta manera, la evolución de los ingresos de la población no fue liberada a las fuerzas del mercado, sino que tuvo una orientación clara gracias a un diseño deliberado de la política de ingresos. La consolidación del poder adquisitivo fue clave en la expansión y desarrollo del mercado interno que completó el señalado círculo virtuoso.

Sin embargo, el proceso de crecimiento no ha saldado algunas de las deudas sociales históricas, en particular el alto grado de informalidad del mercado de trabajo. Hacia finales de 2008 todavía más de un tercio de los asalariados ocupan puestos no registrados. No obstante, es importante destacar que efectivamente el alto grado de informalidad constituye una herencia de la convertibilidad que el nuevo patrón de crecimiento está revirtiendo de manera notable: mientras que entre 1991 y 2001 de cada 100 puestos de trabajo que se creaban 95 eran informales y sólo 5 formales, entre 2003 y 2009 por cada 100 puestos de trabajo se crearon 27 en el sector formal, mientras que se destruyeron 27 en el sector informal de la economía. Es decir, el modelo de la posconvertibilidad no sólo tuvo una creación de empleo concentrada en el costado formal de la economía, sino que además contribuyó a destruir una buena parte de los puestos de trabajo informales gracias a los importantes programas de “blanqueo” laboral impulsados desde el Estado. Esta dinámica produjo una importante caída de la desigual-

dad: el índice de Gini se redujo desde 0,472 en 2002 a 0,429 hacia principios de 2007. Las autoridades gubernamentales han encarado una serie de medidas que contribuyen a revertir esta pesada herencia, entre las cuales se destaca sin lugar a dudas lo que probablemente sea la política social más importante desde la recuperación de la democracia: la Asignación Universal por Hijo. Gracias a esta medida se calcula que el coeficiente de Gini llegará a 0,400 y que la indigencia quedará prácticamente eliminada. Estos imponentes resultados del plan se comprenden mejor cuando se evalúa la magnitud del mismo. El estipendio previsto por la asignación representa el 0,58 por ciento del PIB, lo cual lo convierte en el plan de ingresos más grande de toda Latinoamérica, superando al plan Bolsa Familia de Brasil (0,39%) y al plan Oportunidades de México (0,31%).

.....
"SE PUEDE DISCUTIR LA VELOCIDAD DE AVANCE, EN QUÉ MEDIDA O TIEMPOS SE DEBEN PROFUNDIZAR LAS TRANSFORMACIONES; PERO LO QUE NO PARECE ADMITIR DISCUSIÓN ES QUE LA TENDENCIA MARCA UN SENDERO HACIA LA JUSTICIA SOCIAL, LA IGUALDAD Y LA INCLUSIÓN."
.....

Desde la restauración democrática en diciembre de 1983 hasta el actual proceso político iniciado en el año 2003 por Néstor Kirchner y consolidado por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, no había existido un direccionamiento del poder político tan decididamente definido a la concreción progresiva de una sociedad más justa.

Se puede discutir la velocidad de avance, en qué medida o tiempos se deben profundizar las transformaciones; pero lo que no parece admitir discusión es que la tendencia marca un sendero hacia la justicia social, la igualdad y la inclusión.

En todo el período 2003/2010 no ha existido una sola medida de gobierno contraria al interés de los trabajadores. Las organizaciones sindicales son conscientes de ello, y es por tal razón que mayoritariamente apoyan este modelo productivo con inclusión social.

Por ello es importante que todos quienes pretendemos una sociedad más justa, equitativa, inclusiva y con mejor distribución de la riqueza, aun con los matices que nos distinguen y con los particulares enfoques respecto del ritmo y profundidad de las transformaciones, nos comprometamos en el apoyo a este proceso político actual que a tal fin va direccionado.

Soluciones para problemas de larga data

Educación crítica

Las obligaciones pendientes, la participación, la distribución del presupuesto, la carrera docente y el nuevo saber pedagógico.



Por Flavia Terigi

Licenciada en Ciencias de la Educación.
Profesora UBA/ UNGS/ Normal 7

A riesgo de comenzar por lo obvio, diremos que no existe una sola manera de entender el presente e imaginar el futuro de la educación argentina. Tampoco existió en el pasado una visión unificada, aunque la historiografía triunfante nos persuadió durante décadas de que hubo un proyecto único de país en el que la educación habría jugado un rol incontrovertido.

El sistema educativo nacional está esperando soluciones para sus problemas de antigua data, como la desigualdad educativa, la inadecuada estructura del puesto de trabajo de los profesores de secundaria, el rezago educativo de la población adulta, o la selectividad de la educa-

ción superior. Se avanzó en la solución de problemas producidos por las políticas de los '90, como la desarticulación institucional del sistema, la aparición de nuevos puntos de quiebre en las trayectorias escolares de los alumnos/as, o la des-especialización de la formación técnica. Pero los acuerdos volcados en 2006 en la Ley de Educación Nacional plantean metas ambiciosas para cuyo cumplimiento deberemos trabajar durante muchos años, que se añaden a las deudas que tenemos con los derechos reconocidos por los anteriores ordenamientos legales.

Este escrito selecciona, entre otros posibles, cinco asuntos estratégicos para asegurar los derechos educativos expresados en las leyes y mejorar la capacidad del sistema escolar para ampliar las formas de participación social en las

cuestiones públicas. Se asume una posición, opinable como todas, bajo tres recaudos: no replegar el discurso en definiciones pretendidamente neutras, esto es, reconocer la posición desde la que escribo y sus diferencias con otras; tratar sin embargo de comprender las posiciones diferentes con las que discrepo, y no reducir lo educativo a un problema de pedagogos o educadores. No hay soluciones “lógicas” a problemas que son de orden eminentemente político, y no hay respuestas exclusivamente educativas al problema de cómo resolver colectivamente nuestras vidas y las de quienes estarán vivos mucho después de nuestra muerte.

Obligatoriedades

Nuestro país tiene deudas con la obligatoriedad escolar que se remontan a las metas de la Ley 1.420 de 1884. Si bien la ley de 2006 amplió las metas de escolarización, lo que señala rumbos futuros, hay provincias donde muchos chicos/as no finalizan la primaria. Y, en todo el país, hay problemas en la escolarización a los 5 años y en la franja 13-14 años, que preveía incorporar la Ley Federal de Educación (1993). Serios déficit de planeamiento caracterizan los procesos que llevaron al establecimiento en 1993 y en 2006 de las nuevas metas de obligatoriedad escolar; de eso da testimonio el tiempo transcurrido entre la sanción de la obligatoriedad de la educación secundaria (diciembre de 2006) y los primeros anuncios de políticas que la colocaran en el centro de las preocupaciones (octubre/diciembre de 2009). Los esfuerzos fiscales y las iniciativas políticas deberían concentrarse agresivamente en dar cumplimiento de una vez a los derechos educativos ya reconocidos. Pero, ¿qué clase de esfuerzos y políticas?

Las políticas que estructuraron el desarrollo histórico del sistema educativo han sostenido el acceso material de todos a la escuela como significado principal de la obligatoriedad escolar. Este significado sustentó durante muchas décadas la estrategia macropolítica de expandir la red de escuelas a fin de dar cobertura institucional a toda la población en edad escolar. En los niveles de desarrollo más reciente, como

el inicial y el secundario, y en la educación de adultos, desde luego que la obligatoriedad sigue implicando apertura de escuelas, mejoras en su distribución territorial e incremento del número de vacantes.

Pero el problema de la obligatoriedad escolar no puede ser atendido únicamente mediante políticas de expansión del sistema. Se espera mucho más: que el paso por la escuela asegure a todos una formación compartida, que no existan condicionamientos sobre lo que los chicos/as podrán seguir estudiando según a qué escuela asistieron. Se considera una injusticia que las oportunidades educativas sean desiguales.

La inclusión de todos/as en la escuela requiere de políticas que mejoren las condiciones en que se accede a la escuela y fortalezcan las posibilidades de las familias de desarrollar prácticas de crianza que los pongan en línea con las condiciones de la escolarización. Pero también se requieren políticas que den importancia al trabajo pedagógico en las escuelas y remuevan los obstáculos que impiden desarrollar la enseñanza en mejores condiciones.

Algunos de los cambios necesarios pueden desarrollarse en las condiciones conocidas de funcionamiento del sistema. Otros son estructurales y requieren esfuerzos transformadores. Por ejemplo, sabemos que la secundaria requiere cambios en la organización escolar, en el régimen académico, en la estructura del puesto de trabajo docente, en la propuesta formativa y en la lógica especializada disciplinar de la formación de los profesores. Sin esos cambios, la expansión de la oferta educativa (de por sí importante) no nos conducirá al cumplimiento de las metas de obligatoriedad.

Las cuestiones vinculadas con la enseñanza podrían (y suelen) ser parte de otro apartado en escritos como este. Aquí pretendemos mostrarlas en su relación directa con la cuestión de la obligatoriedad escolar. Planteamos una diferencia estratégica con quienes consideran que las políticas educativas deben ocuparse de grandes propósitos, de prever condiciones organizativas, normativas, presupuestarias e institucionales, de manera independiente del modo en que finalmente, efectivamente, tendrá lugar la enseñanza. La enseñanza es un problema usualmente ausente en las políticas educativas; es necesario insistir en que debe plantearse desde el principio y tender a resolverse en el nivel máximo del planeamiento. Esto no significa diseñar políticas “a prueba de docentes”, sino que el problema

didáctico debería plantearse en el planeamiento, incorporando al diseño de las políticas la pregunta sobre las condiciones pedagógicas bajo las cuales va a ser posible que los docentes enseñen y que los/las alumnos/as aprendan.

Gobierno del sistema: federalismo y participación

No me cuento entre quienes atribuyen todos los males de la educación argentina a la ya derogada Ley Federal de Educación. Pero en lo que se refiere al gobierno del sistema y su federalización, aquella ley y las políticas asociadas a ella tuvieron una gran responsabilidad en la desarticulación del sistema educativo nacional. En los '90, el sistema educativo argentino se diversificó como si fuera federal, sin las regulaciones que un sistema federal requiere para que la diversidad no devenga en diferenciación o atomización. La variedad organizacional que han llegado a tener los sistemas educativos provinciales (primaria/secundaria, EGB/Polimodal, Primaria/ESB/Polimodal, etcétera), lejos de expresar opciones estratégicas por organizaciones diversas que garanticen resultados comunes, ha sido el resultado de un proceso de transformación institucional promovido en los '90, desacoplado e inconcluso, que fracasó en el establecimiento de bases suficientes para el cumplimiento de los derechos educativos de la población.

En los últimos años se dieron pasos importantes en dirección a la recomposición del sistema, como la definición de una versión de la estructura por niveles que busca reducir la atomización (aunque falta mucho para concretarla), o la recuperación de la iniciativa nacional en sectores clave de la política educativa como la educación técnica o la formación docente.

El país adolece todavía de un federalismo insuficiente en materia educativa: faltan mecanismos y procedimientos que permitan equilibrar el poderío político, económico y técnico del ministerio nacional con las atribuciones y prioridades de los gobiernos provinciales en la toma de decisiones. La evidencia de que las capacidades institucionales de algunas provincias son precarias no debería funcionar como excusa para la recentralización, sino como exigencia de políti-

cas que trabajen para fortalecerlas.

La participación de los sindicatos docentes en las decisiones de política educativa es un aspecto importante del gobierno de la educación. La construcción de espacios de negociación entre autoridades educativas y sindicatos docentes, la delimitación de acuerdos y desacuerdos sobre determinadas acciones y cambios, son una base indiscutible para la implementación de políticas de largo alcance. Este punto también toca al federalismo. El diálogo debe sostenerse al mismo tiempo con instancias gremiales territoriales y nacionales, erigidas como interlocutores reconocidos por el gobierno central. El sinuoso modo en que cada año se dirime la cuestión salarial en el inicio del ciclo lectivo da cuenta de las dificultades que entraña este punto.

Finalmente, no tenemos avances reconocibles en mecanismos de participación y control social de la educación en el nivel local, necesarios si pretendemos profundizar el aporte de la educación a la ciudadanía plena.

Presupuesto

En nuestro país, el financiamiento educativo ha tenido un comportamiento por el cual en tiempos de crisis en las cuentas fiscales el gasto público en educación deja de aumentar, y en tiempos de mayor disponibilidad de recursos se expande. Esto que para el lector puede ser lo esperable se convierte en un problema cuando la interrupción de los incrementos presupuestarios alcanza niveles que comprometen la normal prestación del servicio educativo; por ejemplo, cuando la baja inversión en mantenimiento complica el funcionamiento de los edificios escolares o el equipamiento escolar se torna obsoleto. Así, en 1992/93, en medio de una crisis fiscal, la Nación transfirió a las provincias edificios de alto valor histórico pero que por años no habían sido objeto de mantenimiento adecuado.

Desde 2006 el país cuenta con una Ley de Financiamiento Educativo, que estipuló el incremento gradual de los recursos para educación de modo de llegar en 2010 al 6% del PBI. Todo parece indicar que al finalizar este año se alcanzará la meta, que perderá vigencia, por lo que debería ser reemplazada por una nueva ley de financiamiento. La situación amerita un debate político acerca de –por lo menos– el destino y la distribución de los recursos.

Hasta el presente, el destino principal de

los mayores recursos fue la atención de las remuneraciones. En la actualidad, el Estado nacional sostiene una parte importante del salario docente de muchas provincias y el Fondo Nacional de Incentivo Docente. Sin afectar la recomposición de las remuneraciones docentes, será necesario encontrar mecanismos que protejan la asignación de recursos no vinculados con el salario docente (infraestructura, equipamiento, libros, material didáctico, programas a escala que ensayen innovaciones educativas, formación y capacitación docente, comedores escolares), claves para la mejora del sistema.

El criterio de distribución del mayor financiamiento tiene que ser discutido. En la actualidad, se apoya en buena medida en la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, que establece qué proporción de los fondos provenientes de impuestos nacionales percibe cada provincia. Cuestionada en otros sectores del gasto estatal, tampoco se acomoda bien a la educación. Se trata de un sector cuyo volumen proyectado debería ser en función de la pobla-

ción por grupos de edad, y cuyo volumen real difiere del proyectado debido –entre otras razones– a la desigual inversión de las provincias en educación, la eficacia propia de cada sistema educativo provincial y los procesos de migración interna. Más que un criterio único de asignación de recursos, se requiere un conjunto de criterios que tomen en consideración diferencias en las áreas y niveles de la educación. Un buen ejemplo lo proporciona la distribución 2006 de los fondos para Planes de Mejora impulsados en el marco de la Ley 26.058 de Educación Técnico-Profesional: de haberse distribuido de acuerdo con los porcentuales de coparticipación, Tierra del Fuego habría recibido fondos de mejora para más escuelas técnicas que las que tiene, mientras que las jurisdicciones con la mayor proporción de escuelas técnicas habrían recibido fondos claramente insuficientes.

Carrera docente

La carrera docente sigue siendo exclusivamen-



te escalafonaria, sin que se hayan debatido todavía nuevos caminos de desarrollo profesional que permitan a maestros y profesores trazarse futuros más esperanzadores.

Las trayectorias laborales de los docentes revelan ciertos fenómenos característicos. La mayor parte no conoce otro entorno profesional que el escolar y, por razones que los exceden, su vinculación con la cultura contemporánea es débil. Muchos trabajan pocos años y otros desarrollan una trayectoria laboral completa de varias décadas. Es necesario un rediseño de la carrera docente, mediante trayectos de formación que acompañen y promuevan los cambios en la trayectoria laboral: un maestro de grado que pasa a trabajar como maestro de área, un directivo que coordina el primer ciclo, una profesora de biología que es elegida para coordinar su departamento, otro de música que se convierte en tutor de una división de secundaria.

El sistema formador no suele considerar estos cambios: promueve el ascenso en el escalafón, pero no los cambios, que son los que experimenta la mayoría de los docentes. La formación centrada en la escuela, la experimentación de innovaciones curriculares, los postítulos que especializan a los docentes en ciertos aspectos de su función o actualizan su formación inicial, son las propuestas que deben ser incrementadas y fortalecidas en los próximos años.

No se trata, claro, de hacerlo abonando a la lógica de la amenaza (o te capacitás o...), sino de proponer motivos válidos para que los docentes sostengan proyectos de desarrollo profesional. La participación en un curso desafiante y su aprobación; la satisfacción de ganar un concurso calificado y el prestigio que eso conlleva; la identificación de problemas en la institución escolar y la búsqueda de soluciones; la obtención de una beca de estudio; el asesoramiento a un colega que se inicia, son ejemplos de importantes logros para los docentes que, incorporados en la perspectiva de la trayectoria laboral, pueden estructurar una carrera profesional atractiva y dotada de estímulos, y abrir nuevas perspectivas a la formación.

Investigación y producción de saber

Dejo para el final un problema más general: el saber pedagógico construido no es suficiente para dar respuestas fundadas a los problemas del presente de nuestro sistema educativo. No porque no exista investigación de calidad suficiente, sino porque los supuestos sobre lo escolar y sobre las políticas educativas bajo los cuales se la produce están en cuestión. Se produce menos saber del que se necesita: un saber que trasponga los límites del dispositivo escolar; y que una parte del saber que sí se produce no circula como saber, bien porque no se les habilitan los canales oficiales (por ejemplo, los de la formación docente), bien porque quedan restringidos a un género de difícil propagación, como es el relato de experiencias.

A falta de saber pedagógico capaz de sostener los cambios que el sistema educativo necesitaría e, incluso antes, de contribuir a identificarlos, la política educativa queda empujada a una situación alterada: la de insistir con lo que sabemos que ya no funciona. He aquí una clave para comprender la extraña "novedad" anunciada este año para la escuela secundaria: el retorno al bachillerato, una modalidad decimonónica, orientada a ciertas ramas del saber y carente de vinculación con el mundo de la producción y el trabajo. Hoy es parte del sentido común considerar que los cambios estructurales promovidos en los '90 en la escuela secundaria no funcionaron; pero la respuesta de la política educativa a esta suerte de evidencia es el repliegue hacia una modalidad del siglo XIX, portadora por ello mismo de la tranquilidad de ser fácilmente reconocible en la consideración pública.

Cuesta remover los modos tradicionales de entender lo escolar. Como consecuencia, si bien se reclaman cambios para la escuela, muchos de los que se proponen son velozmente descalificados. Por ejemplo, el régimen académico de la escuela secundaria no contempla la posibilidad de acreditar parcialmente un año escolar y cursar las materias no acreditadas; repetir es, precisamente, volver a hacer la cursada completa, sin consideración de aquellas materias que durante el año merecieron calificaciones suficientes como para ser aprobadas. No hay ninguna justificación pedagógica para semejante decisión, en el marco de una propuesta curricular fuertemente clasificada como es el curriculum de la escuela.

la media argentina. En planes de estudio con mayores niveles de integración, recurrir el todo por no haber aprendido algunos componentes podría justificarse debido a que la integración de aprendizajes es un propósito y a que los saberes no aprendidos no podrían formar parte de esa integración. Pero este no es el caso del currículum de la escuela media argentina, donde las conexiones entre asignaturas de un mismo curso escolar son débiles. Sin embargo, ante cualquier movimiento en dirección a revisar este criterio, no tarda en escucharse la condena a propuestas “facilistas” que “bajan las exigencias”.

Tenemos una creciente conciencia del desajuste de nuestros saberes para dar respuesta a las nuevas configuraciones de lo educativo, tanto escolar como no escolar; pero resulta difícil producir una ruptura con el corpus tradicional de saberes que tienen el valor de haber estructurado nuestro modo de ver el mundo de la escuela y que nos desautorizan cuando queremos ensayar algo diferente. Así, aunque hace tiempo que no puede sostenerse, ni en términos teóricos ni en términos políticos, que la homogeneidad escolar sea garantía de igualdad, nos encontramos atrapados en un encierro argumental por el cual cualquier variación del formato escolar es leída como diferenciación educativa y ésta evaluada como productora de desigualdad.

Sobre los alcances de estas consideraciones

Todo lo dicho nos parece estratégico para que el sistema escolar pueda llegar a asegurar los derechos educativos establecidos en nuestras leyes y contribuir a ampliar las formas de participación social en los asuntos públicos. Sin embargo, ¿quién puede afirmar con certeza que la escuela será la que conocemos dentro de –digamos– cincuenta años? Y quien pueda afirmar tal

cosa, ¿puede asegurar que, permaneciendo igual a sí misma, la escuela podrá seguir ocupando el lugar estratégico que se le asignó en los últimos cien años en los procesos sociales de institucionalización de la infancia y, más recientemente, de la adolescencia?

La escuela es una invención reciente, lo que contrasta con la imagen naturalizada que solemos tener de ella. Los cambios socio-históricos pueden impactar, en el futuro, en la modalidad escolarizada de dar tratamiento a la niñez y la adolescencia. Hoy existen medios de comunicación (en especial, los medios que permiten interacciones virtuales) que no requieren la co-presencia de quien enseña y quien aprende, un supuesto fuerte de la escolarización. El cambio socio-histórico plantea interrogantes acerca de en qué medida la escuela se combinará con otras estrategias de transmisión o será reemplazada por ellas en un futuro indefinido.

Estos interrogantes atraviesan el presente de la educación no sólo en nuestro país sino en todas las naciones con sistemas educativos altamente institucionalizados como el nuestro, que son los que más dificultades tienen para concretar cambios masivos. Debido a ello, las cuestiones estratégicas seleccionadas en este escrito tienen el límite –entre otros aspectos seguramente controversiales– de haber sido escritas en la lógica del sistema escolar. Se desarrollarán en los próximos años (está sucediendo ya mismo) nuevas formas de lo escolar, y nuevas formas educativas no escolares, influenciadas por la escuela porque muchos de sus actores son producto de ella, pero distanciadas de ella y buscando romper el funcionamiento por defecto de la lógica escolar. Serán tiempos sumamente interesantes, desafiantes, para la escolarización entendida como parte del diseño del desarrollo humano.

Al menos uno de cada cuatro argentinos está excluido

Políticas para eliminar la pobreza

La creación de empleo es central, pero es necesario tomar medidas de política social que permitan paliar de las carencias de los hogares más desfavorecidos.



Por Mariana L. González

Investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino

Entre los años 2003 y 2008 la economía argentina creció muy aceleradamente. Tan fuerte y sostenido fue el crecimiento en esos años que es necesario remontarse hasta principios del siglo XX para encontrar otro período de expansión económica similar. A diferencia de lo ocurrido durante la etapa en que estuvo vigente el régimen de convertibilidad (1991-2001), el crecimiento económico estuvo acompañado por un aumento muy significativo en el nivel de empleo.

En este período se crearon casi cuatro millones de nuevos puestos de trabajo, tres millones de los cuales fueron puestos asalariados registrados. Esta fuerte

creación de empleo implicó una disminución en la tasa de desocupación, que pasó de 20,4% en el primer trimestre de 2003 a 9,8% en el mismo trimestre de 2007, ubicándose por primera vez en tres lustros por debajo de los dos dígitos. También disminuyó fuertemente la tasa de subocupación y, en cierta medida, se redujo el peso del empleo no registrado. Por ello puede decirse que el aumento de la ocupación fue acompañado por algunas mejoras –aunque limitadas– en la calidad del empleo.

La mejora en la situación del mercado de trabajo permitió que los trabajadores recuperasen, paulatinamente, la posibilidad de negociar incrementos salariales. Así, partiendo de un nivel de salarios muy deteriorado, se lograron aumentos que permi-

tieron recuperar el poder adquisitivo perdido. Estos aumentos fueron en un inicio impulsados por el Gobierno, que propició sucesivas subas en el salario mínimo y sancionó varios decretos que establecieron incrementos de salarios de suma fija. Pero a partir de 2005 fue el movimiento obrero, fortalecido por la disminución del desempleo, el que logró mejoras en las remuneraciones mediante la negociación colectiva.

Este esquema de mayor empleo y crecimiento relativo de los salarios permitió que un importante número de hogares saliera de la situación de pobreza y de indigencia. En el año 2002 la pobreza había alcanzado su pico histórico en el país: llegó a afectar al 45,8% de los hogares y al 56,8% de los argentinos. Desde

entonces tuvo lugar una caída sostenida y, en 2006, la cantidad de hogares y personas en situación de pobreza se había reducido a menos de la mitad. Los niveles de indigencia tuvieron una caída aún mayor: pasaron de afectar al 29% de los argentinos en 2002 al 8,7% en 2006.

En forma paralela a la reducción en la cantidad de hogares y personas en situación de pobreza e indigencia, la brecha de la pobreza –que mide su intensidad– también se redujo considerablemente.

Es importante resaltar que no sólo el crecimiento económico fue importante para lograr esta fuerte trayectoria descendente de la pobreza y de la indigencia. Fue, sobre todo, fundamental la fuerte creación de empleo. El patrón de crecimiento adoptado por la economía argentina implicó, como se dijo, un extraordinario ritmo de creación de puestos de trabajo, dado que estuvo empujado por los sectores industriales, con mayor capacidad para generar empleo. Adicionalmente, contribuyeron las mejoras relativas del salario real (en particular de los salarios de niveles más bajos) y, en el caso de los hogares con personas jubiladas, el mayor poder adquisitivo de las jubilaciones mínimas así como la ampliación de la cobertura del sistema previsional.

Sin embargo, la proporción de hogares que se encuentran en situación de privación se mantiene en niveles elevados. Más aún, en los últimos años, en un contexto económico más desfavorable, el nivel se ha estancado y no siguió disminuyendo. Las cuestionadas cifras del Instituto Nacional

de Estadística y Censos (Indec) impiden tener certeza respecto de cuál es el porcentaje de personas en situación de pobreza, aunque es posible estimar que se mantiene aproximadamente en el 25 por ciento.

En definitiva, la recuperación económica posterior a 2002 ha permitido revertir sólo en parte la situación de carencias que viven diariamente millones de

“LA PROPORCIÓN DE HOGARES QUE SE ENCUENTRAN EN SITUACIÓN DE PRIVACIÓN SE MANTIENE EN NIVELES ELEVADOS. EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, EN UN CONTEXTO ECONÓMICO MÁS DESFAVORABLE, EL NIVEL SE HA ESTANCADO Y NO SIGUIÓ DISMINUYENDO.”

personas. Al menos uno de cada cuatro argentinos vive en condiciones de pobreza, destacándose especialmente la presencia de niños y jóvenes en estos hogares. Las implicancias de largo plazo de esta situación, en términos de la transmisión intergeneracional de la pobreza y la pérdida de capacidades laborales, son imposibles de negar.

En este escenario, la experiencia de los últimos años permite extraer algunas conclusiones importantes respecto de las políticas que tienen posibilidad real de reducir definitivamente la pobreza. En primer lugar, es necesario mantener el crecimiento económico con creación de pue-

tos de trabajo. La reducción del desempleo fue uno de los pilares fundamentales que permitió la reducción de la pobreza desde 2003. Una situación en la cual la desocupación no sea una amenaza constante permite además a los trabajadores situarse en una posición de mayor fortaleza para negociar salarios y condiciones de trabajo. Y no debe olvidarse que para la mayoría de los hogares el trabajo fue, es y será su principal fuente de ingresos. Por eso, es impensable una política de reducción de la pobreza que no tenga a la creación de empleo como uno de sus ejes principales.

En segundo lugar, es preciso implementar medidas que empujen hacia arriba los ingresos reales de los trabajadores al tiempo que logren mantener los precios controlados. Si bien el desempleo ha descendido marcadamente desde 2003, la recuperación de las remuneraciones ha sido mucho más lenta y limitada, aunque sostenida. De este modo, los salarios actuales están en términos reales en niveles apenas superiores a los de 2001. Por eso se observa que, así como en los años noventa era importante el peso de los desocupados entre los jefes de hogar de los hogares pobres, en la etapa actual aparecen en mayor proporción los jefes de hogar que son ocupados pero con bajos ingresos.

Aun así, es necesario tomar medidas de política social que permitan paliar la situación de carencias de los hogares hoy, sin esperar a los resultados de las

pueden ser de pequeña escala, ni aisladas y desarticuladas, sino masivas.

mejoras en el ámbito del mercado de trabajo. La situación que viven las familias en situación de pobreza es un drama cotidiano que requiere de soluciones decididas y urgentes.

Estas soluciones tienen que estar a la altura del problema. Las condiciones de vida de los hogares argentinos sufrieron continuos deterioros durante décadas y, a pesar de su reducción, el nivel de pobreza continúa siendo muy significativo. Se trata de un problema generalizado. Por ello, las medidas de política social no

"LA RECIENTE DECISIÓN DE AMPLIAR EL RÉGIMEN DE ASIGNACIÓN POR HIJO IMPLICÓ UNA COMPLETA VUELTA DE TIMÓN EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL."

En este sentido, es preciso señalar que las políticas sociales encaradas por el gobierno actual han estado, al menos hasta la generalización de la asignación por hijo, lejos de este espíritu. Se permitió que se fuera diluyendo paulatinamente el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Este programa comenzó a implementarse en medio de la emergencia social de inicios de 2002 y llegó a cubrir muy rápidamente a alrededor de dos millones de hogares. La prestación, como se recordará, era limitada: se otorgaba un monto de 150 pesos mensuales a los jefes de hogar desocupados, a cambio de una contraprestación laboral o educativa. Aun así, debe destacarse que la masividad de la medida contrasta con la lógica que había primado en materia de políticas sociales durante toda la década de

los '90. El cambio obedeció, sin duda, a la inusitada profundidad de la crisis, que volvió evidente la inviabilidad de las políticas focalizadas, limitadas y descoordinadas vigentes hasta entonces. Pero se trató, además, de una concesión realizada en un contexto de fuerte movilización de los sectores populares.

Ahora bien, el patrón de los beneficiarios de este programa fue pronto cerrado, de modo que no se permitió que accedieran al mismo otros hogares, aun cuando no se estaba cubriendo en absoluto a la totalidad de los hogares en condiciones de pobreza. El monto de la transferencia monetaria quedó además congelado, razón por la cual el incremento de los precios fue licuando paulatinamente el poder adquisitivo de esta suma, ya de por sí reducida.

En su lugar, se propusieron desde 2005 dos planes centrales, a los que se transfirió una parte de los anteriores beneficiarios del Programa Jefas: el Programa Familias por la Inclusión Social



y el Plan Manos a la Obra. El primero de estos programas se destinó a quienes tenían menores posibilidades de acceder a un empleo y cubría a fines de 2009 a casi 700 mil familias. Consiste en una asignación mensual no remunerativa, con un monto variable que alcanza un máximo de 380 pesos, de acuerdo con la cantidad de niños y niñas menores de 19 años o discapacitados en el hogar.

El segundo de los planes, Manos a la Obra, se destina a quienes conformen "experiencias socioproductivas". Se inserta en una lógica de promoción del desarrollo de cooperativas y microempresas, a la que se suman otras medidas del Ministerio de Desarrollo Social. Más allá de lo limitado de estas medidas y de las críticas que pueden realizarse respecto de los procedimientos para seleccionar a los beneficiarios, debe resaltarse que no han tenido resultados sustantivos como políticas contra la pobreza ni posibilidad de autosustentarse en el futuro. El eje en las soluciones individuales no puede ser la solución a una problemática tan extendida.

En ese sentido, la reciente decisión de ampliar el régimen de asignación por hijo implicó una completa vuelta de timón en materia de política social. Se trata de una extensión del régimen ya existente para los hijos de los trabajadores registrados, de modo de alcanzar también a los hijos de trabajadores desocupa-

dos, no registrados, del servicio doméstico y monotributistas sociales. Estos menores recibirán un monto equivalente a 180 pesos por mes, una transferencia no suficiente pero sí indispensable. De este modo, se llegará a cubrir a casi dos millones de menores que no recibían ningún tipo de prestación por parte del Estado, mientras que otros tres millones se ven beneficiados por el incremento de la prestación, ya que la asignación reemplaza al Plan Familias y al Plan Jefes de Hogar Desocupados.

Sin lugar a dudas, esta ha sido la medida de política social más significativa de las últimas décadas y probablemente la más ambiciosa de América latina. La ampliación del régimen supone una erogación equivalente al 0,83% del Producto Interno Bruto (PIB), valor notoriamente superior a los comprometidos por Brasil y México. Estos países, a través de sus exitosos programas Bolsa Familia y Oportunidades, también de alcance masivo, transfieren el 0,37% del PIB en el caso de Brasil y el 0,31% en el caso de México.

La ampliación del régimen de asignaciones familiares impacta centralmente en los sectores de menores ingresos, ya que sus beneficiarios se concentran especialmente entre los hogares más desfavorecidos. De este modo, puede esperarse una importante reducción de la pobreza y de la

indigencia y, aun en el caso de los hogares que no logren llegar al ingreso que marca la línea de pobreza, constituirá una mejora significativa en sus condiciones de vida.

El destacar la importancia y lo acertado de esta medida no implica afirmar que no sean necesarias medidas adicionales. Todo lo contrario, es necesario destinar recursos suficientes para lograr la erradicación de la pobreza. Estas políticas no necesariamente tienen que tener carácter universal ya que, existiendo recursos fiscales limitados, la universalización implica destinar parte de recursos a hogares que no están en situación de pobreza, de modo que se pierda parte de su impacto potencial. Sí deben ser, en cambio, decididamente amplias y masivas, tal como se argumentó en esta nota.

En síntesis, la superación de la pobreza en el largo plazo requiere de un patrón de crecimiento acorde con la expansión de la economía y de los puestos de trabajo. Este sendero de crecimiento con empleo no puede lograrse sin el empuje del Estado, con medidas que promuevan la expansión de los sectores que tienen capacidad de generar empleo, en particular de la industria. Pero la solución de la pobreza es urgente y puede llevarse a cabo hoy, mediante políticas decididas, de alcance masivo, que lleguen a todos los hogares que lo necesitan.

Voces de los movimientos sociales

Emilio Pérsico

“Ir por más”

Emilio Pérsico es secretario general del Movimiento Evita y secretario de Organización del Partido Justicialista. Es uno de los referentes de los movimientos sociales orgánicos al kirchnerismo con mayor desarrollo nacional. Debajo de un retrato de la “abanderada de los humildes”, en uno de los salones de la sede central de la organización, dialogó con Voces en el Fénix sobre qué falta para vivir en un país más justo. “El gran problema de la Argentina sigue siendo la reunificación de la clase trabajadora. Tenemos que lograr el pleno empleo y la estabilidad de los trabajadores. No hay estabilidad política ni económica en el país si no hay estabilidad de la clase trabajadora”, caracteriza, cuando analiza los deberes y haberes de la situación actual.

–¿Cómo repercute la inestabilidad de los trabajadores en el proceso político?

–Si los trabajadores no están en blanco y no están en condiciones de trabajo dignas, no hay posibilidades de que haya estabilidad en el proceso político. La gran inestabilidad de los partidos tiene que ver con eso. Tuvimos estabilidad en los partidos políticos cuando el peronismo y el radicalismo hicieron grandes reformas políticas: incorporaron a grandes sectores al proceso económico y político como protagonistas sociales. La gran asignatura sigue siendo esa. Un tercio de los trabajadores está en blanco, un tercio en negro y el otro tercio con problemas laborales. Esta división de la clase trabajadora fue el mayor objetivo del modelo neoliberal, que logró dividirla y sacarle las herramientas de unidad que tuvo durante años. Una de esas herramientas era ser una clase trabajadora muy sindicalizada: 70 por ciento sindicalizada. Ahora tenemos el 12 por ciento. Es uno de los problemas centrales.

–Esta fragmentación de los trabajadores influye en plano cultural.

–La división de la clase trabajadora hizo que entrara la competencia entre nosotros. Nos quisieron hacer creer que había desocupados porque había trabajadores que no estaban preparados para el nuevo siglo. Y que el trabajo que conseguía el compañero era el que vos perdías. El liberalismo se instaló, apareció mucho el cuentapropismo, el



buscar la salvación individual. El modelo político y cultural neoliberal tiene que ver con el modelo económico que triunfó en la Argentina. El neoliberalismo económico trajo el modelo liberal en lo político. Apareció el puntero en el barrio que decidía quién comía, quién tenía plan o a quién le daban bolsones. La repartija de planes sociales en el conurbano parecía como cuando bajan los helicópteros norteamericanos en África después que destruyeron todo y bombardean con arroz y se arma la disputa entre los compañeros por la comida que tiran. En nuestro país pasa una cosa parecida. Destruyeron el trabajo, nos trajeron las enfermedades sociales y nos empezamos a pelear entre nosotros por un plan social o un bolsón de comida, en vez de pelear por un modelo de país, por las cosas que peleaba antes la clase trabajadora.

- ¿Qué rol le asignan a la política?

-Antes, cuando yo era joven, uno pintaba una "V-P" en una pared y eso significaba un montón de cosas: que se estaba a favor de las empresas del Estado, de la distribución del ingreso, de los trabajadores, de los sindicatos. Hoy pinto eso en un barrio y dicen: "Ah, mirá, Emilio quiere ser candidato a concejal". No tiene ese mismo significado de rebeldía o de organización que tenía el peronismo en algún momento y que también supo tener el radicalismo. Esta situación llegó a un punto donde nos robaron la política como herramienta de transformación. En el modelo neoliberal la política termina siendo una herramienta que tienen los ricos para mantener la situación como está. Pero la política es la única herramienta que tienen los pobres y los humildes para salir de la situación en la que están. Ellos tienen que ser los protagonistas y ellos son los grandes marginados del proceso político. Lamentablemente, se ve a la política como una carrera.

- ¿Qué medidas de gobierno le parece que hacen falta para empoderar a los trabajadores?

-Hacen falta políticas activas del Estado. Se gastan 40 mil millones de pesos o más en subsidios. En general son indirectos: al gasoil, al transporte, a la leche. Pero el Estado tiene que subsidiar fuertemente el trabajo; si no, es muy difícil conseguir el pleno empleo. Y ese trabajo que subsidiamos tiene que ser trabajo digno, donde haya representación sindical y organización de los trabajadores con derechos sociales. Respetamos mucho el programa de cooperativas Argentina Trabaja, va en la dirección de subsidiar al trabajo para gente que tiene problemas en entrar al mercado, aunque el programa tiene muchos déficit. Es que siempre nos quedamos a mitad de camino, tenemos un Estado muy liberal.

- ¿Qué objetivo se proponen como organización?

-Tenemos que reunificar a la clase, no hay otra manera. Eso es lo que nos da fuerza política y social al peronismo. En el primer año de gobierno Juan Domingo Perón pasó del 5 por ciento de los trabajadores al 80 por ciento en blanco. Eso fue una revolución. Tenía cuatro ministros que eran trabajadores. Le dio protagonismo político, social y económico a la clase trabajadora. Este proceso en la Argentina todavía no lo estamos viviendo. El peronismo era un instrumento de empoderamiento de los trabajadores, de acceso de la política.

- ¿Cómo evalúan estos años de kirchnerismo?

-Los trabajadores se beneficiaron: hay un Estado que defiende a los trabajadores, una cosa insólita. Tenemos paritarias donde el Ministerio



de Trabajo no es el ministerio de los empresarios como era antes. Es un ministerio que tiene que defender a los trabajadores. Para eso fue creado. El Estado tiene que defender al más débil. Sin embargo, hay que preguntarse quiénes fueron lo que más se beneficiaron, quién multiplicó más rápido su riqueza en estos años. ¿El trabajador o el empresario? Esa es una asignatura pendiente: ahí está el elemento concreto. Cuando Mauricio Macri o alguno así dicen que la Argentina podría haber obtenido más ganancia y aprovechar más la circunstancia ventajosa que tenemos en el mundo, hablan de crecer más ellos. ¿Podrían haber ganado más plata todavía!

- ¿Qué plantean frente a las asignaturas pendientes?

-La clase trabajadora recuperó la voluntad de ir para adelante. En los '90, en el barrio todos los días teníamos que agregarle un litro más de agua al guiso porque todos los días venía una familia nueva que estaba en crisis. Hoy en día es al revés. Todos los días una familia nueva avanza. ¿Que el avance es muy lento? Puede ser. Siempre tenemos que ir más allá. Una de las grandes derrotas es que hemos perdido la esperanza y los sueños. Cuando era joven teníamos fifty-fifty y yo quería más. Hoy en día sería un logro revolucionario. No tenemos que perder eso como clase y como militantes: tenemos que siempre ir por más: por la ley de entidades financieras, por la reforma estructural en la distribución del ingreso, el Banco Central, la reforma tributaria para que los impuestos no sean regresivos. Todo eso lo tenemos que plantear. Y tenemos que ir también por los derechos de la clase trabajadora. Profundizar; si no, no hay posibilidades. Hay que buscar la independencia. Si algo tiene de valor este proceso es que hemos empezado a vivir con lo nuestro y a pensar con lo nuestro. En esto tiene mucho valor el Plan Fénix. Esto es un punto de partida, no de llegada. Podés vivir con lo nuestro en un país injusto o en uno justo, pero es una base importante para ir en esa dirección.

El largo camino para que todos nos desarrollemos como personas

Derechos integrales

Quienes ejercen el mayor poder en el orden internacional deben respetar los derechos humanos. Un recorrido histórico que muestra cómo se consiguieron las leyes.



Por Enrique Pochat

Abogado. Defensor del Pueblo adjunto de Morón.
Profesor de la Universidad Nacional de Quilmes.

Se puede intentar –y es útil– abordar la cuestión del desarrollo de los derechos humanos en el período que transcurrió desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el orden mundial, y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en el ámbito continental. Resulta necesario valorar el punto de partida, ubicado en 1948, porque es también punto de llegada de un esfuerzo por alcanzar acuerdos –concernientes a todo el mundo o al conjunto de los países americanos– sobre una concepción común de los derechos humanos y un catálogo de derechos que deben ser reconocidos a todas las personas, trascendiendo la diversidad de sistemas

jurídicos o culturales, así como de regímenes sociales. Este esfuerzo es sobre todo remarcable en el caso de la Declaración Universal, ya que en el caso regional americano la heterogeneidad no era tanta al tiempo de la emisión de la Declaración ni aún hoy lo es, pese a la inclusión de los países anglófonos –antiguas colonias de Gran Bretaña– y de Surinam en el sistema interamericano.

Al leer la Declaración Universal encontramos que asume el reconocimiento de derechos –los que específicamente llama derechos económicos, sociales y culturales– que hasta ese momento estaban afirmados en el nivel de algunas constituciones nacionales. Este avance implicó un arduo debate en el seno de las comisiones preparatorias de la Declaración y que algunos países miembros se

abstuvieran de apoyar el documento, por considerar que estos derechos no podían equipararse a los consagrados anteriormente, o sea los que se categorizan generalmente como derechos civiles y derechos políticos.

Aproximación al concepto de “derechos humanos”

Cuando hablamos de derechos, su reconocimiento expreso en un instrumento de naturaleza jurídica es indispensable. No se trata de afirmar principios políticos ni meros ideales morales o programas humanitarios. Podemos encontrar su fundamento en valores morales, pero lo que se pretende al afirmarlos con la categoría de derechos es que constituyan normatividad jurídica. Más aún, constituyen el núcleo de la legislación internacional y de los diferentes países, en tanto se refieren a la persona humana en sus dimensiones de libertad, autonomía e igualdad de condición en la vida social. Todo ordenamiento jurídico está en correspondencia con el respeto de estos derechos. Así lo pone de relieve la Declaración Universal de Derechos Humanos en su Preámbulo, “considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”. Los derechos humanos se manifiestan como el parámetro de validación de toda norma y régimen legal. En el ordenamiento jurídico de un país se considera la validez de una norma en relación con los principios constitucionales que no puede contradecir. La Declaración nos informa que las propias constituciones se deben ajustar a los derechos humanos. Respecto de este principio, es interesante atender el texto de la ley 13.233, sancionada en agosto de 1948 por el Congreso de la Nación que declaró necesaria “la revisión y reforma de la Constitución Nacional, a los efectos de suprimir, modificar, agregar y corregir sus disposiciones, para la mejor defensa de los derechos humanos del pueblo”.

La Argentina asumía este criterio antes de que se proclamara formalmente la Declaración Universal, en diálogo con ella y con la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, proclamada en abril de ese año. Este texto constitucional expresa –en las disposiciones que incorpora– algunos elementos fundamentales de derechos humanos, desde una mirada integral.

Las dimensiones de la persona

Intentemos una aproximación al concepto de integral, referido a los derechos humanos. Lo primero que surge es que propone una mirada del ser humano en la totalidad de sus dimensiones. Cuando hablamos de dimensiones diferentes, no se debe entender que se presentan en la experiencia humana de una manera separada. Requieren una consideración específica. Hablamos de una dimensión biológica y una dimensión espiritual de la persona. El ser humano, sujeto de derechos, merece tanto la protección de su supervivencia en las mejores condiciones como la consideración necesaria para su desarrollo integral como persona. Esta dimensión está reconocida en la afirmación de derechos como el de reconocimiento a su personalidad jurídica, a profesar una religión, participar en la vida política o en la vida cultural, al esparcimiento, etcétera. Hay que tener en cuenta una mirada integral de la persona para la comprensión cabal de los derechos. Esto vale para todos los derechos humanos, pero los autores de la Declaración Universal de Derechos Humanos –y, en línea con esta, de posteriores convenciones– consideraron necesario explicitar dicha comprensión integral al declarar determinados derechos, como el derecho humano a la educación. Afirmaron su condición de gratuidad y obligatoriedad para garantizar su alcance universal, que se generalice la instrucción técnica y profesional y se brinde la igualdad de oportunidades para el acceso a los estudios superiores. El objetivo es el “desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”.

El ejercicio social de los derechos humanos

Al hablar de diferentes dimensiones, aludimos a la condición social del ser humano. Este concepto tiene varias facetas. Los derechos se ejercen en relación social, Por ende, en su ejercicio cada persona tiene en cuenta a las demás.

La Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que los seres humanos “dotados como están de razón y de conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” y que “en

el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”.

La Declaración Americana se compone de dos capítulos: el primero dedicado a los derechos del hombre y el segundo a los deberes. Estos se plantean como las condiciones para concretar la vigencia de los derechos humanos de todas las personas. No se puede concebir un ejercicio aislado de los derechos sino en relación con las demás personas. Se alude, por lo general, a esta realidad, con la expresión “mis derechos terminan donde comienzan los de los demás”. Sin embargo, la lectura atenta de los textos de la Declaración Universal, anteriormente enunciados, nos invita a una visión diferente: la vigencia de los derechos supone una construcción colectiva, solidaria. La Declaración habla de un comportamiento fraterno, lo cual nos aleja de la visión de derechos humanos vividos en compartimientos estancos y en contraposición de unos con otros.

La intención manifestada por el Congreso de la Nación cuando sancionó la ley de necesidad de la reforma constitucional, en 1948, fue que quedarán expresados de mejor manera los derechos humanos del pueblo. Como respuesta a esta encomienda del legislador, la Constitución de 1949 incluyó declaraciones de derechos de determinados sectores de la comunidad –los trabajadores, los ancianos, las familias– o del conjunto de las personas en una dimensión humana trascendente –derechos de la educación y la cultura–. Incorporó como una garantía de nivel constitucional el recurso de hábeas corpus, para la protección



personal. También estableció en un capítulo especial la función social de la propiedad, el capital y la actividad económica. Los constituyentes expresaron de esta manera que, para que los derechos humanos tengan vigencia real en la sociedad, se requiere que la propiedad privada –elemento central en el sistema económico vigente– tenga “una función social y, en consecuencia, esté sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común”.

Derogado este texto constitucional, recobró vigencia la Constitución de 1853. Para incorporar de alguna manera los derechos sociales que quedaban desalojados del texto constitucional por efecto de la derogación, la Convención Constituyente de 1957 introdujo el artículo 14 bis que reconoce derechos sociales, particularmente en relación con el trabajo. En la reforma de 1994 se incluyó un capítulo referido a “nuevos derechos y garantías”, se les dio jerarquía constitucional a varios tratados de derechos humanos y habilitó un mecanismo para dotar de jerarquía constitucional a otros. Con todo lo plausible de

esta incorporación, se puede concluir que la posibilidad del constituyente de 1994 ha sido inferior a la del constituyente de 1949. Este, en efecto, tenía como mandato moldear la Constitución en todo lo necesario para que se contemplaran en ella los derechos humanos del pueblo. Y con una “mirada integral” de estos derechos atendió al núcleo de la organización económica de la sociedad, ámbito vedado al constituyente de 1994. En relación con las estructuras sociales que hagan posible el ejercicio de los derechos humanos, en los tramos finales de la Declaración Universal –luego de haber enunciado los derechos que en particular se declaran–, se proclama también que “toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”. Con la declaración de la independencia por parte de numerosos países –sobre todo de África y del sur de Asia– y su incorporación a la Organización de las Naciones Unidas, además de la asunción

de la problemática del desarrollo en estos Estados y en América latina, se planteó en el seno de la ONU, en la década de 1960, la necesidad de construir un nuevo orden económico internacional. En 1986, la Asamblea de las Naciones Unidas —que integran los representantes de todos los Estados miembros de la organización— aprobó la Declaración del Derecho al Desarrollo, que se reconoció como un derecho humano inalienable. Y afirma que es imposible la plena realización de los derechos civiles y políticos sin el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

Individuo, familia, sociedad, pueblo, humanidad

Otra faceta de la dimensión social de los seres humanos se refiere a que hay derechos que se ejercen de manera colectiva, o bien cuya garantía de pleno y legítimo ejercicio se encuentra en su inclusión en un colectivo social. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho de las personas a contraer matrimonio y a fundar una familia, a la que le reconocen su carácter de “elemento natural y fundamental de la sociedad” y su “derecho a la protección de la sociedad y del Estado”. Es un derecho que los seres humanos ejercen no individualmente, sino como parte de este núcleo social.

Al afirmar la Declaración Universal el derecho de toda persona “a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”, incluye la aseveración de que este derecho le corresponde “como miembro de la sociedad”. Es que si el ejercicio de cualquier derecho humano supone el respeto por los derechos de las demás personas, en el caso de estos derechos sociales, su vigencia real para un individuo determinado supone una comunidad humana que se organiza económica y socialmente para garantizar que sus miembros puedan acceder a este orden de derechos. La Declaración tiene en cuenta “el esfuerzo nacional y la cooperación internacional” para su vigencia.

En 1966 la Asamblea aprobó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Cul-

turales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Coinciden en su artículo primero, cuyo texto es común. “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación... En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”, se afirma. Este derecho de libre determinación, que se considera en la base de los derechos humanos y condición necesaria para la plena vigencia de los demás, se ejerce por cada pueblo como entidad colectiva. Esta consideración de los pueblos o los grupos étnicos, raciales o religiosos como sujetos de derechos ya estuvo presente en el primer instrumento convencional creado en el ámbito de las Naciones Unidas: la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, aprobada el 9 de diciembre de 1948.

La experiencia sobre los trastornos provocados en el planeta como consecuencia de la actividad humana, particularmente en el hemisferio norte, obligó a tomar conciencia sobre las dimensiones que puede y debe tener este desarrollo, que debe hacerse sostenible en el tiempo. El derecho al ambiente sano se reconoció como derecho humano en la segunda mitad del siglo XX. En el caso de la Argentina se incorporó en la Constitución de 1994. El sujeto o titular del derecho es aquí la humanidad en su conjunto, incluyendo a las generaciones por venir; en tanto la afectación a estos derechos no incide sobre un individuo en particular, sino sobre el conjunto de la familia humana. Se nos invita no solamente a reconocer nuevos derechos humanos, sino a revisar globalmente la concepción con que estos fueron concebidos. No pensar al ser humano como único ser con derechos que se sirve de los otros y de la tierra como esclavos. Somos parte de la totalidad de la Tierra, ese pequeño punto en el universo. La vida irrumpió hace miles de millones de años como expresión de complejidad en la Tierra. Es un capítulo en la historia del universo y nosotros somos un subcapítulo en la historia de la vida. El hombre puede ser el jardinero que cuida del mundo que lo albergó o su destructor. Esta actitud de respeto debe alcanzar no sólo a los demás seres humanos, sino que se debe extender a la relación de compasión con el planeta como casa, en que se participa de una red de vida que integran todos los seres. Pensar y sentir así y obrar en consecuencia es la única actitud que asegura la sustentabilidad del desarrollo de los seres humanos.

Universalidad de los derechos humanos e internacionalización de su protección

Otro aspecto de la dimensión integral de los derechos humanos es el referido a la universalidad de su alcance. A ningún ser humano, cualquiera sea su condición, puede negársele el ejercicio de los derechos humanos. Este principio, afirmado en la Declaración Universal, se desarrolló en los tratados de derechos humanos que procuran promover los derechos de todos los seres humanos, en referencia con un sector de los derechos –civiles y políticos; económicos, sociales y culturales–, o se proponen afianzar la protección de los derechos humanos de determinados sectores que se consideran en desventaja respecto de su consideración como sujetos plenos de derechos. A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos y hasta estos primeros años del nuevo siglo, se aprobaron convenciones para promover los derechos de las mujeres, de los niños, de los trabajadores migrantes y sus familias, de los refugiados, de las personas con discapacidad, de las minorías étnicas, nacionales o religiosas, así como declaraciones sobre los derechos de las poblaciones indígenas. Esto anuncia la aprobación de una convención en defensa específica de estos grupos humanos o de reglas de tratamiento a personas en situación de especial vulnerabilidad, como el caso de los hombres y las mujeres privados de su libertad.

Se aprobaron instrumentos que defienden a los seres humanos frente a crímenes que vulneran gravemente los derechos humanos: tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanas o degradantes; desaparición forzada; trata de personas; apartheid.

En el orden regional interamericano, en seguimiento de la Declaración Americana, también se expandió la protección internacional de los derechos humanos a través de convenciones. La de mayor alcance es la Convención Americana sobre Derechos Humanos que alcanza a los derechos civiles y políticos reconocidos y define órganos de protección con sus medios propios de intervención a fin de garantizar estos derechos. Se completa con el protocolo en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador). En el sistema interamericano se crearon convenciones de protección supranacional frente a la vulneración de los derechos humanos: violencia contra la mujer; desaparición forzada; tortura.

A estas convenciones se agregan los convenios de

derecho humanitario, que protegen a los seres humanos en situaciones de guerra. Y las declaraciones que abordan nuevas problemáticas de derechos humanos, generadas en el avance del conocimiento científico, como la Declaración de Naciones sobre Bioética y Derechos Humanos.

La importancia de las convenciones internacionales reside en el compromiso que asumen los Estados sobre medidas a tomar para la vigencia de los derechos humanos en sus territorios y en los mecanismos de protección que se crean frente a la acción u omisión de los gobiernos de los Estados nacionales. En América latina, el movimiento de los derechos humanos valora y utiliza estos instrumentos en el caso de las graves violaciones cometidas contra sectores de la población por las dictaduras impuestas en la región en los años pasados. Incluso su demanda enriqueció la concepción sobre las posibilidades de intervención de estos instrumentos o promovió la necesidad de crear nuevos tratados internacionales y mecanismos de protección.

El movimiento de derechos humanos de la Argentina auspició el mecanismo de “visita al lugar” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su facultad de recibir y tramitar denuncias presentadas por los afectados y organismos de derechos humanos. En unión con otros organismos de la región impulsó la aprobación de las convenciones en el orden interamericano e internacional para la protección contra las desapariciones forzadas y la inclusión en la Convención de los Derechos del Niño del derecho a la identidad y la exigencia de los Estados de proteger este derecho y tomar medidas para la restitución de la identidad cuando fue suprimida ilegalmente. Las exigencias planteadas por las convenciones internacionales de derechos humanos con la jurisprudencia formulada –principalmente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos– sobre su aplicación, posibilitaron la actuación de la Justicia en el juzgamiento de los delitos atroces cometidos por la represión ilegal de la última dictadura militar.

La creación, por el Estatuto de Roma, de la Corte Penal Internacional, significó la existencia de un instrumento internacional de protección de los derechos humanos de propósito específico y particular valor. La actuación de la Corte se define como complementaria de la actuación de los tribunales nacionales y su competencia alcanza al enjuiciamiento de responsables de genocidio, agresión, delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra. Un aporte significativo para la doctrina de los derechos humanos significó la definición y enunciado, en el Estatuto, de los delitos de lesa humanidad y los crímenes de guerra. En el caso de la Corte Penal Internacional, se pusieron de manifiesto las limitaciones que se presentan para una protección integral de los derechos humanos en el actual sistema, limitaciones que comparte con el sistema de las Naciones Unidas. Como lo señalaron repetidamente no sólo los organismos defensores de los derechos humanos, sino también diversos dirigentes gubernamentales –como los presidentes Hugo Chávez, de Venezuela; Lula, de Brasil y Rafael Correa, de Ecuador–, el actual sistema internacional es incapaz de resolver en paz conflictos de deficiencia en la protección de los derechos humanos.

El compromiso de los Estados y de la comunidad internacional

No puede dejar de mencionarse el desafío que se presenta a los Estados y a la comunidad internacional a la hora de definir los instrumentos de defensa de los derechos humanos y los alcances de su responsabilidad para hacerlos efectivos. El respeto por los derechos humanos no se limita a evitar la actuación arbitraria de la

autoridad estatal en desmedro de las personas. Postula la exigencia de una conducta activa que garantice el ejercicio efectivo de los derechos que corresponden a las personas, a las familias y a los grupos sociales. En el caso del derecho a la vida, además de prevenir contra una actuación criminal de la autoridad estatal para privar de este derecho arbitrariamente a una persona, es obligación del Estado tomar las medidas apropiadas a fin de que este derecho a la vida sea protegido. El desarrollo de esta noción integral en la enunciación del derecho a la vida aparece en la Convención sobre los Derechos del Niño. Tras afirmar que “los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida”, proclama que “los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y desarrollo del niño”.



La Convención sobre los Derechos del Niño se aprobó en 1989, veinte o más años después que las convenciones sobre derechos civiles y políticos del sistema interamericano o de las Naciones Unidas. En una sola convención, une los compromisos de los Estados en relación con los derechos humanos de las personas menores de 18 años. Expresa de modo más explícito la concepción integral sobre la protección del derecho a la vida.

La mirada integral sobre los derechos humanos se desarrolló a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Esta concepción se concretó en leyes y otras medidas en el nivel nacional y convenciones en el orden internacional, con nuevos mecanismos para la protección de los derechos humanos. Esta protección no queda garantizada plenamente en tanto no se alcance una voluntad de respeto pleno por estos derechos humanos por parte de quienes ejercen el mayor poder en el orden internacional.

Derechos Humanos y relaciones de poder

Desigualdades y control social

La ausencia del cumplimiento de los mismos derechos para toda la población implica individuos carentes de las condiciones materiales básicas para su reproducción.

Por Juan Pegoraro

Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigación Gino Germani, UBA

En el Bicentenario la existencia de una fortísima desigualdad social contamina y define gran parte de la vida de la sociedad argentina. En particular desde mediados de la década de los '70 el neoliberalismo económico fue transformando la realidad sociopolítica, debilitando las acciones gubernamentales asistenciales y mercantilizando gran parte de las relaciones sociales y con ella a las mismas instituciones estatales, el sistema penal entre ellas.

Ante esto, ¿qué significa ser políticamente progresista en el marco del actual orden social en la Argentina? Una respuesta que no se satisface con una consigna sin caer en la retórica de la libertad política, de la independencia nacional, de la democracia participativa, del respeto por los derechos humanos, de la seguridad personal, en fin, del “deber ser”.

Avancemos un poco: pasaron doscientos años de iniciado el proceso de descolonización e independencia nacional y el momento actual requiere algunas reflexiones centradas en indicadores y observables de la situación social, económica y política de distintos sectores sociales y del funcionamiento de instituciones clave para la vida republicana.

En primer lugar la invocación a la existencia de la independencia nacional es un tanto contradictoria. Me explico: en el marco del actual proceso de globalización de la economía –que no hace más que multiplicar y ampliar la tendencia natural del capitalismo de mercado–, la posibilidad de autonomía o independencia de los gobiernos nacionales (cualquiera sea su signo político) es de manera creciente más y más débil. La globalización se presenta como una creciente interdependencia con las economías de otros países pero más aún con las grandes corporaciones económicas privadas e integradas vertical y horizontalmente; en este contexto la fuerte presencia del capital financiero le permite usar estrategias para autonomizarse de las restricciones que le puede imponer la gestión gubernamental. Un dato para tener en cuenta es que –según la investigación de Noreena Hertz– de las cien economías más importantes en el mundo, 49 son empresas privadas y 51 Estados-nación. Por otra parte el uso del “secreto” en la gestión económica financiera por parte de empresas privadas está avalado por los organismos internacionales como el FMI o el Banco Mundial, que defienden la utilización de bancas off shore donde, como dijera Joseph Stiglitz, se facilita la evasión



fiscal y el lavado de dinero, hechos que forman parte de la construcción y estructura del orden social en cada país. Claro que de esta manera la globalización produce grandes beneficios para empresas y empresarios y también para algunos funcionarios de los gobiernos que ocupan u ocuparon funciones en uno y otro lugar, ampliando así su poder social.

La libertad de circulación de capitales y sus flujos financieros y la presencia de sus personeros al interior del Estado hacen que dicho sector financiero domine o condicione en gran medida la esfera económica tanto en sus aspectos de inversión como de distribución de ingresos y beneficios. Sus efectos se extienden a la gestión política de las instituciones. Se expresan en el modo de vida de la población por la creciente apropiación desigual de los bienes públicos y la consiguiente desigualdad social que produce individuos carentes de las condiciones materiales básicas para ejercer su ciudadanía social. Es cierto que no todos los gobiernos se someten a esta dependencia y algunos aprovechan de manera inteligente ciertos intersticios que deja esta estructura de la globalización del capital y pueden morigerar tales desigualdades.

Pero, ¿qué es la independencia nacional para un 20% de la población del país que se apropia del 53,4% del ingreso nacional? ¿Tendrá el mismo significado para otro 20% de la población que se apropia sólo del 5,6% de los ingresos que se producen? ¿Ambos sectores podrán ejercitar sus derechos humanos de la misma manera? El discurso acerca de los derechos humanos, por motivos de nuestra historia más o menos reciente, quedó reducido a la violación de ellos en términos políticamente violentos –en particular los ocurridos durante el gobierno militar-civil de 1976 a 1983– y no están referidos a las condiciones de vida de gran parte de la población, en temas como vivienda, salud, educación o seguridad social.

.....
"LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE CAPITALES Y SUS FLUJOS FINANCIEROS Y LA PRESENCIA DE SUS PERSONEROS AL INTERIOR DEL ESTADO CONDICIONA LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS Y BENEFICIOS."
.....

El soporte material del control social es la estructura de desigualdades y jerarquías, la estructura de autoridad, o sea un orden social; si no existieran, ¿para qué el control social? No se conocen sociedades humanas sin jerarquías y desigualdades impuestas originariamente por la fuerza y luego en gran medida naturalizadas. Pero esto supone también formas de resistencia o de inconformidad con tal estructura con un contenido político contestatario muy explícito, unos que muestran la simple inconformidad o incomodidad con el vivir así, otros motivados en la desesperación o degradación social en la que viven.

Esta es la realidad de la llamada "sociedad", en verdad un orden social con un alto grado de generalización a nivel mundial aunque asuma algunas características particulares en diversos países.

Según el Informe sobre Desarrollo Humano PNUD-1998 –como consecuencia de este acceso desigual a los bienes–, la quinta parte más rica consume el 45% de toda la carne y el pescado, y la quinta parte más pobre el 5%; el 20% más rico consume el 58% del total de la energía, y la quinta parte más pobre menos del 4%; el 20% más rico tiene el 74% de todas las líneas telefónicas, y la quinta parte más pobre el 1,5%; asimismo, el 20% más rico consume el 84% de todo el papel, y la quinta parte más pobre el 1,1%; también posee el 87% de la flota mundial de vehículos, y la quinta parte más pobre menos del 1%.

Otro informe anual de población 2001 de Naciones Unidas señala que la diferencia en el ingreso per cápita entre el 20 por ciento más rico y el 20 por ciento más pobre de la población mundial aumentó de 30 a 1 (en 1960) hasta 78 a 1 en el año 2001, con lo cual la brecha entre ricos y pobres en el mundo creció un 160 por ciento en los últimos cuarenta años.



El informe de la ONU sostiene que en los países menos desarrollados la esperanza de vida es de sólo 49 años y uno de cada diez niños se muere antes de cumplir el año de vida. El informe puntualizó que las mujeres pobres enfrentan un riesgo de muerte durante el embarazo y el parto hasta seiscientas veces superior al que corren las mujeres de los países desarrollados. Además, una mujer pierde la vida por esas causas a cada minuto, es decir, más de medio millón de mujeres por año. La mala salud, el analfabetismo, la insuficiente escolarización, la exclusión social, la falta de poder y la discriminación por motivos de género se suman y contribuyen a la pobreza. La falta de un buen estado de salud reduce la capacidad personal, rebaja la productividad y disminuye los ingresos, mientras que una mayor esperanza de vida, indicador fundamental del estado de salud, estimula el crecimiento económico. El informe indicó que es mayor el número de mujeres que de hombres que viven en la pobreza. En la última década la discrepancia aumentó, particularmente en países en desarrollo. Al disminuir la “discrepancia de género” en salud y educación, se reduce la pobreza individual y se alienta el crecimiento económico.

“Es preciso adoptar acciones concretas para asegurar que las instituciones sociales y jurídicas garanticen la igualdad de la mujer en cuanto a los derechos humanos y los derechos jurídicos básicos. Las mujeres necesitan tener acceso a la tierra y otros recursos y poder controlarlos, y también necesitan empleo e ingresos equitativos, además de participación social y política”, recomendó el informe.

Al mejorar la educación de la mujer, se contribuye a reducir la tasa de malnutrición infantil y mejorar la supervivencia de las madres y los niños. En el texto se destacó también que “los programas de planificación de la familia lograron casi un tercio de la disminución de la fecundidad en todo el mundo,

entre 1972 y 1994”. Estos datos sirven a Naciones Unidas para sostener que “cuando se dispone de verdaderas opciones, los pobres en países en desarrollo tienen familias más pequeñas que las de sus padres”. El riesgo a lo largo de toda la vida de una mujer de morir por causas relacionadas con la maternidad es de 1 en 19 en África, 1 en 32 en Asia y 1 en 188 en América latina, en comparación con 1 en 2.976 en países desarrollados. Los niveles de educación entre los pobres difieren netamente de una región a otra: en el Asia meridional y el África occidental y central, hay una gran minoría de niños pobres que jamás se matriculan en la escuela. En cambio, en América latina casi todos los niños finalizan el primer grado, pero después son altas las tasas de abandono.

¿No es acaso sociológicamente ingenuo pensar que esta distribución desigual de poder y de acceso a bienes se haya realizado sólo por medios legales? ¿Será acaso sólo la desmemoria sobre la historia humana de los últimos trescientos años que ha hecho olvidar diferentes sucesos aprovechados mercantilmente, como por ejemplo la inquisición, el esclavismo, el colonialismo, la conquista del Oeste norteamericano o el “desierto” argentino, la guerra de los böers, del opio, la invasión a Afganistán o a Irak y otras guerras por la apropiación de bienes, negocios, territorios o poblaciones en todo el mundo?

¿Cómo no considerar el entorno de excluidos sociales para explicar la creciente violencia interpersonal que muestran las estadísticas delictivas? ¿O la sensación de inseguridad que señala gran parte de las encuestas de opinión?

Pero vale aclarar que hay sectores más inseguros que otros porque también la “seguridad” es un bien

.....
“EL SISTEMA PENAL ACTÚA DE MANERA SELECTIVA ANTE DIVERSAS CONDUCTAS ILEGALES PERSIGUIENDO A SUJETOS DÉBILES Y TOLERANDO O INMUNIZANDO A SUJETOS PODEROSOS”



al que se accede de manera mercantil. Los sectores excluidos no pueden comprar "seguridad" y por el contrario son mantenidos en la inseguridad y en el menoscabo de sus derechos humanos, por su trabajo precario o de baja remuneración, por su vivienda en condiciones miserables o inhabitables, por la falta o deterioro creciente de la atención pública de la salud mientras crecen la empresas médicas privadas, o por la crisis de la educación pública que los coloca en situación inferior en la competencia en pos de una mejor calidad de vida. Esta situación socioeconómica involucra a no menos de una tercera parte de los habitantes de nuestro país.

Por otra parte el modelo de la economía de mercado ha contaminado fuertemente a las instituciones estatales, entre ellos el sistema penal que actúa de manera selectiva ante diversas conductas ilegales persiguiendo a sujetos débiles y tolerando o inmunizando a sujetos poderosos logrando así el mantenimiento de desigualdades en las relaciones de poder y dominación y en el acceso a bienes culturales y materiales. En este sentido la forma de ejercicio o instrumentación del control social y en particular el control penal (poder policial, poder judicial, poder penitenciario) en su gestión concreta al interior del orden social sanciona pero también tolera o encubre o participa de diversos ilegalismos, en especial el delito económico organizado.

El mercado sin regulación alguna no tiene capacidad para morigerar o disminuir la distribución desigual de ingresos, la desigualdad social en los brutales niveles que se encuentra en el actual orden social porque parte de la desigualdad; y además porque sus efectos en especial porque el Estado está "cautivo" de facciones que lo gobiernan. El Estado es un conjunto de instituciones dentro del sistema de capitalismo de mercado y por lo tanto responde

de manera macro a las necesidades del orden: esto se advierte en especial en la política penal que no está direccionada a desarticular y castigar el delito económico organizado (DEO) que es el que produce, en gran medida, esa desigualdad social. Una manifestación de esto es el fenómeno de la impunidad que está asociado al no recupero por parte del Estado de bienes apropiados delictivamente por medio de los DEO.

.....
**¿QUÉ ES EL CONTROL SOCIAL,
EN EL IMAGINARIO COLECTIVO
SINO LA NECESARIA EXISTENCIA
DE LA SUJECIÓN A LA LEY TANTO
DE DÉBILES COMO DE PODEROSOS,
DE RICOS Y POBRES, DE
EMPRESARIOS Y ASALARIADOS?**
.....

Me refiero con DEO a la organización delictiva dedicada a negocios legales-ilegales de una cierta complejidad político-jurídica con la necesaria participa-

ción de empresas y empresarios e instituciones y/o funcionarios estatales, que producen una recompensa económica importante y que gozan de impunidad e inmunidad social-penal. Un ejemplo paradigmático de ellos son los negocios ilegales entre empresas privadas y la administración del Estado, organización delictiva que incluye entre sus integrantes a empresarios, funcionarios públicos, políticos, abogados, contadores, inversionistas, asesores financieros, y demás profesiones afines. Sus beneficiarios forman una amplia red de individuos involucrados de manera diversa que implica la no necesidad de una estructura orgánica fija y/o permanente. Son un plural de "relaciones" funcionales para negocios legales-ilegales que de forma simbiótica actúa en diversos ámbitos económicos o institucionales y puede no necesitar de una dirección central. La razón instrumental para lograr el éxito económico guiará las conductas de los sujetos que intervienen en el o los DEO.



La coexistencia del Estado y sus instituciones con los DEO (y también con el crimen organizado) es para nosotros una fuente de interrogantes ya que el orden social no parece estar debilitado por ese tipo de ilegalidades a tenor de la impunidad o inmunidad de sus actores. No puede desconocerse que gran parte del establishment político está involucrado en esta funcional relación entre sociedad, control social y delito.

El enfoque sociológico de esta relación permite analizar el funcionamiento del Control Social Penal sin reducirlo a enfoques jurídicos que terminan sólo en alegar “fallas” en el mismo. Se abren otras perspectivas para acercarse a su conocimiento y mostrar que su objetivo es más político que legal, que sólo funciona para castigar delitos comunes y que su objetivo no es moralizante sino establecer un orden, controlarlo, mantenerlo y reproducirlo; orden cuyos soportes en la sociedad son relaciones sociales de desigualdad con sus efectos y consecuencias.

La gestión y administración selectiva de las conductas ilegales es una contradicción permanente con “el Estado de derecho” siempre invocado y deseado pero nunca alcanzado: ¿qué es el control social, en el imaginario colectivo, si no la necesaria existencia de la sujeción a la ley tanto de débiles como de poderosos, de ricos y pobres, de empresarios y asalariados? Pero este imaginario no se ha realizado y por el contrario lo que existe es un orden social desigual y sostenido en gran parte por ilegalidades económicas.

De tal manera y considerando el sistema penal en su funcionamiento selectivo podemos observar que existe un hiato entre el derecho penal y la política penal, hiato que es un “observable” sociológico privilegiado: no hay automaticidad entre el delito y el correspondiente castigo. Hay mediaciones: la naturaleza de la víctima y la del victimario; el contexto cultural; diversos intereses actuantes o involucrados; la preservación del cargo por parte del funcionario u operador jurídico-penal en función de las relaciones afectadas e ideologías en juego; la participación, presión o desinterés de los medios de comunicación. Esta es la realidad del sistema penal, en especial en el caso de los DEO.

La mayor preocupación de los beneficiados de este orden social que gestionan el control del mismo no son los delitos comunes sino los síntomas de rechazo al orden impuesto, la posibilidad de la sedición y de protestas sociales generalizadas. Esto remite la cuestión del delito común y su criminalización a formas residuales del control pero simbólicamente importantes por sus efectos en el imaginario colectivo. Así el tema de la inseguridad asociada al delito interpersonal aparece prioritario en las agendas de los gobiernos cualquiera sea el signo partidario y relega las cuestiones de las inseguridades sociales y del no acceso a derechos humanos a momentos posteriores o formas sólo focales de asistencia social.



Voces de los movimientos sociales

Federico Orchani

“El protagonismo de la lucha”



Federico Orchani es el vocero del Frente Popular Darío Santillán e integrante de la Cooperativa de Trabajo Darío Santillán. Desde el taller comunitario de Dock Sud donde se desempeña como herrero comentó con Voces en el Fénix las perspectivas políticas de las organizaciones sociales en el contexto del Bicentenario. El FPDS es un movimiento político y social de carácter multisectorial, organizado en varios puntos del país, principalmente en el sur del conurbano bonaerense y en La Plata, sobre todo en barriadas, pero también en lugares de estudio y trabajo. Las posiciones de Orchani surgen de su práctica cotidiana de militancia de base: “Las desigualdades sociales lamentablemente hoy son parte estructural de cómo funciona el sistema económico, social y político. Que haya grandes sectores de

la población excluidos, privados de la posibilidad de estudiar, de tener una educación digna, de tener una vivienda, una salud plena, sin trabajo, es una asignatura pendiente y muy grave. La dictadura genocida asesinó a toda una generación de luchadores que sí tenía un proyecto de cambio en el país. Los gobiernos que se sucedieron después no saldaron esta deuda social”.

– ¿Qué cambios proponen para aliviar la situación de pobreza?

–La Argentina tiene un sistema impositivo sumamente regresivo. Es inconcebible que los alimentos y los medicamentos tengan un porcentaje tan elevado de Impuesto al Valor Agregado, casi un 21 por ciento, valores similares a países con pocas posibilidades de desarrollo, que no es caso

de la Argentina, que puede alimentar millones. Es inconcebible que haya esos márgenes de IVA, que no esté discriminado, que uno pueda pagar el mismo porcentaje de IVA que por artículos de lujo. Es un problema muy grave que no haya más impuestos a los que más tienen, que no se grave la renta financiera para generar recursos que sean redistribuidos en pos del beneficio de la mayoría de la población. Una medida que está al alcance del Gobierno. Estamos hablando de medidas económicas que se pueden tomar, que en algún momento se han hecho. Está atado a la voluntad política que tengan los gobiernos que son elegidos y votados por un sector de la población. No vemos que haya hoy una voluntad política del actual proceso político de buscar cambios en beneficio de las mayorías populares, justamente porque está fuertemente condicionado por intereses de grupos concentrados de la economía, grupos económicos vinculados a la extracción de los bienes naturales, al saqueo de los recursos, a la privatización y la venta de nuestras empresas estratégicas nacionales. Este es un gobierno que responde más a esos sectores económicos y no les presta tanta atención a los sectores más postergados de la población, a las mayorías populares. No vemos que el Gobierno que tenga voluntad política ni que esté en condiciones de implementar estos cambios, para lo que es imprescindible mayores grados de organización popular y una movilización constante de nuestro pueblo.

– ¿Cómo están parados los movimientos en este contexto?

– Los movimientos han tenido una etapa de retroceso importante, fundamentalmente después de la represión del 26 junio del 2002 que dejó como saldo dos compañeros muertos, Darío Santillán y Maximiliano Kosteki. Luego el kirchnerismo tuvo una intención muy fuerte de cooptar y desarticular a las organizaciones sociales no afines al proyecto del Gobierno. Hoy en día hay de nuevo la voluntad de retomar el protagonismo de la lucha, volver a la calle con propuestas activas, los reclamos por trabajo siguen vigentes. El plan de cooperativas que anunció el Gobierno –el plan Argentina Trabaja que se anunció en agosto pasado– implica un avance pero la implementación está atada siempre a la lógica clientelar de los punteros del PJ. Los recursos no llegan a los que realmente lo necesitan. Hay un protagonismo muy fuerte de las organizaciones por democratizar el programa y que el trabajo llegue realmente a todos y todas. Los movimientos están encaminados en ese sentido. Y no solamente por la lucha por trabajo. En nuestros barrios hay toda una propuesta concreta de organizarse no solamente por el trabajo, sino por la educación, a través de los bachilleratos populares que han conseguido un reconocimiento oficial; a través de la salud y de todas las mejoras que tienen que ver con el barrio. Las organiza-

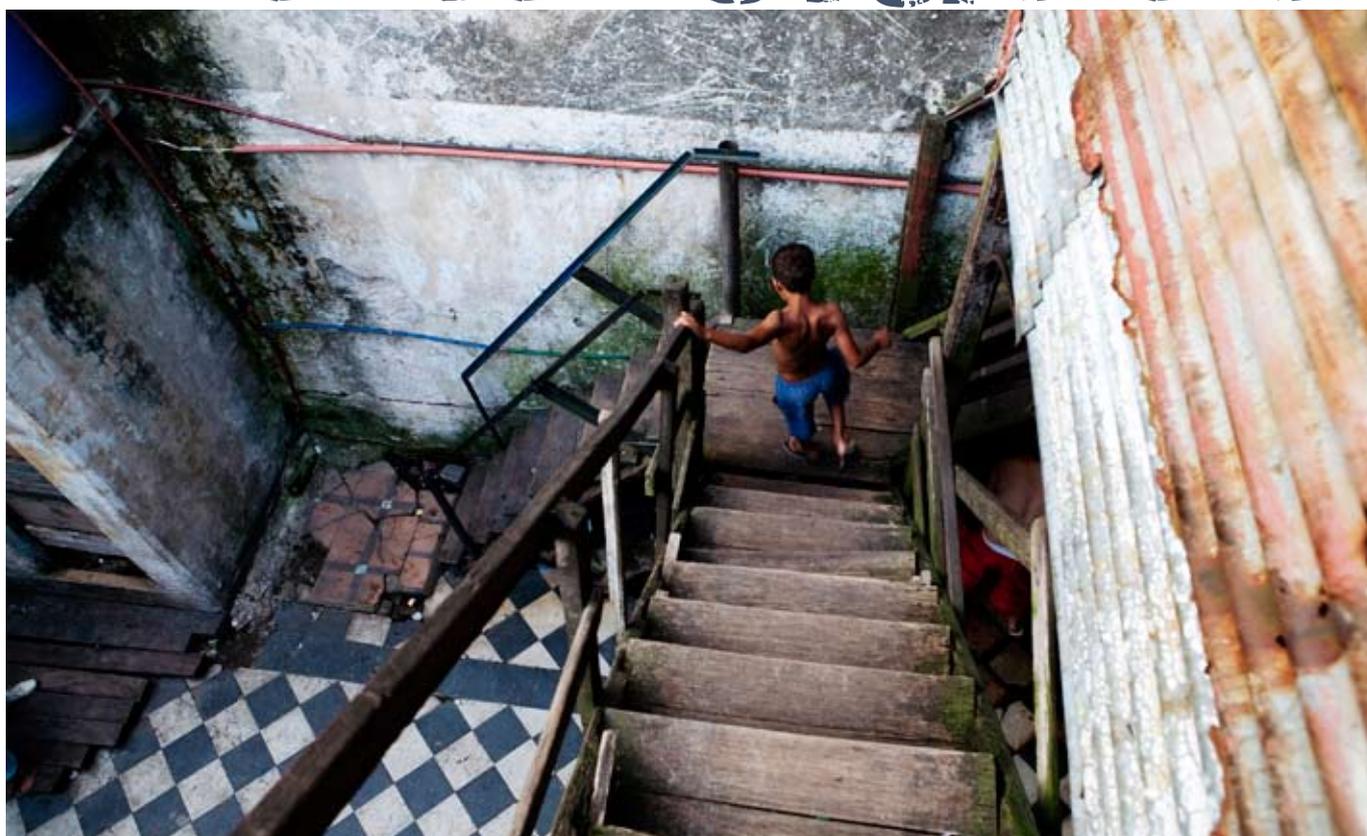


ciones populares son un factor de movilización y de aglutinamiento en los barrios. Y también nos estamos organizando en los lugares de estudio por la educación pública y popular y en los lugares de trabajo por un salario igual a la canasta básica, contra la precarización y por el derecho a organizarnos.

– ¿Qué objetivo político se plantean?

– Planteamos la construcción de poder popular, que es la capacidad que tenemos como pueblo para autoorganizarnos. Todos los sectores que componen la sociedad, los trabajadores, los sindicatos, los estudiantes, los movimientos de género, los movimientos ambientales y asamblearios tenemos que organizarnos sin esperar que llegue alguien de afuera y nos diga lo que tenemos que hacer. Cada vez ir ganando terreno, marcos de autonomía y de organización mucho más amplios. Generar realmente una alternativa que nazca desde los sectores populares. No es algo que nace de un día para el otro, sino con toda la lucha de nuestro pueblo, fruto de todo un trabajo de años de acumulación. El horizonte es el cambio social, no solamente en la Argentina. Es imposible pensar en un cambio social en nuestro país si no nos pensamos en el contexto latinoamericano también, donde hay procesos muy ricos de construcción de poder popular, de cambio social, donde el pueblo avanza por la conquista de sus derechos y reivindicaciones, como el caso de Venezuela, Bolivia y Ecuador, de los movimientos que siguen resistiendo en Brasil y en México. Hay gérmenes de una sociedad nueva, distinta, con otros valores, basada en la solidaridad, la justicia y la igualdad, en detrimento del individualismo y todos los valores negativos que nos ha entregado el sistema capitalista, que lo único que hace es dinamitar los lazos comunitarios. El cambio social tiene que ver con reconstruir todos esos lazos, con anticipar la sociedad que queremos con prácticas desde el hoy, concretas, y no esperar una cuestión mágica de toma del poder o una revolución que pase así porque sí, sino que realmente vayamos haciendo los cambios desde el hoy y fundamentalmente organizados.

Derecho a la ciudad



Por Andrea Catenazzi y Eduardo Reese

Instituto del Conurbano, Universidad Nacional Gral. Sarmiento

Durante los últimos años se incrementó fuertemente la inversión en viviendas financiadas por el presupuesto nacional; sin embargo, las ciudades mantienen –y las más grandes han agudizado– un paisaje de desigualdad y fragmentación. Política de vivienda y ciudad son términos de un debate que recorre la historia urbana de nuestro país y tiene su particular expresión en Latinoamérica. La experiencia faro del Movimiento de Reforma Urbana presente desde los años '60 y el Estatuto de la Ciudad (2001) en Brasil, la Ley de Suelo en Colombia (1997) son ejemplos que marcaron los alcances de la discusión regional y también sus posibilidades de institucionalización en leyes nacionales. En nuestro país es un debate incipiente, de baja intensidad, donde el rol del Estado en la provisión de vivienda se dirime en términos

de obra pública y el modo de construir ciudades parece no formar parte del mismo debate.

Como telón de fondo, emerge la experiencia privatizadora de los años '90 asociada al desfinanciamiento de la política de vivienda y la concesión de los servicios urbanos básicos. Más recientemente, la fuerte inversión del Estado amplió las coordenadas de la política de vivienda, tanto en nuevas líneas de acción como en la masividad de sus resultados. Aun así, se mantiene vigente la casi nula preocupación sobre las consecuencias del funcionamiento del mercado de tierras en la problemática de la vivienda urbana. La cuestión del acceso al suelo urbano, su localización, a qué precio y para quién, está en el centro de los procesos de segregación e informalidad de las ciudades, pero su incidencia no ha sido considerada directamente en la agenda de la política habitacional.

El trabajo se centra en la discusión acerca del derecho a la ciudad, en particular en la importancia de considerar a la ciudad como objeto de política pública. Una primera parte caracteriza dos procesos centrales de este debate: los principales rasgos de la dinámica de crecimiento urbano y los cambios en la política de vivienda a partir de los '90. Una segunda parte presenta la cuestión del acceso al suelo urbano y la conveniencia de revisar la construcción del déficit habitacional explorando la noción de déficit urbano. En un país donde actualmente más del 90 por ciento de la población vive en ciudades, la relación entre política de vivienda y derecho a la ciudad es una asignatura pendiente y su revisión se torna impostergable.

Ciudades fragmentadas y política de vivienda

Durante los '90, las ciudades argentinas comenzaron a exhibir un paisaje de fragmentación más visible que en períodos anteriores y, a la vez, menos cuestionado. En el marco de procesos de ajuste económico y reforma del Estado, la dinámica de crecimiento de las ciudades experimentó un doble proceso de aislamiento: la suburbanización de los sectores de altos ingresos en barrios cerrados de baja densidad y el crecimiento de las urbanizaciones populares. La organización urbana, en la línea de lo que diversos autores denominan "ciudad multifragmentada", mostró sectores altos y bajos en territorios cada vez más acotados, y por lo tanto, una mayor visibilidad de las fronteras internas. A la clásica dualidad centro-periferia se superpusieron nuevas formas de fragmentación urbana que no sólo reforzaron la fragmentación sino que alimentaron la conflictividad por el uso del mismo territorio. Las categorías de aislamiento, expoliación y fragmentación se articularon en nuevos marcos conceptuales de la investigación intentando dar cuenta de la peculiaridad de los procesos de segregación urbana más recientes.

Sobre esta transformación de las ciudades se mantuvo con escasa discusión pública el modelo tradicional de la política habitacional orientado a la construcción de vivienda nueva, a la que lentamente se sumó una serie de experiencias puntuales destinadas al mejoramiento barrial. La participación privada en la prestación de los servicios urbanos básicos (agua, desagüe, gas, electricidad) se puso en marcha sin demasiadas resistencias, bajo la legitimidad de un discurso privatizador que orientaba tanto las acciones económicas como las políticas. De este modo, se profundizaron las formas mercantilizadas de acceso a las condiciones de habitabilidad y se puso en cuestión cuáles



eran los valores públicos de la ciudad.

La operatoria del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) fue el principal recurso destinado a la vivienda. Es útil recordar que se había creado en el inicio de los '70 como un fondo de asignación específica destinado a la construcción de viviendas económicas. En los '90 se transformó en un recurso coparticipado impulsado por los procesos de descentralización hacia las jurisdicciones provinciales que tomaron un rol protagónico en la administración de la operatoria. Este fondo, que hasta el año 2000 concentraba el 95 por ciento de los recursos públicos destinados al hábitat, privilegió el crecimiento extensivo de la ciudad frente al mejoramiento de la ciudad construida. El resultado fue la construcción de conjuntos habitacionales de media densidad localizados en la periferia de las ciudades, dada la escasa disponibilidad de acceder a suelo urbano en mejores localizaciones para el desarrollo de este tipo de emprendimientos.

Sin embargo, más de dos tercios del déficit habitacional reconocido en la esfera oficial correspondían a deficiencias relativas al mejoramiento habitacional, lo que indicaba la necesidad de fortalecer las acciones de recuperación, rehabilitación o ampliación de las viviendas. Los programas de mejoramiento barrial y regularización dominial, tales como el Promeba (1996) o el Programa Arraigo (1993), se plantearon una solución integral del hábitat, al mejorar el estado de construcción de las viviendas existentes y el completamiento de la infraestructura urbana. Estas políticas fueron diseñadas como las políticas sociales orientadas al hábitat y se incluyeron en el marco de políticas destinadas a la mitigación de la pobreza. La mayoría de los programas se financiaron a través de las entidades multilaterales de crédito y en su implementación no se articularon con la operatoria Fonavi sino que generaron su propia estructura.

Hacia diciembre de 2001 nuestro país atravesaba el complejo emergente de una crisis caracterizada por el empobrecimiento y la desigualdad social, resultado de un acelerado proceso de redistribución regresiva del ingreso (desde mediados de los '70) asociado a la precarización del empleo, al desempleo y la caída del salario real. La crisis dejó un conjunto de obras paralizadas y uno de los porcentajes más altos de desempleo. En este contexto, la construcción de vivienda cobró centralidad bajo el supuesto de su capacidad generadora de la mayor cantidad de empleos por unidad de inversión. El tema de la vivienda volvió a entrar en la agenda de la mano de la obra pública y los programas de empleo. Se priorizaron el fortalecimiento de programas sociales dirigidos a la emergencia habitacional y la finalización de viviendas en ejecución avanzada del sistema Fonavi como medio de reactivación del empleo y trabajo en la construcción y como respuesta ante la crisis.

El Plan Federal de Vivienda sumó recursos presupuestarios nacionales para la ejecución de un conjunto de programas, con una combinación de viviendas nuevas, mejoramiento de viviendas y urbanización de villas y asentamientos. Actualmente, la operatoria Fonavi representa apenas el 22 por ciento de los recursos destinados a la vivienda. El Programa de Emergencia Habitacional y el de Solidaridad Habitacional tuvieron por finalidad atender áreas prioritarias, el primero centrado en las áreas pobres de las grandes ciudades y el segundo destinado a atender los grandes desequilibrios regionales en las provincias de las regiones del NOA y el NEA.

Según la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (2010), desde el 2003 unas 723 mil familias han mejorado o están en vías de mejorar su situación habitacional a través del acceso a una nueva vivienda o el mejoramiento de la que habitan actualmente. En este periodo se ha fortalecido el funcionamiento del Sistema Federal de Vivienda y concentrado los diversos programas destinados al mejoramiento del hábitat en los organismos nacionales.

Política de vivienda, una entrada por el mercado de suelo urbano

Si bien se incrementó fuertemente la inversión en la vivienda y se ampliaron las líneas de acción –no sólo vivienda nueva sino también mejoramiento barrial–, resta abrir la cuestión del acceso a la vivienda como parte del acceso a los valores de vivir en la ciudad. La ciudad expresa la posibilidad de acceder a oportunidades de trabajo, a equipamientos de educación, salud y esparcimiento más especializados; dicho de otro modo, a un conjunto de atributos complejos e indivisibles que no pueden adquirirse como mercancías, aunque se reflejan en el precio de las propiedades residenciales urbanas. De modo tal que la entrada a la política de vivienda a través del funcionamiento del mercado de suelo tiene el propósito de incluir uno de los procesos centrales al momento de explicar los fenómenos de segregación urbana e informalidad.



Desde el pensamiento de los economistas clásicos, el funcionamiento del mercado del suelo dio origen a la teoría de la renta, que aún hoy sigue en elaboración respecto del mercado de suelo urbano. Existe un consenso bastante generalizado en identificar las mejoras urbanas introducidas en la ciudad por el sector público y por actores privados como las fuentes generadoras de incremento en el valor de los terrenos. Menos acuerdo hay acerca de quién debe regular, y de qué manera, el reparto de cargas y beneficios de este proceso de valorización urbana. Mientras tanto, el precio del suelo desplaza a los sectores populares y a la vivienda social a zonas cada vez más alejadas. En ciudades divididas y fragmentadas entre porciones legales con infraestructura y porciones pobres y precarias, la población en situación desfavorecida termina por tener escaso acceso a las oportunidades de empleo, cultura y esparcimiento. Esta dinámica de crecimiento debilita los procesos integradores mientras acumula y multiplica procesos de informalidad urbana.

Sin embargo, la política habitacional y los indicadores de déficit continúan centrados en la vivienda sin considerar la ciudad, aun cuando se trata del ámbito privilegiado para la implementación de las propuestas de integración urbana.

Las principales relaciones a considerar en torno a la definición de una política de ciudad son:

1. *La ciudad como sistema urbano y la vivienda como parte del mismo. La vivienda forma parte de un proceso que incluye el acceso al suelo, a la provisión de servicios urbanos básicos (agua, desagüe cloacal, electricidad y gas) y a la movilidad (acceso al trabajo, a la escuela y a los centros de salud, al esparcimiento) en términos de distancia y condiciones de transporte.*

2. *El largo proceso de construcción de la ciudad. Una parte muy importante de la vivienda es autoconstruida y se completa en un largo período. En ese sentido incluir la noción de proceso supone reconocer un circuito simultáneo de producción / ocupación del hábitat.*

3. *La relación entre condiciones urbanas y productividad. Las redes de infraestructura permiten desarrollar la vocación productiva del sector; el pavimento permite, a su vez, la localización de actividades económicas por cuenta propia (kiosco, talleres, etc.). La vivienda constituye simultáneamente un lugar para la vida cotidiana y el trabajo.*

4. *La ciudad como representación. El lugar de residencia se convierte en un DNI urbano. El hecho de tener una dirección para mencionar en una consulta laboral o donde recibir correspondencia, incluso ser citado para futuras oportunidades de trabajo, mejora las oportunidades de acceso al mercado laboral.*

La ciudad es un fenómeno de múltiples dimensiones que no se agotan en las condiciones de habitabilidad de las unidades de vivienda. En ese sentido, las formas tradicionales de medir el déficit habitacional son limitadas, porque sólo registran la unidad vivienda y no consideran el barrio ni la ciudad, en particular aquellos aspectos relacionados con la localización, la accesibilidad al transporte, a los equipamientos sociales y a los servicios urbanos básicos (sólo se toma en cuenta las situaciones de carencia

respecto de los servicios de saneamiento).

Una propuesta de explorar la noción de déficit urbano implica recuperar la preocupación por los modos de construir ciudad y en este sentido, remite a la posibilidad de diseñar propuestas dirigidas al acceso a la ciudad como objeto de las políticas públicas. Frente a los indicadores de déficit habitacional centrados en la vivienda, se propone definir en forma simultánea y articulada índices que incorporen la caracterización del barrio, de la ciudad y la situación de los hogares respecto del empleo, la educación y la organización social con la finalidad de producir un indicador con capacidad metodológica de articular información sectorial.

Este trabajo constituye sólo un intento por comprender las condiciones diferenciales de crecimiento de la ciudad e identificar los procesos que explican la fragmentación en el sistema urbano nacional. Al mismo tiempo, se ha planteado la conveniencia de revisar la política de vivienda bajo el prisma de la integración social y urbana que entendemos puede contemplar una política de ciudad que dé respuesta a las múltiples y peculiares situaciones de privación material que expresa la pobreza urbana, en cada ciudad y en cada región del país.



Voces de los movimientos sociales

Guillermo Kane

“Unidad de los trabajadores”

Guillermo Kane es dirigente nacional del Polo Obrero, el brazo territorial y gremial del Partido Obrero. Es estudiante de historia y egresado del Colegio Nacional de Buenos Aires. Se forjó como referente social en los barrios más humildes de La Matanza. Actualmente está a la cabeza de uno de los movimientos sociales más extendidos nacionalmente. “La burguesía argentina mostró una total incapacidad para cumplir con las tareas mínimas que hacen a una sociedad y a un Estado nacional, a su soberanía, su independencia política y económica. El saqueo de la riqueza del país continuó cuando formalmente se dejó de ser una colonia. Sigue siendo lo que predomina como fuerza de país. A pesar de las inmensas luchas que nos hemos dado los trabajadores y el pueblo argentino, no hemos podido terminar con el oprobio de la deuda externa y con el sometimiento del mercado internacional”, denuncia, a la hora de plantear un balance del Bicentenario.

– ¿Cómo ven que repercute esto en el contexto actual?

–Las materias primas que se exportan al mercado internacional son casi el único recurso de generación de riqueza del país: por distintas vías la soja, la minería y el petróleo son objeto de grandes choques por el nivel de saqueo con e que se está implementando esto en el país. Es lo único que está planteado para obtener riquezas. Tenemos la obligación de hacer un balance de los problemas que seguimos enfrentando como país. Persiste la dominación de una clase dirigente que muestra su absoluta incapacidad. Un proyecto emancipador que sólo va a poder ser protagonizado por los trabajadores.

– ¿Qué propuestas en el corto plazo plantean que se podrían aplicar?

–El desconocimiento de la deuda externa que en sí es usuraria e ilegítima y es uno de los principales instrumentos de saqueo del país. Parar con la fuga de divisas que se está viviendo. Hasta el año pasado se habían calculado 40.000 millones de dólares fugados y ahora las cifras son mayores. Pensamos que es elemental para eso el monopolio de la banca, poder hacernos de los recursos y tener el control desde el Estado que frene esa fuga de



riquezas. Es necesario el monopolio del comercio exterior. Esta medida supera incluso el conflicto alrededor de la renta agraria que se dio hace un tiempo, que planteaba, en una medida o la otra, distintos mecanismos que seguían fugando la plata del país, ya sea porque los propios exportadores y puertos privados son los que la fugan o porque es el Estado que quiere hacer caja para pagar la deuda externa. Hay que usar esos recursos para un plan de industrialización del país y un plan de obras públicas y viviendas populares que genere puestos de trabajo. Planeamos la nacionalización de las privatizadas, tanto las petroleras como los servicios y el transporte. Son medidas esenciales. En un momento en que se está discutiendo nuevamente el problema del enclave imperialista inglés en las Islas Malvinas, es importante reafirmar

nuestra oposición a cualquier enclave que tenga el imperialismo. Si vamos a establecer una prioridad de dónde pesa el capital extranjero e imperialista tenemos que empezar por lo que sucede en el país. Las empresas privadas inglesas petroleras que están explotando en el mar del Sur son las mismas que están del lado argentino. Son los mismos capitales. Así como el Banco Barclay, que interviene en la extracción de petróleo en las Malvinas, es el que fue dado por el gobierno de los Kirchner para organizar el canje de la deuda. Es muy importante el tema de la soberanía nacional y económica. Hay que empezar a plantear el tema de los recursos. Con estas medidas que estamos planteando tendríamos una base para empezar a encarar una transformación nacional.

– ¿En qué situación están como organización social y política?

– Apostamos a la construcción de una alternativa desde la clase obrera. Pensamos que se abre una etapa muy importante en ese sentido, porque la propia burocracia sindical, la principal pata de este régimen para controlar a los trabajadores, está profundamente desgastada, desautorizada. Se puede ver en episodios que suceden todos los días, en los conflictos más resonantes como el subte, Kraft o los docentes que salen al paro después de que la dirección nacional pautó un techo. Hay miles o cientos de casos de activistas que están luchando por abrirse paso como delegados, que cuestionan a las direcciones de los sindicatos constituidos en casi todos los gremios el país. Esto no sólo da lugar a reclamos salariales y gremiales, sino que hay un enorme terreno para reorganizar un tejido propio de los trabajadores. En los barrios pensamos que esta medida que ha tenido que sacar el Gobierno de incorporar a planes estatales de trabajo precario a miles de desocupados es una forma de tratar de parar el desarrollo de un movimiento de lucha frente al impacto que ha tenido la crisis internacional económica en el país. Es una forma de reconstruir un tejido político clientelístico del kirchnerismo y el PJ. Pero les está saliendo en contra, les está abriendo un gran flanco. Esos miles de trabajadores también van a reclamar sus derechos laborales y gremiales. Estamos haciendo un gran trabajo preparativo y de lucha para garantizar el ingreso de miles de trabajadores más y para que no seamos rehenes de la interna del PJ. Planteamos una lucha para reafirmar nuestros derechos como trabajadores. No queremos continuar en la forma de trabajo a como dé lugar, con mayor trabajo en negro y ritmos de efectividad laboral que vienen de la nefasta década de los '90. Los Kirchner critican esa época pero sostienen casi todas sus cláusulas hasta la actualidad. Este plan de empleo tiene todas las marcas de los planes que promueve el Banco Mundial: trabajo en negro, precario, que van a la fragmentación de la clase trabajadora en trabajadores de distintas categorías. Hacemos un gran trabajo para tratar de unificar



las condiciones laborales, plantear nuestros derechos de sindicalización y condiciones de trabajo, ya se en el marco del Plan “Argentina Trabaja” o de la gran cantidad de trabajadores precarios que hay en el Estado en todo el país. Es una tarea que nos estamos dando como parte de un proceso de recomposición reivindicativo político que vemos extendido entre los trabajadores. Es una condición a que nos podamos plantear como sujetos políticos de transformación para cambiar con la historia de 200 años de sujeción económica, de subdesarrollo, de atraso y de saqueo.

– ¿Esto lo ven en el marco de una perspectiva continental?

– Los Estados o repúblicas latinoamericanas que quedaron conformados son absolutamente limitados para poder enfrentar los desafíos que tenemos. A los pueblos y los trabajadores de Latinoamérica nos une un destino común. Desgraciadamente en estos siglos predominó la historia común de la sujeción, primero a los imperios coloniales y después a los lazos del capitalismo imperialista. Debemos superar esa divisiones armadas por la burguesía y funcionales a la dominación. Esto es parte de la agenda. Las distintas variantes de unidad continental que se han discutido estos años, desde el Mercosur, el ALBA y las distintas cumbres de presidentes, entran en crisis recurrentemente por los negocios contrapuestos de las distintas burguesías. Hemos visto cómo los gobernantes responden a los intereses patronales. Las disputas no son por los intereses contrapuestos de los trabajadores, sino por esos intereses empresariales. A largo plazo, tenemos que luchar por unos Estados Unidos Socialistas de Latinoamérica que justamente puedan barrer con estas diferencias impuestas por las patronales de cada país. Lo hemos vivido con Uruguay con el problema de Botnia. Parecía una pelea entre trabajadores, cuando es parte de una política del saqueo, en este caso con el monocultivo de eucaliptos, pero que se da del lado argentino también. Como con la minería en el caso del pueblo de Andalgalá, Catamarca. Nosotros planteamos la unidad de los trabajadores y el pueblo de todo el continente.

El agotamiento de los bienes no renovables

Recursos para el desarrollo

El caso de la minería muestra como la ideología neoliberal llega a un extremo en el cual pareciera no haber racionalidad económica.

Por Nicolás Gutman

Economista del Centro Cultural de la Cooperación.



El concepto de “recursos no renovables” está referido a la característica de que estos no se pueden reproducir biológicamente y que su existencia en el planeta es de una cantidad invariable y preexistente; en contraposición a los recursos renovables que tienen la capacidad de reproducirse en una magnitud y velocidad plausible de ser magnificada por la intervención del hombre a través de la tecnología y la ciencia.

Históricamente la idea de re-

ursos no renovables fue entendida en clave geopolítica debido a su azarosa distribución en el planeta, y el acceso a estos recursos a través de las fronteras más que por su finitud y su agotamiento. La carrera por el acceso y la explotación de los recursos no renovables era una competencia de las naciones más poderosas en el tercer mundo, que abarca la mayor superficie del planeta y dónde se encuentran las mayores reservas.

La idea del agotamiento de los recursos no renovables estaba tan lejana hasta hace poco tiempo que el planteo de este escenario era desestimado automáticamente y deslegitimados quienes lo planteaban. Sin embargo, el crecimiento poblacional, el consumo desmedido de los habitantes más favorecidos, el rápido desarrollo de algunas economías llamadas periféricas con las mayores poblaciones del planeta, una matriz de desarro-

llo centrado en el consumo y no en el ahorro energético y nuevas tecnologías que aumentaron exponencialmente la capacidad de explotación de estos, han cambiado la situación radicalmente.

Los países desarrollados entienden bien cuáles son los escenarios de agotamiento de los recursos no renovables y la relación de su escasez con el bienestar de sus sociedades. Así, por un lado incentivan nuevas tecnologías que vayan reemplazando la dependencia actual sobre los recursos y a la vez, por diferentes medios, impulsan a sus empresas a explotar y apropiarse de estos cuando estén fronteras afuera.

El caso más paradigmático de recurso no renovable y sobre el que se basa la matriz de desarrollo actual de la humanidad es el petróleo. La cultura popular que logra condensar en frases cortas, ideas, conocimiento y momentos epocales, ideó durante la guerra de Irak la consigna *no blood for oil* entendiendo que era una guerra por el acceso a las reservas de petróleo iraquíes pagada con la sangre de soldados y civiles y no una guerra política por razones de seguridad frente a las supuestas armas de destrucción masiva de Saddam Hussein y las violaciones a los derechos humanos cometidas por su régimen, razones esgrimidas para la invasión.

Pero no solamente el petróleo es finito; la cantidad de agua existente en el planeta ha sido siempre la misma; el agua que tomaban los dinosaurios es la misma que está aquí hoy. Su contaminación reduce la cantidad disponible apta para el consumo humano, animal y vegetal. En este sentido también muchos recursos que se entienden como renovables tienen también un límite: el de la dimensión y salud de los ecosistemas que los sostienen. Como la extensión de la superficie terrestre y los ecosistemas donde se desarrollan

varios de los recursos renovables son limitados, su desaparición, extinción y contaminación afectan la cantidad y rapidez en que muchos de los recursos renovables se pueden reproducir.

Los países periféricos en su mayor parte basan su desarrollo económico sobre la suerte con la que cada uno fue bendecido en el reparto de recursos naturales. Décadas de pensamiento neoliberal han impedido pensarlos en forma estratégica y muy especialmente cómo deben ser utilizados en el contexto de su agotamiento. Estos países son empujados a explotar rápidamente sus recursos no renovables para mantener el ciclo de pagos relacionados con su alto endeudamiento externo y la necesidad de divisas fuertes para enfrentar sus compromisos y déficit de la balanza comercial.

Es un ciclo en el que el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo han basado su experticia. Se identifican los sectores de producción o explotación de recursos de mayor potencial, y hacia allí se dirigen los "programas de reconversión", los préstamos, y finalmente la intervención de la Corporación Financiera Internacional, el brazo privado de inversión del Banco Mundial que acompaña a las grandes corporaciones especializadas en la extracción y explotación de recursos naturales. De esta forma se intensifica la explotación de un recurso clave, dirigiendo recursos y endeudamiento hacia estas actividades.

En la Argentina la industria mineral estaba poco desarrollada en relación con las riquezas minerales del país debido a la historia de un desarrollo económico basado sobre la industria agroexportadora. La llegada de la minería a gran escala o a "cielo abierto", entendida como una industria de características específicas y únicas que la diferencian de la minería tradicional, nos deja ver el paradigma de desarrollo basado sobre los

recursos no renovables que el país adoptó en los últimos veinte años. Muestra la relación del país y la sociedad respecto de la explotación de sus recursos no renovables.

Con la irrupción del neoliberalismo en la Argentina en la década de los '90 se transforma una historia de las grandes industrias relacionadas con los recursos hidrocarbúricos y minerales que en su mayoría estaban en manos del Estado y volcados al mercado interno y a los planes de desarrollo, así como a la soberanía económica sobre recursos estratégicos. Paralelamente, se superpone la consolidación mundial de una nueva tecnología minera: la llamada explotación a cielo abierto. En el contexto de la reforma constitucional de 1994 se otorgan las riquezas del subsuelo a las provincias y se comienza la reforma del código de minería. Esto significa para el país que la unidad política que maneja las negociaciones con las corporaciones en nombre de la sociedad para la extracción de los recursos, es el gobierno provincial y no una autoridad independiente dentro de la esfera del gobierno nacional.

Esta situación tiene graves consecuencias, en primer término, debido a la concentración de la industria minera en el mundo: existen menos de diez grandes corporaciones que manejan las riquezas mineras del planeta, y las cuatro mayores de estas explotan más del 60%. De esta forma, cuando un gobernador provincial y sus funcionarios negocian las condiciones de explotación, el actor con mayor poder es la corporación minera y no la unidad política que detenta los recursos. Cualquiera de las mayores empresas factura por año varias veces el PBI provincial; y negocia en un contexto de provincias que históricamente han estado a manos del dominio político de caudillos y familias que han ejercido el poder en forma nepótica y, por decir lo menos, de manera poco transparente.

En segundo término, esta situación fomenta una carrera

por la rápida liquidación de los recursos del país que se entienden como potestad de la política provincial, se desvincula cualquier idea de proyección a futuro de las necesidades energéticas y de recursos del país como conjunto y se vuelve el motor de la supervivencia política de las gobernaciones circunstanciales. Es un juego político en el que quien resguarda los activos pierde frente a quien decida entregarlos rápidamente y acumula grandes fortunas para sí y su partido, aun cuando estas sean un pequeño porcentaje del total que se llevan las corporaciones.

Lo remarcable de la reforma del código minero de los noventa es que en tanto no se afectaron directamente intereses específicos de la minería ya existente en el país, no existían grupos de interés específicos que no fueran los de la unión de las corporaciones con los gobernadores de provincia durante la creación del marco institucional y jurídico que se creó. Una nueva industria nacía con una legislación hecha a medida. Al descifrarla, se desnudan las formas en que los recursos naturales del país fueron puestos a disposición del mercado internacional bajo la lógica de la explotación indiscriminada y sin controles efectivos.

La legislación actual expresada en el código minero lleva la ideología neoliberal a tal extremo que parece no tener racionalidad económica; es el sector que más privilegios detenta en el país. Otorga el dominio de las riquezas a las provincias, y seguidamente por ley prohíbe al Estado (nacional, provincial) o cualquier otro ente de origen público su explotación, llegando al extremo en el cual si el Estado encontrase recursos minerales debe entregarlos a un privado en un lapso menor a un año.

Además de esta particularidad que podría ser anticonstitucional, se les otorgan a las empresas va-

rios privilegios más, por ejemplo: estabilidad fiscal por treinta años por lo que no pueden ver afectada su carga tributaria o arancelaria, disminuir sus beneficios ni ver modificado su régimen cambiario; trato diferencial a sus ganancias, por lo que las empresas pueden transferir al exterior el capital y las ganancias en cualquier momento sin pagar cargas o impuestos sobre dichas transferencias y no tienen que liquidar las divisas ni ingresar al país el 100% de lo producido por sus exportaciones. Y por el Acuerdo Federal Minero Ley 24.228 las provincias y el Estado nacional acuerdan eliminar todo tipo de gravamen, además están exentas de aranceles y tasas aduaneras, no pagan derechos de

"LA LEGISLACIÓN OTORGA LOS RECURSOS A LAS CORPORACIONES EXTRANJERAS. NO HAY EMPRESAS ARGENTINAS CON LA INSERCIÓN EN LOS MERCADOS MUNDIALES DE MINERALES CAPAZ DE APROVECHAR LAS RIQUEZAS DEL PAÍS"

importación o todo otro gravamen, derecho o tasa de estadística por la importación de bienes de capital, equipos o insumos y se encuentran exentas del impuesto al cheque y del impuesto a los combustibles líquidos.

Esta legislación, al igual que muchas otras de esa década, se basa sobre dos premisas pilares del Consenso de Washington y el pensamiento neoliberal. La primera es la de la estabilidad jurídica, con la que se legitimaron los beneficios inauditos del código minero, especialmente la estabilidad por treinta años. Esta idea se fundamenta sobre la necesidad de reglas de juego claras para las grandes inversiones a largo plazo y la de un escenario de poco dinero y muchos países en desarrollo en una carrera de unos contra otros por atraerlas.

Esto ha sido un camino ha-

cia un mínimo común denominador en donde pierden siempre los Estados, y a la vez una falacia. Marcos de estabilidad como los ofrecidos por el código de minería no son un resguardo para los inversionistas sino una política en donde desaparece el riesgo capitalista y es absorbido por los Estados. No sólo las empresas ya están cubiertas por los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) que en nuestro caso el gobierno de Carlos Menem firmó a diestra y siniestra y por los tribunales del CIADI, que desterritorializan la Justicia local, sino que además están apañados por las justicias provinciales que responden a los gobiernos que trajeron el negocio antes de la reforma del código minero.

En segundo lugar, basándose sobre un dogma que no es aplicable de lo particular a lo general, se presupone que una inversión en la explotación de recursos naturales no renovables es por ejemplo similar a una inversión en una industria como la automotriz. En esta última se juegan grandes inversiones con transferencia de tecnología, necesidad de mano de obra especializada y cadenas de valor en donde efectivamente se da la situación de competencia por atraer las inversiones. En el caso de los recursos no renovables y el de la minería no existe esta situación ya que las inversiones van tras los recursos sujetos al lugar donde se encuentran, y por el contrario hay menos recursos que capacidad financiera para extraerlos. La realidad es que tecnologías como la "explotación a cielo abierto" y otras asociadas a diferentes recursos, se desarrollaron porque cada vez hay menos y es más difícil conseguirlos.

Debido a que cada vez hay menos recursos no renovables en el planeta, como lo atestigua la explotación de petróleo off-shore (en el mar), de minerales a 4.000 metros de altura

en la cordillera de San Juan o del círculo polar ártico en condiciones extremas, la carrera es la inversa: quien tiene los recursos está en mejor condición de negociación y puede explotarlos muy lentamente ya que estos se están apreciando rápidamente. Así, en dos décadas o menos, un país puede tener un seguro de riqueza a futuro.

En la Argentina esta lógica funciona al revés. La legislación explícitamente otorga los recursos al sector privado e implícitamente a las corporaciones extranjeras, ya que no hay ninguna empresa privada argentina con el conocimiento tecnológico, la capacidad financiera y la inserción en los mercados mundiales de minerales capaz de aprovechar las riquezas del país con las reglas de juego actuales.

A grandes rasgos existen en los países en vías de desarrollo dos situaciones en la relación entre sus riquezas naturales y la búsqueda del desarrollo económico, con resultados muy dispares. Están los países con

recursos naturales no renovables que no tienen capacidad de explotarlos por sí mismos debido a un fuerte subdesarrollo que les impide contar con capital y tecnología; son los países pobres de África, Asia y América latina que viven de los impuestos a las corporaciones que explotan sus riquezas.

Y están los países que por diferentes vías explotan sus recursos no renovables. De estos últimos la mayoría detenta un control estatal sobre los recursos (Codelco en Chile, Pemex en México, PDVSA en Venezuela, Aramco en Arabia Saudita; NIOC en Irán) o lo hace a través de formulas de capital mixto privado-estatal. En las últimas décadas los grandes países fuera del club de las naciones ricas impulsaron agresivamente sus industrias de recursos y guardaron celosamente sus reservas y la apertura de sus compañías. Con políticas públicas claras basadas sobre el entendimiento del rol estratégico de los recursos no renovables, India, China, Brasil, Turquía, Venezuela y Rusia, entre otros,

ya cuentan con grandes corporaciones estatales y nacionales que compiten a nivel mundial. Un ejemplo: la compañía minera Vale, de Brasil, hoy está valuada en más de 140.000 millones de dólares, casi la mitad del PBI de la Argentina.

Desafortunadamente, en la Argentina la idea de desarrollo basado sobre nuestros recursos no renovables es la de liquidar rápidamente todos los yacimientos y recursos a las corporaciones extranjeras por muy bajas regalías, inexistentes controles y procesos poco transparentes, sin entender el peligro de las externalidades de estas industrias. No se internalizan los costos de los pasivos ambientales que producen. De esta forma, la ecuación es desfavorable en términos absolutos. Hoy, en el Congreso de la Nación, en el mejor de los casos, se discute cómo aumentar las regalías o los impuestos a las empresas extranjeras que explotan en concesión nuestras riquezas. Es una pelea por más migajas. Decepciona cómo se entienden nuestros recursos.



ESTRATEGIAS ENERGÉTICAS

LA NECESIDAD DE UNA MAYOR INTERVENCIÓN ESTATAL PARA ASEGURAR EL ABASTECIMIENTO DE ENERGÍA SIN DESCUIDAR EL MEDIOAMBIENTE.

Por Roberto Kozulj
Fundación Bariloche

Tanto el uso como las formas en que es consumida la energía tienen considerables impactos sobre la macroeconomía, el medio ambiente y la calidad de vida de las personas. En todos los países el sector energético es considerado estratégico por excelencia. El acceso a la energía en cantidad y calidad es sinónimo de acceso al confort del moderno estilo de vida asociado al progreso tecnológico.

Los recursos para producir energía suelen clasificarse como no renovables (petróleo, gas, carbón y recursos de biomasa como la leña) y como renovables (energía hidráulica, solar, eólica, geotérmica, o la biomasa destinada específicamente a tal fin como la plantación de eucaliptos para producir biocombustibles). Existen otras fuentes como la energía nuclear que, utilizando cantidad limitada de recursos no renovables (uranio), puede aportar grandes cantidades de energía eléctrica, u otras, como el hidrógeno, que requieren grandes cantidades de otras fuentes de energía para ser producidas.

Las cantidades de energía requerida por tipo de fuentes no son independientes de los sectores que las demandan ni de las tecnologías asociadas a las formas de satisfacer determinados usos en cada uno de ellos.

Cada forma de producir y consumir energía conlleva diversas combinaciones de costos de capital y costos variables, además de involucrar distintos riesgos ambientales: desde su contribución directa a la emisión de gases de efecto invernadero, a otros impactos directos e indirectos que se producen a en cada cadena energética específica. Las tecnologías que implican mayores costos de capital suelen requerir de la disponibilidad de capital o de esquemas de financiamiento de largo plazo. Ello se aplica tanto a las tecnologías de producción (centrales hidroeléctricas y nucleares, parques eólicos, etcétera) como,

en cierto modo, a las de consumo (desde hornos y calderas eficientes en industrias, a vehículos híbridos y ferrocarriles en transporte, hasta bombillas de bajo consumo).

La matriz energética de un país, entendida como la combinación de fuentes que satisfacen usos intermedios y finales, es resultado de un proceso histórico de superposición de políticas y decisiones públicas y privadas desde ambos aspectos, es decir, la oferta y la demanda de energía.

Los estilos de desarrollo, el desempeño macroeconómico, las pautas culturales, el marco institucional y sus particularidades en materia de regulación determinan y condicionan las formas de producir y de consumir este bien, asociado de modo directo al uso de los recursos naturales con el consiguiente impacto económico, político, social y medioambiental.

Uno de los atributos de la energía, que lo distingue del resto de los bienes y servicios, no es sólo su carácter de absoluta indispensabilidad para el desempeño cotidiano del modo actual de vida, sino el hecho de ser un sector generador de rentas extraordinarias, como en el caso de los hidrocarburos.

Ambos factores la convierten en blanco de disputas políticas, geopolíticas, ideológicas y económicas como no sucede quizá con ningún otro sector. Y al ser el sector de generación de electricidad y el de transporte importantes generadores de emisión de gases de efecto invernadero, los nexos entre las decisiones que afectan al sector energético y sus impactos sobre el calentamiento global han sido puestos en el escenario de las discusiones.



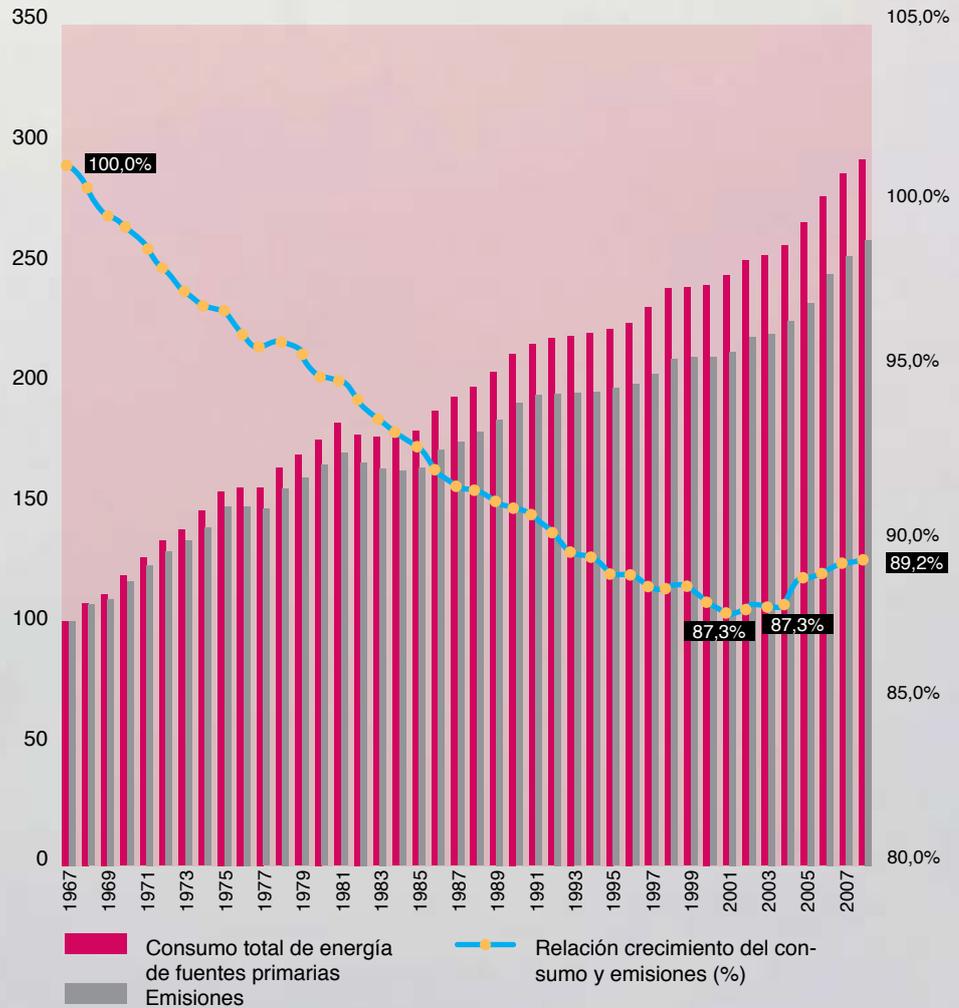
El nuevo contexto mundial

Los procesos de globalización de la economía, la liberalización del comercio mundial y los consiguientes acelerados procesos de urbanización, industrialización y modernización de los principales países asiáticos –y de otras economías emergentes– han redundado en un elevado dinamismo en las tasas de crecimiento de la demanda global de energía, lo que marca un nuevo contexto internacional. Dicho dinamismo ha sido acompañado por mayores niveles de emisiones de gases de efecto invernadero (figura 1) y por una disputa global por la apropiación de recursos y mercados: se asume que la futura demanda mundial de energía será creciente. No pocas y delicadas cuestiones de geopolítica se desprenden de tal situación.

Los ejes predominantes del discurso en torno a la problemática del sector energético se desplazaron desde los predominantes anteriormente, como el énfasis en la “competencia en los mercados y eficiencia económica” –dominantes en los ‘90–, hacia los ejes “seguridad de suministro, medio ambiente y eficiencia energética”, con fuertes implicaciones para el nivel de los precios de la energía y la búsqueda de alternativas de energías más limpias y usos más eficientes.

La “época” reciente ha sido caracterizada desde el mundo desarrollado como “la era de la inseguridad energética”, en la cual “los escenarios de precios elevados, la disputa por las reservas mundiales por parte de las economías emergentes, los problemas para obtener contratos de largo plazo, inversiones suficientes y revertir las tendencias de los últimos diez años, sólo se consideraban posibles en el caso de una gran depresión mundial que afectaría el nivel de la demanda

mundial”, según señaló Roger Diwan. No obstante, la evidencia de que siquiera la crisis financiera y su impacto sobre el descenso del crecimiento mundial entre 2008 y 2010 lograron modificar en profundidad el citado contexto –los precios del crudo continúan en una banda 75-80 U\$S/bl y la prospectiva futura los sitúa entre 80 y 120 U\$S/bl– no hace sino reforzar lo afirmado respecto del desplazamiento del eje temático “liberalización de mercados y mayor competencia” hacia los ya mencionados. Que esto pueda o no ser un juego de los países desarrollados es una cuestión irrelevante en términos del éxito que ha tenido la difusión de esta visión orgánica del problema que vincula a la energía con los recursos naturales, el medio ambiente y otras dimensiones.



Esto implica serios desafíos para la planificación del sector energético, en tanto pocos de los países que emprendieron reformas parecen querer dar marcha atrás a las mismas, aunque en casi todos los casos se reconoce ahora la necesidad de una mayor intervención estatal a fin de lograr metas que hacen a la esencia de toda estrategia nacional para asegurar el abastecimiento de energía sin descuidar el medio ambiente, lo cual además debe ser logrado en un contexto de “eficiencia económica”, término que si no estuviera sesgado ideológicamente debería abarcar aspectos de asignación de recursos al mínimo costo, equidad distributiva, sostenibilidad a largo plazo, etcétera.

El caso de la Argentina

El vasto programa de reformas del sector energético iniciado en la Argentina desde fines de 1989 comprendió la desintegración vertical de las cadenas energéticas y la privatización de la casi totalidad de los activos de las empresas públicas, las que antes habían sido prestadoras y productoras de servicios energéticos y artífices del desarrollo nacional –al menos hasta mediados de los ’70–, modelo propio en casi todas las regiones y en especial en América latina. La excepción a las privatizaciones en el país han sido las empresas de generación eléctrica nuclear, las hidroeléctricas binacionales como Yacyretá y Salto Grande y algunas de las empresas provinciales con equipos de generación propios, aunque en este último caso también se produjeron cambios en la regulación, propiedad y objetivos empresarios.

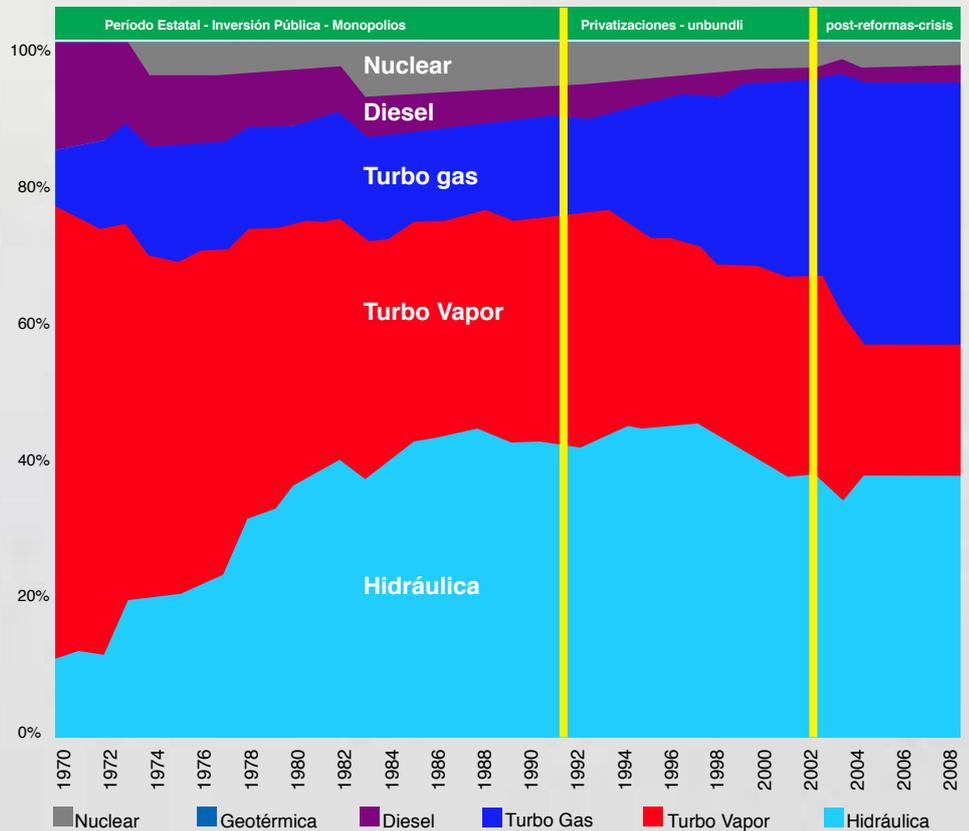


Figura 1 - Crecimiento de la demanda total de energía y emisiones: datos expresados en valores índices con 1965=100. Fuente: estimaciones propias con base en datos de BP Statistical Review of World Energy, 2009.

Una de las consecuencias más importantes de este proceso de reformas con respecto al tema de la seguridad de suministro ha sido que la expansión de la oferta energética a nivel nacional dejó de depender del Estado para pasar a reposar en las decisiones de inversión de los grupos privados operadores y concesionarios de las distintas unidades y segmentos en que quedó fragmentado el sistema energético. Una nueva variable entró en juego en tanto la deslocalización de rentas e inversiones se convirtió en una amenaza para la seguridad de suministro. Tal decisión ha sesgado aún más la matriz energética del país hacia un uso más intensivo de las fuentes no renovables y agotables en detrimento de las renovables y otras, como la nuclear.

Es que en este nuevo marco institucional se modificó simultáneamente el objetivo de la política energética (búsqueda de rentabilidad empresaria como principal objetivo de los actores) y el patrón tecnológico, principalmente en la generación de electricidad, uno de los sectores clave para poder diversificar la matriz energética.

La introducción de centrales térmicas a ciclo abierto primero y de ciclo combinado de alta eficiencia luego, fue un rasgo dominante a nivel mundial a partir de comienzos de los '90. En el caso de la Argentina, esta tendencia se vio incentivada, además, por la reintegración vertical y horizontal de las cadenas energéticas, lo que conformó el principio de empresas con carácter de conglomerados de energía.

Las interacciones de los mercados de gas y electricidad cobraron así un carácter altamente dinámico debido a la persecución de las empresas de monetizar rápidamente las reservas de hidrocarburos, razón por la cual las exportaciones de petróleo y gas aceleraron el uso de las reservas ya descubiertas sin que la tasa de reposición de las mismas siguiera el ritmo de su consumo. Esto último, debido a la deslocalización de las inversiones realizadas por los principales operadores del sector respecto del origen de dichos fondos, obtenidos a partir de la explotación de las reservas de la Argentina, en tanto cayó abruptamente la inversión vinculada al riesgo minero (exploración).

La creciente tendencia a generar mediante equipos térmicos, mayoritariamente con gas natural (centrales turbo vapor y turbo gas en la figura 2), tuvo su correlato en un impresionante crecimiento de la demanda de gas (figura 3).

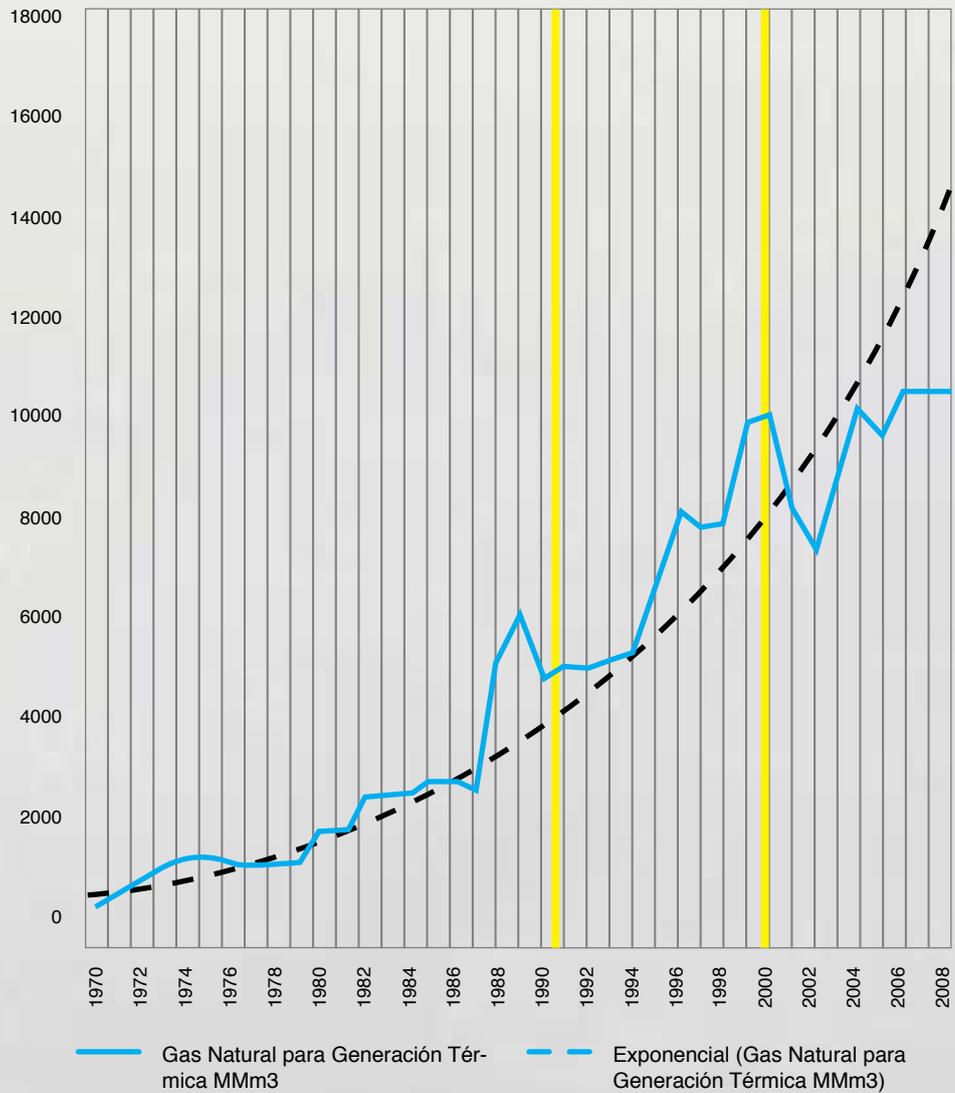


Figura 2- Evolución de la generación de energía eléctrica en Argentina por tipo de tecnología según grandes períodos. En % del total generado. Fuente: estimaciones propias con datos de OLADE, SIIIE, 2010.

En el caso de la explotación petrolera y de gas, las consecuencias de tales políticas adoptadas en los '90 y continuadas con ciertas limitaciones hasta el presente, conducen ahora a un previsible escenario de importación. Para algunos expertos, como Nicolás Di Sbroiavacca, la Argentina podría convertirse ya en importador neto de petróleo en el 2011. En el sector de gas se ha visto la insuficiencia de oferta y su parcial cobertura con importaciones de gas natural licuado y combustibles líquidos.

Las estrategias empresariales de algunos actores dominantes muestran claramente que entre 2003 y 2008 las rentas obtenidas de la explotación de recursos hidrocarbúricos en la Argentina ha sido desplazada hacia otras regiones en aras de obtener no sólo mayores beneficios económicos, sino también en función de reforzar estrategias de seguridad de suministro.

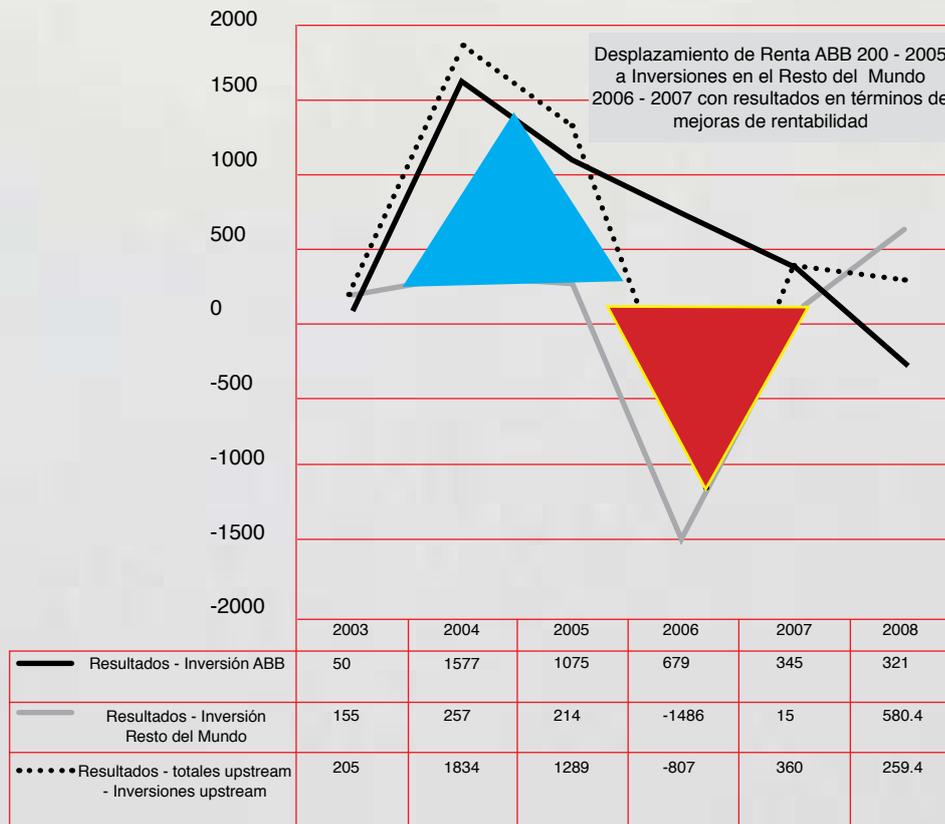


Figura 4- Repsol: resultados operativos netos de Inversiones según regiones en el período 2003-2008.
 Fuente: estimaciones propias del autor basadas en el análisis de los resultados financieros 2003-2008 publicados por Repsol, como parte del estudio efectuado para la CEPAL, Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2009. La participación de las fuentes renovables en la generación de energía eléctrica: inversiones y estrategias empresariales en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, marzo de 2010, de próxima publicación.

En el gráfico siguiente se muestra la evolución de los resultados de explotación en el Upstream petrolero neto de las inversiones realizadas en lo que Repsol denomina “región ABB” (Argentina, Bolivia y Brasil, dominados prácticamente por la participación de la Argentina) comparado con el mismo ejercicio para los resultados de explotación en el Upstream hidrocarburiífero neto de inversiones en ese mismo segmento de la cadena en el resto del mundo.

Como es sabido, el principal destino de las inversiones en esta macrorregión denominada por la citada empresa como “resto del mundo” corresponde, en este caso, al norte de África, localización desde la cual España logra mejorar su seguridad de suministro futuro o bien Repsol puede mejorar su posición en cualquier otro mercado mundial incluyendo América latina (en especial en el comercio de GNL).

Ciertamente tal estrategia no hubiera sido la seguida por una empresa estatal u orientada estratégicamente en función del interés de la Argentina.

Se ha estimado que las exportaciones de petróleo realizadas entre 1988 y 2009 equivalen a cerca del 44% de las reservas remanentes de la Argentina y que ello hubiera sido equivalente a cerca de 5,5 años de consumo interno. Las exportaciones se realizaron durante buena parte del período a un precio medio de 18-20 U\$S/bl (1990-2002), pero las importaciones que deberá realizar la Argentina, se estima, se deberán realizar a precios de entre 80 y 120 U\$S/bl. Aunque es imposible estimar con exactitud cuánto deberá importar la Argentina en los próximos diez años, los ejercicios prospectivos realizados hacia 2007 indicaban que en el mejor de los casos el costo podría llegar a ser del orden de los 25.000 millones de dólares (U\$S/bl 80), pasando de un modesto orden de 200 millones al año a corto plazo (2011), a cerca de 5.000 millones en el 2020. En términos del valor actual neto, no menos de unos 12.000 millones de dólares si la tasa de descuento fuese 12%. Si la demanda fuera aún mayor y la declinación en la hipótesis pesimista, esta cifra podría incrementarse en más de un 150 por ciento.

Entonces nos hallamos frente a varios graves problemas:

1. Una matriz energética sesgada hacia un uso intensivo de fuentes primarias constituidas por petróleo y gas, recursos no renovables cuyas reservas se van agotando sin una reposición adecuada, lo que implica convertirse en importador neto de hidrocarburos.
2. Pérdida de posibilidades de captar la totalidad de la renta de los hidrocarburos y reinvertirla en la Argentina o en otros sitios pero con miras a obtener mayores garantías de seguridad de suministro a precios razonables para el nivel de poder adquisitivo de nuestra población.
3. Una falta de adecuación de tarifas y precios según costos en el sector eléctrico.
4. Una situación actual de excedentes fiscales generados por el propio sector energético que no es la que predominó hasta 2006 y que hubiese permitido revertir la falta de inversiones privadas con inversión pública.
5. Un esquema de subsidios que, si bien benefician a los consumidores argentinos, no se halla bajo un diseño de equidad distributiva y social y no es sostenible desde un punto de vista fiscal.
6. Necesidades crecientes de inversión en generación eléctrica, en refinerías, en exploración y explotación de hidrocarburos y, por supuesto, para el desarrollo de otras fuentes como las renovables y la nuclear que son indispensables para reducir la elevada dependencia de los combustibles fósiles.
7. Un Estado debilitado en sus instituciones y en su capacidad de intervención efectiva frente al enorme poder de mercado de los conglomerados y frente a los nexos entre dichos conglomerados y el sector financiero, lo que puede afectar la sustentabilidad macroeconómica.
8. Una presión internacional importante en materia financiera y ambiental con consecuencias para el costo futuro de los energéticos en un país frágil y con serios problemas distributivos y aversión de ciertos sectores a políticas activas de redistribución.

“UNO DE LOS ATRIBUTOS DE LA ENERGÍA, QUE LO DISTINGUE DEL RESTO DE LOS BIENES Y SERVICIOS, NO ES SÓLO SU CARÁCTER DE ABSOLUTA INDISPENSABILIDAD PARA EL DESEMPEÑO COTIDIANO DEL MODO ACTUAL DE VIDA, SINO EL HECHO DE SER UN SECTOR GENERADOR DE RENTAS EXTRAORDINARIAS, COMO EN EL CASO DE LOS HIDROCARBUROS.”

La conciencia de esta compleja problemática puede que sea creciente en la Argentina. Sin embargo las respuestas concretas han sido y son pobres y tardías. Las propuestas de los distintos sectores políticos y de los diversos actores se hallan muy lejos de un consenso acerca de los medios necesarios para superarla. No pocas de estas propuestas corresponden a intereses sectoriales, aquellos mismos que en cierto modo contribuyeron a generar el estado actual de cosas. Otras, más radicales, parecieran ignorar las limitaciones políticas y financieras existentes y suenan más a puro voluntarismo que a propuestas viables. La viabilidad se construye, pero es importante hacerlo explícito en tanto también existen fuerzas que construyen el disenso. Resta definir una estrategia integral de desarrollo energético que sea consistente y viable: un trade off entre lo deseable y lo posible en el corto plazo, con metas de mediano plazo concretas y bien programadas y objetivos de largo plazo que no deberían ser abandonados aun cuando los contextos inciertos y cambiantes puedan conducir a reformular los medios para alcanzarlos. Es indispensable recuperar el control de los recursos energéticos y establecer un marco adecuado para la planificación nacional. Un requisito es mejorar la calidad de las instituciones. De nada sirve reclamar una mayor presencia del Estado si este presenta carencias éticas, organizativas y técnicas.

Esta estrategia de desarrollo energético integral debe inscribirse en una estrategia de desarrollo económico. La Argentina parece hallarse muy lejos de definir un rumbo orientado por metas de largo plazo y adaptadas al contexto internacional en materia productiva. Esto es válido para el agro y la industria, pero también para el sector de servicios. La idea de construir cadenas productivas arrastradas desde este último sector hasta sectores primarios, pasando por procesos de industrialización orgánica basados sobre una fuerte actividad de investigación y desarrollo con miras a reforzar el enorme potencial tecnológico del país, lleva años de retraso para el desarrollo del potencial del mercado interno y del externo. Sin ello, será difícil crecer y mejorar la calidad de vida.

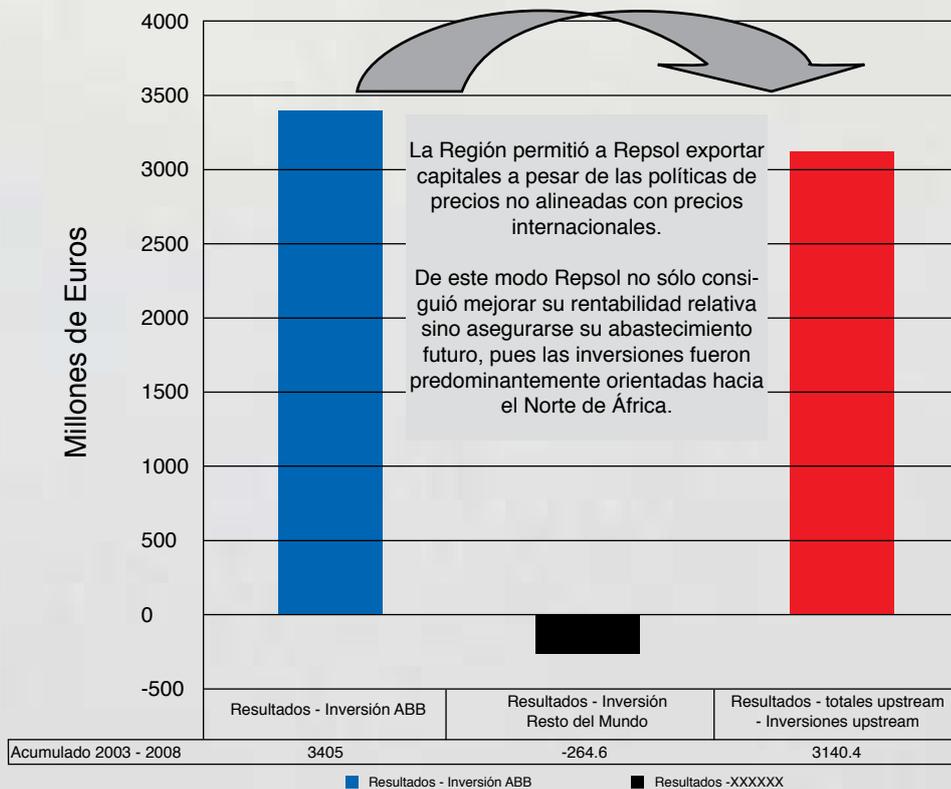


Figura 5- Repsol: resultados operativos netos de Inversiones según regiones en el período 2003-2008.
 Fuente: estimaciones propias del autor basadas en el análisis de los resultados financieros 2003-2008 publicados por Repsol, como parte del estudio efectuado para la CEPAL, Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2009. La participación de las fuentes renovables en la generación de energía eléctrica: inversiones y estrategias empresariales en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, marzo de 2010, de próxima publicación.

La política concreta adopta la forma de un “collage” donde se van superponiendo medidas de corto plazo –la mayor parte de las veces improvisadas– en pos del “oxígeno de la gobernabilidad”. Esto refuerza conductas cortoplacistas, especulativas y no hace sino reforzar las tendencias pendulares en materia de política energética y económica. En tal situación crece también el riesgo país, la dificultad de obtener financiamiento de largo plazo e implementar políticas y obras que requieren continuidad.

¿Qué rumbo podría tomar la Argentina en materia energética frente a la situación descrita?

Una primera y urgente cuestión pasa por recuperar el control nacional de los hidrocarburos. No pocos países han logrado revertir legislaciones pasadas basadas sobre un referéndum cuando se ha puesto de manifiesto que ellas son, y han sido, lesivas a los intereses de una nación. Lo que sucede después es cuestión de la idoneidad en el manejo de los recursos públicos, pero ciertamente una recuperación de YPF como empresa del Estado aún garantizaría la captación de una importante renta anual. Dicha renta neta anual entre 2003 y 2008, declarada por Repsol en sus reportes oficiales proveniente de la Argentina, fue del orden de los 1.400 millones de euros desde 2006 hasta 2008 y de más de 2.200 millones entre 2003 y 2005. Si bien la declinación de la producción petrolera pareciera inevitable en las cuencas conocidas, en lo que resta, esa cantidad podría ser destinada a nuevos desarrollos en la Argentina. Una recomposición ordenada y equitativa de la política de precios podría elevar esa renta. La negociación sería ardua sin duda, pero existen elementos para hacerlo. La clave está en el precio a pagar y en cómo poder destinar la mayor parte de la renta a inversiones. En tal contexto se debe recordar que Repsol logró reducir su deuda entre 2001 y 2002 en más de 12.000 millones de euros, tras haberla incrementado en poco más de esa cantidad en 1999

cuando compró YPF. Quizás averiguar cómo lo hizo sea algo importante, en particular por el peso que tenían sus operaciones en la Argentina.

En materia de desarrollo nuclear e hidroeléctrico ya se han dado algunos pasos importantes; sin embargo, como suele suceder con este tipo de obras, la supervisión de plazos y costos debe ser estricta si se desea abandonar definitivamente el péndulo histórico “ineficiencia estatal-eficiencia privada” sin beneficios para el país, lo que concluye en un inaceptable condicionamiento de elegir el mal menor. Por ejemplo, los ensayos de los '90 costaron al país 90.000 millones de dólares de deuda externa, la destrucción de parte del tejido productivo, pero también la destrucción de la cultura del trabajo y la creación de pobreza estructural. Sin embargo su aceptación social se debió a los excesos en el manejo de las empresas públicas, inadecuación de las políticas de precios, pugnas distributivas, etcétera, todo lo cual puede retornar. La nacionalización en Bolivia no ha dado los frutos esperados y el desarrollo de la producción requiere de inversiones privadas.

Del mismo modo la continuidad financiera debe ser asegurada sobre una base sólida de recursos orgánicos, lo que requiere de una elevada disciplina fiscal y del aporte solidario de los usuarios. En Brasil se han logrado imponer precios internacionales pero buena parte de esa renta retorna en forma de recursos para el desarrollo del propio sector.

Los programas con Energías Renovables no Convencionales han estado avanzando significativamente a través de iniciativas como el GENREN y los potenciales han sido estimados a través de estudios de la Secretaría de Energía. Sin embargo ello cubre sólo una parte de las necesidades de nueva capacidad y su costo es elevado.

Los potenciales de producción de energía a partir de recursos de biomasa, entre ellos biocombustibles celulósicos, recién comienzan a ser estudiados. En ambos casos se trata de esfuerzos por diversificar la matriz de energía de la Argentina, pero ciertamente los aportes concretos en cantidades significativas requerirían de programas estructurados para ver resultados en el mediano y largo plazo. Las inversiones en infraestructura de riego y plantaciones específicas no serían posibles sino sólo en el largo plazo.

De modo paradójico, la abundancia de recursos naturales en la Argentina no coincide con un Plan Agropecuario y Agroforestal que permita clarificar el uso potencial e integrarlo en una cartera de proyectos de inversión específica.

Hacer uso del potencial de recursos hidrocarburi-feros en áreas no exploradas requiere de fuertes inversiones de riesgo. La eventual compra de reservas fuera de la Argentina seguramente no es hoy una opción tan económica.

Nada de todo esto se halla formalmente integrado en un plan integral para los próximos veinte años que permita prever el rumbo a seguir, ni siquiera en términos de la infraestructura de importación necesaria con una relativa certidumbre respecto de las fuentes futuras de provisión de energía.

La tarea a la que podríamos contribuir es entonces a crear esa visión de largo plazo para el sector energético con sus etapas de transición en el corto y mediano plazo de un modo articulado con la visión del país deseado. Pero esa visión debería tener bien visible, para cada decisión y para cada proyecto, la etiqueta con sus costos y beneficios, así como también cómo se distribuirían los riesgos. Tan sólo un primer paso para construir una propuesta nacional viable que permita superar el cuadro aquí presentado.

TRES COYUNTURAS DEL ACTIVISMO ARTÍSTICO

Por Ana Longoni - Investigadora del CONICET y profesora de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA)

Me interesa aquí referirme a la vitalidad contemporánea de ciertas prácticas que llamaré de modo genérico (y conscientemente problemático) “activismo artístico”, retomando la vieja autodefinición propuesta por el dadaísmo alemán. Agrupo bajo esta definición producciones y acciones, muchas veces colectivas, que abrevan en recursos artísticos con la voluntad de tomar posición e incidir de alguna forma en el territorio de lo político. Tres coyunturas son cruciales en la emergencia, la proliferación y la visibilidad de grupos de activismo artístico surgidos en toda la Argentina a lo largo de la última década. La primera coyuntura está signada por el surgimiento de HIJOS (Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio), agrupación nacida en 1996 que reúne a hijos de detenidos-desaparecidos durante la última dictadura. No puede pasarse por alto la hostil situación reinante cuando esta generación ingresa a la vida adulta (y a la intervención política): la década de los '90 estuvo marcada por el auge privatizador y el desguace neoliberal del Estado, así como por la consolidación de la impunidad obtenida gracias a las llamadas “leyes del perdón” y el otorgamiento de indultos a los responsables del genocidio. A contrapelo de la tendencia dominante que encomiaba el auge del individualismo y el repliegue en el ámbito privado, emergieron en esos años algunos grupos de artistas que promovían acciones callejeras e intervenciones en el espacio público. Entre ellos, En Trámite (Rosario), Costuras Urbanas y las Chicas del Chancho y el Corpiño (Córdoba), Escombros (La Plata), Maratón Marote, Por el Ojo, 4 para el 2000, la Mutual Argentina y Zucoa No Es (Buenos Aires). Dos colectivos nacidos por ese entonces, el GAC (Grupo de Arte Callejero) y Etcétera... (renombrado en los últimos años como Internacional Errorista), siguen trabajando activamente hoy, más de una docena de años más tarde. El GAC y Etcétera... se involucraron activamente y aportaron recursos que proporcionaron una identidad (visual y performática) característica a los escraches, la modalidad de acción directa inventada por HIJOS que contribuyó a la revitalización de la lucha por los derechos humanos en esa adversa situación, al evidenciar públicamente la impunidad de los represores y apuntar a generar condena social ante la inexistencia de cualquier atisbo de condena legal. Si bien sus orígenes son distintos (el GAC nació por iniciativa de un grupo de estudiantes de la Escuela Nacional de Bellas Artes Prilidiano Pueyrredón que tomó la iniciativa de realizar murales anónimos con guardapolvos blancos en apoyo a un extendido paro docente, mientras que los integrantes de Etcétera... se reivindicaban surrealistas autodidactas y vinculados al teatro under), ambos colectivos confluyeron pronto en acciones conjuntas, especialmente en torno a la colaboración con HIJOS. Desde 1998, el GAC generó la gráfica de los escraches: son característicos sus carteles que subvierten el código de señales viales, simulando un cartel de tránsito habitual (por su forma, color, tipografía, ubicación), de manera tal que incluso para un espectador no advertido podrían pasar inadvertidos. Las señales realizadas por el GAC (que nunca firma sus producciones como manera de incitar a otros a la libre apropiación y circulación de lo que hacen) se instalan en la trama urbana para evidenciar, por ejemplo, la proximidad de un ex centro clandestino de detención, los lugares de los que partían los “vuelos de la muerte” o el lugar en el que funcionó una maternidad clandestina. Su anónima cartografía “Aquí viven genocidas”, un plano de la ciudad de Buenos Aires en el que se señalan los domicilios de un centenar de represores, empapeló las calles cuando se cumplían 25 años del golpe de Estado, evidencian-

do la actualidad de su denuncia: un cuarto de siglo después, ellos viven entre nosotros sin que sepamos quiénes son e ignoremos su prontuario. Por su parte, Etcétera... aportó sus grotescas performances: con grandes muñecos, máscaras o disfraces, representaban en el medio de la movilización con la que concluía cada escrache (en la mismísima puerta de la vivienda o del lugar de trabajo del ex represor) escenas de tortura, represores en el acto de apropiarse de un recién nacido hijo de una prisionera, un militar limpiando sus culpas al confesarse con un cura, o un partido de fútbol que enfrentaba argentinos contra argentinos (en alusión al Mundial de fútbol Argentina 1978). De acuerdo con el relato del grupo, estas representaciones surgieron como estrategia para distraer la atención de las fuerzas policiales acordonadas para impedir la aproximación de los manifestantes a la casa en cuestión para escracharla literalmente con pintura roja: mientras todos atendían la representación callejera, era más fácil llegar por otro lado con bombitas de pintura. Tanto los carteles del GAC como las performances teatrales de Etcétera... fueron en principio completamente invisibles en el medio artístico como "acciones de arte", y en cambio proporcionaron una indiscutible identidad y visibilidad social a los escraches, contribuyendo a que se evidenciaran como una nueva y contundente forma de lucha contra la impunidad. Los escraches impulsados por HIJOS revitalizaron el movimiento de derechos humanos en la Argentina que lideran valientemente las Madres de Plaza de Mayo desde 1977. Los HIJOS aprendieron mucho de las Madres, entre otras tantas cosas la voluntad puesta en juego desde el principio de su larga gesta a la hora de idear recursos simbólicos que las identificaran y las cohesionaran como grupo a la vez que hicieran visibles ante los demás familiares de desaparecidos, ante la sociedad argentina, ante los medios extranjeros y ante la comunidad internacional, su existencia y su reclamo. A diferencia de las rondas que todos los jueves realizan las Madres en torno a la pirámide de la Plaza de Mayo (punto nodal de la ciudad: en torno a ella se concentran los edificios que condensan el poder simbólico político, religioso y económico de la Nación), los escraches constituyen una práctica deslocalizada y dispersa. Pueden ocurrir de improviso en cualquier parte del país ("adonde vayan los iremos a buscar", se coreaba en las marchas). Al mismo tiempo, si las estrategias simbólicas de las Madres de Plaza de Mayo habían apuntado a dar visibilidad a las víctimas de la dictadura (los desaparecidos en particular), los HIJOS desplazan el énfasis a evidenciar la existencia de victimarios, buscando expandir la "condena social" ante la legislada impunidad ("Si no hay justicia, hay escrache", era la consigna). En coincidencia con la dimensión carnavalesca y creativa que asumieron los nuevos movimientos de protesta que emergieron en esos mismos años en muchas partes del mundo, y cuyos puntos de inicio pueden ser la rebelión zapatista en Chiapas en 1994 y un poco más tarde la movilización que se manifestó en la anticumbre en Seattle en 1999, los escraches propiciaron la conformación de un cuerpo colectivo y festivo que dio lugar a otras formas de la política. La segunda coyuntura del activismo artístico reciente tiene lugar entre diciembre de 2001 y la asunción del presidente Néstor Kirchner, a mediados de 2003, período marcado por un clima de inédita inestabilidad institucional y continua agitación callejera, así como por la emergencia de lo que se dio en llamar "nuevos protagonismos sociales". Al calor de la revuelta desatada los días 19 y 20 de diciembre de 2001, cuando en medio del estado de sitio y de una cruenta represión que ocasionó treinta y cinco muertes renunciaba el presidente Fernando de la Rúa, cobraron existencia nuevas formas de intervención vinculadas a los acontecimientos y movimientos sociales con la expectativa de cambiar la existencia en la Argentina: asambleas populares, piquetes o cortes de ruta, fábricas recuperadas por sus trabajadores, movimientos de desocupados, clubes de trueque, etcétera. Grupos tales como Taller Popular de Serigrafía (TPS), Argentina Arde (luego escindido en Arde! Arte) y muchos otros fueron parte de la emergencia de un renovado activismo y se vieron interpelados por la aparición de nuevos sujetos colectivos que reclamaban un cambio radical en el sistema político, al grito de "que se vayan todos". En esos tiempos calurosos surgen nuevos modos de activismo social y cultural que involucraron a una cantidad notable de grupos de artistas visuales, cineastas y videastas, poetas, periodistas alternativos y pensadores. Muchos artistas se integran a las nacientes organizaciones interpelados por este clima de reevaluación y transformación de la idea

de lo político y se proponen articular sus prácticas con la revitalizada praxis social, imaginando formas de intervenir en los nuevos movimientos. Las prácticas de activismo artístico adoptan desde formatos convencionales, ahora insertos en espacios no habituales (un ejemplo podrían ser los cuadros de caballete colgados en una plaza pública en apoyo a las obreras de Brukman, fábrica textil porteña recuperada por sus antiguas trabajadoras en 2003), hasta propuestas experimentales, vinculadas al arte de acción o a intervenciones gráficas urbanas (en paredes, calles, afiches, vestimentas, distintivos); desde murales que dialogan con la vieja tradición del muralismo latinoamericano hasta exposiciones multitudinarias en espacios institucionales. La mayoría de estos artistas (las más de las veces agrupados en colectivos) instala sus intervenciones en la calle, en las movilizaciones, los muros urbanos, los espacios publicitarios. Interpelan –provocando interés, humor o desconcierto– a espectadores casuales y no advertidos de la condición “artística” de aquello con lo que se han topado. El aprovechamiento subversivo de los circuitos masivos (la publicidad callejera, los afiches, la gráfica urbana) y la generación de dispositivos de comunicación alternativa son patrimonio común y habitual de las nuevas modalidades de la protesta. También, la apuesta por una reapropiación radical del espacio público a partir de distintos programas a favor de la socialización del arte. La interpelación a una multitud (de peatones casuales o de manifestantes) para que se transforme en ejecutante o participe activo de las obras: en ocasiones llegan a participar cientos de personas devenidas en productor colectivo de arte, en la apuesta por dar cabida al surgimiento de una subjetividad transformada, al implicar el cuerpo en ese acto y en los usos y la circulación de las imágenes producidas. Muchas veces se diluye e incluso se obvia el origen “artístico” de la práctica, en la medida en que el recurso que los grupos ponen a disposición es apropiado y resignificado por la multitud. Estas iniciativas colectivas avanzan en pensar la reformulación del estatuto de lo artístico en relación con la crisis de legitimidad de las viejas formas de la representación (tanto de la política como del arte), y acerca de la colocación compleja de sus prácticas artísticas dentro

del circuito institucional del arte y fuera de él, en sus cruces con la dimensión social y la política. Se proponen (auto)analizar los modos en que sus prácticas artísticas entran en relación con los movimientos sociales y políticos en los cuales se inscriben, qué demandas y aspiraciones surgen, y cuáles podrían ser sus aportes específicos. Debaten acerca de formas horizontales de organización de los colectivos, de elaboración de un nuevo pensamiento sobre arte y de espacios o formas alternativos de exposición. Desde 2003 en adelante, esa situación de inédita conmoción y creatividad social ha cambiado drásticamente, dando lugar a una nueva coyuntura aún abierta. Desde entonces, la situación argentina cobró ciertos visos de estabilidad (política y económica) y a partir del gobierno de Kirchner se reinstaló un pacto hegemónico en términos de gobernabilidad. En este nuevo escenario, los nuevos movimientos sociales se disgregaron, y en muchos casos devinieron en formas tradicionales de la política, al establecer relaciones clientelares o partidarias. La consiguiente repercusión de este nuevo escenario sobre las prácticas de activismo artístico está atravesada por dos órdenes de problemas. Por un lado, la inédita situación que plantea para ellos, en tanto parte del nuevo activismo, la política oficial de derechos humanos; por el otro, la notable visibilidad y la legitimidad que adquirieron algunas de estas prácticas en el circuito internacional del arte.

Respecto de lo primero, es evidente la fragmentación tajante del movimiento de derechos humanos a partir del parteaguas de ser adherente u opositor al Gobierno, que provoca una profunda incisión entre quienes hasta no hace mucho impulsaban juntos las mismas luchas, en particular contra la impunidad de los genocidas. La contradicción fundamentalmente estalla en torno a la política oficial de derechos humanos que incluye medidas tales como la anulación de las "leyes del perdón" y el impulso a la reapertura de instancias judiciales contra los crímenes de la dictadura, así como la entrega a los organismos de derechos humanos del amplio predio de la ESMA (Escuela de Mecánica de la Armada), donde funcionó el mayor centro clandestino de detención y exterminio en el que desaparecieron unas 5.000 personas. Aquella posición que se sostuvo durante treinta años en tanto discurso de oposición al gobierno de turno, se encuentra de golpe atravesada por el entusiasmo de unos y la desconfianza de otros, la prevención ante la sospecha de estar siendo "cooptado" o fagocitado por el aparato de Estado. En cuanto al segundo problema, la potencia de la revuelta argentina llamó la atención de intelectuales y activistas, entre ellos artistas y curadores de otras partes del mundo, fundamentalmente europeos, que vislumbraron en ese agitado proceso una suerte de novedoso y vital laboratorio social y cultural. Ese foco de interés dio alguna visibilidad en el circuito artístico internacional a una serie de prácticas colectivas que hasta entonces habían permanecido claramente al margen de los ámbitos convencionales de exposición y de legitimidad dentro de la institución artística. Algunos grupos (en especial el GAC y Etcétera..., y más tarde el TPS) tuvieron en ese contexto una inesperada y sorprendente visibilidad gracias a una vasta circulación internacional, a partir de la proyección que alcanzaron al ser invitados a prestigiosas bienales y muestras colectivas en distintos puntos de Europa, América, Asia e incluso Oceanía, con el correlato de la consiguiente atención local desatada sobre ellos.

Esta inédita parábola (del activismo callejero al reconocimiento en el ámbito curatorial y académico internacional, sin paradas intermedias) generó indudables tensiones al interior de los grupos, al impactar en las condiciones de circulación de sus prácticas, en las ideas que las sustentan, en las redes de relaciones y afinidades que configuran, en las identidades que definen, en síntesis, en el vasto entramado que hace a las subjetividades colectivas e individuales en juego.

En los últimos tiempos parece predominar en el activismo artístico la introspección y el repliegue. Algunos grupos se disolvieron, a la vez que fueron surgiendo otros, como Mujeres Públicas e Iconoclastas (Buenos Aires), Arte Insurgente (Córdoba), Colectivo Siempre (La Plata), o las acciones de Leo Ramos (Resistencia), entre varios otros. Se generan además iniciativas de autorreflexión sobre la propia historia de cada grupo, ahora que el ritmo vertiginoso del continuo proponer callejero dejó lugar a la elaboración de intervenciones más meditadas y elaboradas.

Posvanguardias

No parece pertinente defender la condición "artística" de estas prácticas, en términos de originalidad, autoría o actualización respecto del debate contemporáneo, en la medida en que sus "intereses van más allá de la convención artística, sobre todo de la convención artística que surfea cómodamente en un maistream", como plantea Rodrigo Quijano. No estamos ante elaboraciones sofisticadas ni retóricas herméticas sino ante recursos fácilmente apropiables, técnicas reproducibles, incluso saberes populares. Si se quiere, sus procedimientos son reiterados, a veces previsibles y remanidos. En cambio, sí podría notarse que la incidencia o las huellas del activismo artístico están presentes en las nuevas formas de la acción política y también de la cultura popular. Es evidente hasta qué punto se ha incorporado la "dimensión creativa" en la protesta social, además de la notable profusión anónima y hasta espontánea de recursos gráficos (esténciles, carteles, intervenciones sobre publicidad, etcétera) que es habitual encontrar por todas partes. Quizá nos ayude para pensar estas prácticas retomar la noción de posvanguardias que propone Brian Holmes en tanto movimientos difusos integrados por artistas y no artistas, que socializan saberes y ponen a disposición recursos para muchos, moviéndose tanto dentro como fuera del circuito artístico. El paso de la vanguardia como grupo de choque o elite hacia la idea de movimiento. El pasaje de la tajante oposición a la Institución Arte, al desbordamiento de sus fronteras, las ocupaciones momentáneas, la intersección contaminante, el desvío (de recursos, de saberes, de experiencias).

De la exclusión simbólica a la inclusión comunicacional

Pluralidad mediática

Los debates alrededor de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la disputa por la hegemonía cultural.

Por Damián Loreti * y Luis Lozano **

*Doctor en Ciencias de la Información UCM. Abogado. Docente e investigador. Ex vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

**Licenciado en Comunicación (UBA). Coordinador del área de comunicación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)



A lo largo del último año hemos sido testigos de una disputa sin precedentes en la historia argentina por la ampliación y reconocimiento legal del derecho al pluralismo y la diversidad de voces en las comunicaciones masivas. El proceso de consultas públicas y debates que precedió al envío del proyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisual al Congreso, la sanción de la nueva norma y la posterior judicialización que hasta hoy impide su entrada en vigencia constituyen, a grandes rasgos, los capítulos de una historia cuyos alcances se extienden mucho más allá de las disposiciones contenidas en la propia ley y de la que los testigos no podemos dimensionarla en toda su magnitud.

Lo que está en juego es ni más ni menos que la democratización de una herramienta clave para el proceso de construcción de hegemonía cultural: los medios de comunicación.

El impulso de la nueva ley representó un quiebre histórico en el modo de relación establecido a lo largo de las últimas tres décadas entre el Estado y los propietarios de medios comerciales. Una breve síntesis de los avatares que atravesó ese vínculo nos permitirá comprender el valor de la ruptura.

Relaciones no del todo sabias ni sanas

Si bien es posible rastrear la supuesta falta de planificación estatal desde los orígenes de la radiodifusión en la Argentina, dado que se discute si se careció de políticas públicas sobre la materia aunque existen quienes piensan que el retiro del Estado del sector es de por sí la adopción de una, la última dictadura militar sentó las bases de un sistema privatista, con un esquema de producción concentrado en Buenos Aires y una clara impronta autoritaria que concebía a los medios de comunicación como engranajes fundamentales para ocultar los horrores del terrorismo de Estado y generar consenso en torno a la implantación de un modo de acumulación asociado a la valorización financiera, en desmedro de la producción industrial. Sin embargo, esas mismas expectativas de control absoluto impidieron al gobierno de facto profundizar el proceso privatizador previsto por el decreto-ley 22.285 de 1980 y el Plan Nacional de Radiodifusión (Planara). En 1983, con la recuperación de la democracia, la mayor parte de los medios audiovisuales se encontraban en manos del Estado.

Poco después de asumir, Raúl Alfonsín dejó sin efecto el Planara, revocó parte de las licencias que había otorgado el último gobierno de facto y se comprometió a impulsar una ley de radiodifusión. El proyecto elaborado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia, así como otras iniciativas presentadas por legisladores de diferentes fuerzas políticas —en las que abreva la actual Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual—, abrieron el camino para la democratización. Sin embargo, ninguno de estos proyectos llegó a tratarse en el recinto y el tema desapareció de la agenda pública, al tiempo que el gobierno de Alfonsín tambaleaba presa de la espiral inflacionaria que motivaría su salida anticipada de la presidencia.

Carlos Menem llegó al gobierno el 9 de julio de 1989 con la promesa de privatizar los canales

de televisión 11 y 13 y otros canales y radios antes de que finalizara el año. Los grandes medios gráficos locales, a punto ya de convertirse en multimedios, no ocultaban sus intenciones de expansión al mercado audiovisual y se empeñaban en contribuir a la legitimación del proceso privatizador en general y de la concesión de los canales de televisión en particular.

Así surgió una consigna que embanderó las crónicas de los principales diarios: los canales generaban pérdidas millonarias para el Estado y al mismo tiempo faltaba gasa en los hospitales públicos. Envalentonado, el Ejecutivo amenazó con cerrar las emisoras hasta que se transfirieran a manos privadas. Ante la posibilidad de perder los puestos laborales, los trabajadores reaccionaron rápido y de manera unificada con la creación de la Comisión Sindical de Medios de Comunicación Social (Cosimecos, en la actualidad Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación So-

.....

“EN LOS ´90, EN SINTONÍA CON LA IMPRONTA NEOLIBERAL, LA NORMA DE LA DICTADURA MILITAR NO SÓLO PERMANECIÓ VIGENTE, SINO QUE ADEMÁS SE LE REALIZARON UNA DOCENA DE MODIFICACIONES DESTINADAS A FORTALECER A LOS MULTIMEDIOS NACIONALES FAVORECIENDO SUS PROCESOS DE CONCENTRACIÓN Y A FACILITAR LA ENTRADA DEL CAPITAL EXTRANJERO.”

.....

cial). La comisión tuvo su bautismo de fuego con el masivo acto realizado en la noche de la entrega de los premios Martín Fierro, a través del cual logró transmitir una consigna clara: “No al cierre de los canales”. La magnitud del reclamo hizo que el ministro de Obras y Servicios Públicos, Roberto Dromi, desistiera de su idea y abriera un proceso de coadministración entre el Estado y los sindicatos. Sin embargo, la suerte estaba echada. La Ley de Reforma del Estado (“Ley Dromi”), aprobada en agosto de 1989, declaró sujetos a privatización los

canales 11 y 13 y algunas de las principales radios que formaban parte del Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR), como Belgrano y Excelsior. A la vez, esta norma introdujo modificaciones precisas al decreto-ley de la dictadura, para favorecer el acceso de los grandes grupos empresarios nacionales a las licencias, manteniendo la exclusión para el capital extranjero.

En cumplimiento de lo que había sido su compromiso de campaña, a fines de diciembre de 1989 Menem entregó las licencias para operar los canales 11 y 13 a la Editorial Atlántida y el Grupo Clarín, los mayores propietarios de medios gráficos de la Argentina. Este proceso de licitación se convirtió en la primera experiencia privatizadora de la década. Si bien en términos de relevancia económica resultó casi insignificante frente a las que vendrían en los meses siguientes (empresas públicas de telefonía, de provisión de agua, gas, energía eléctrica y de transporte, entre otras), tuvo en realidad un peso simbólico decisivo y selló una alianza entre el gobierno y los grandes medios de comunicación locales que se mantendría al menos hasta mediados de los ’90. Esta alianza tuvo consecuencias directas para la construcción de un discurso hegemónico que convirtió en dogma los postulados emanados del Consenso de Washington.

A lo largo de los diez años que siguieron, la política comunicacional, las herramientas utilizadas y las formas de su adopción fueron en sentido contrario a cualquier atisbo de democratización. En sintonía con la impronta neoliberal, la norma de la dictadura militar no sólo permaneció vigente, sino que además se le realizaron una docena de modificaciones sustanciales destinadas a fortalecer a los multimedios nacionales favoreciendo sus procesos de concentración, en una primera etapa, y a facilitar la entrada del capital extranjero en la radiodifusión, en un segundo momento. En la inmensa mayoría de los casos, estas reformas fueron decididas a partir de fuertes presiones empresariales



que buscaban profundizar la estructura comercial, concentrada y transnacionalizada del sistema de medios. Cabe aclarar, además, que esas modificaciones fueron resueltas sin ningún tipo de discusión pública, en la mayoría de los casos a través de decretos de necesidad y urgencia.

La crisis de 2001 y la pesificación asimétrica, pese a los profundos cambios que generaron sobre la estructura económica, no modificaron el modo de relación entre el Estado y los multimedios. Las empresas que se habían endeudado en el exterior para financiar su ampliación local, en particular en el mercado de la televisión por cable, corrían el riesgo de ser expropiadas por sus acreedores y la presión sobre los distintos poderes del Estado para que protegieran estos intereses no se hizo esperar. Como respuesta, entre fines de 2002 y mediados de 2003, el Ejecutivo impulsó y el Congreso aprobó la Ley de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales, orienta-

da a defender la titularidad del capital de esas industrias, antes que a generar una verdadera política de incentivo a la producción nacional. Como corolario de este proceso, el decreto 527 de 2005 suspendió por diez años el conteo de los plazos de las licencias de radiodifusión, y de este modo estableció una prórroga de hecho por el lapso de una década para los actuales licenciatarios.

Es decir que, a lo largo de los últimos treinta años, quienes debían ser regulados y controlados por el Estado, en tanto garante de la libertad de expresión y el derecho a la información de todos los ciudadanos, gozaron de las prerrogativas derivadas de una trama legal construida a la medida de sus necesidades. Al mismo tiempo, el reclamo por una ley de medios audiovisuales de la democracia permaneció relegado a ciertos sectores de la academia, algunos sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. La cuestión volvería a incorporarse de lleno en la agenda

pública recién a principios del año 2008.

El gobierno nacional encabezado por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner fue el encargado de reabrir la discusión sobre este tema en el marco del *lockout* protagonizado por las patronales agropecuarias que se negaban a aceptar el esquema de retenciones móviles a la exportación de granos implementado por el Poder Ejecutivo. Los grandes multimedios tuvieron un papel determinante en el conflicto, al que construyeron discursivamente como un enfrentamiento entre "el campo" y el gobierno. La cobertura televisiva y radial de las movilizaciones sociales y los enfrentamientos entre distintos actores durante esos días fue claramente sesgada a favor de los grupos agroexportadores e incluyó representaciones discriminatorias y estigmatizadoras para los actores afines al gobierno. El conflicto puso de manifiesto como nunca antes las grandes asignaturas pendientes que el país debía

afrentar en materia de reconocimiento con carácter universal de la libertad de expresión para alcanzar un verdadero pluralismo informativo. La democratización de las comunicaciones masivas volvió a convertirse entonces en una cuestión de Estado y comenzó el proceso que culminaría con la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Inclusión y visibilidad

En vista de los desafíos que enfrenta hoy nuestro país, al igual que muchos otros en la región, para garantizar niveles mínimos de equidad en sociedades profundamente desiguales, es necesario recuperar el valor de las políticas públicas.

En materia de libertad de expresión, nos encontramos ante una situación nueva que tiene que ver con la reconfiguración de actores estatales que ya no pueden emparentarse ni con las lógicas de censura, persecución y muerte propias del terrorismo de Estado, ni con el acompañamiento ciego de los movimientos del mercado, tal como ocurrió en el período neoliberal. Es en esta reconfiguración donde las políticas destinadas a asegurar un debate robusto y saludable en el que todos los actores sociales puedan hacer oír su voz adquieren un nuevo sentido. No es concebible, así lo indican incluso constitucionalistas norteamericanos como Owen Fiss, seguir suponiendo que el Estado es el enemigo de la libertad de expresión y que su rol se limita a proteger al orador en la esquina de la calle.

La adopción de medidas proactivas tendientes a equilibrar las grandes diferencias que existen en el acceso y la participación mediática podría augurar un escenario diferente para los años venideros. Por un lado, es esperable que la democratización del sistema de medios se traduzca en una mayor diversidad de fuentes al permitir y promover la incorporación de las organizaciones sin fines de lucro como prestadores de servicios audiovisuales. Por otra parte, el aprovechamiento de los avances tecnológicos, acompañado por medidas que

impidan la concentración abusiva y la formación de monopolios u oligopolios de la información, promueve también una diversificación de los contenidos. Este cambio permitiría responder con alternativas nuevas y de calidad a las múltiples expectativas de las audiencias y daría cumplimiento al objetivo central del proceso de democratización, que tiene que ver con aumentar la visibilidad de los grupos tradicionalmente postergados, para que este ejercicio pleno de la libertad de expresión impulse su acceso a otros derechos.

En la medida en que la concentración mediática impide a los sectores más vulnerables de la población dar a conocer sus demandas, organizarse y tomar la voz pública para exigir un reconocimiento de sus derechos, obstaculiza también la plena inclusión social de estos grupos. De esta manera, se consolidan los privilegios y las lógicas de exclusión en el funcionamiento de las diferentes instituciones sociales. Los mismos sectores que se ven impedidos de satisfacer sus derechos económicos, sociales y culturales, son también marginados de espacios clave para la incidencia, como los medios de comunicación. En otras palabras, a la desigualdad socioeconómica se suma la exclusión simbólica.

En relación con lo anterior, es posible recuperar el dilema “reconocimiento-redistribución” que plantea la académica estadounidense Nancy Fraser. De acuerdo con este esquema, una de las grandes asignaturas pendientes para la reducción de la desigualdad tiene que ver con la invisibilización a la que son sometidos los sectores excluidos y sus demandas específicas. Si bien problemáticas como la pobreza y la exclusión están presentes en las agendas de manera permanente, la referencia en los medios de comunicación y en la opinión pública en general se limitan a la identificación como colectivo. Se habla de “los pobres”, “los marginados”, “los excluidos”, pero no existe un reconocimiento verdadero de las personas que forman parte de estos grupos como participantes de la interacción social.

Frente a esta situación resulta fundamental fortalecer el rol del Estado para poner freno a la concentración y garantizar la libertad de expresión de todos los ciudadanos. La puesta en marcha de un verdadero proceso de inclusión social y económica resulta en la actualidad inseparable del desarrollo de una “ciudadanía mediática” que incorpore no sólo el pluralismo informativo, sino también la diversificación de la propiedad, producción, circulación y consumo de los bienes culturales.

Esta necesidad se torna acuciante en el contexto actual, donde las dos terceras partes de la programación que transmiten los canales de televisión abierta del interior del país consiste en contenidos producidos en Buenos Aires, que son retransmitidos de manera directa y sólo tres empresas (Grupo Clarín, Telefónica Internacional y Pramer) controlan más del 70 por ciento del mercado de comercialización de señales de TV.

El papel privilegiado que juegan los medios de comunicación en la construcción de la agenda de cuestiones a atender por parte de los distintos poderes públicos los convierte en resortes fundamentales para el funcionamiento de un Estado de derecho. Es por eso que su actividad no puede quedar supeditada de manera exclusiva a las lógicas de la explotación comercial, ni a una supuesta autorregulación por parte del mercado. Esta última opción, como quedó largamente demostrado en las últimas décadas en nuestro país, sólo genera una homogenización de los contenidos y una reproducción del discurso hegemónico, derivada de la concentración de la propiedad en pocas manos.

La experiencia de los últimos meses nos obliga a repensar la información a partir de su carácter de bien público. Desde esta perspectiva es posible concebir un nuevo orden mediático en el cual la pluralidad de voces permita poner más y mejor información al servicio del conocimiento, el diálogo y el debate público, pilares fundamentales de toda sociedad democrática.



¿SALUD PARA TODOS?

Por Susana Belmartino
Analista de políticas de salud y sistemas de servicios.

La búsqueda de eficacia, eficiencia y equidad del sistema. Los avances obstaculizados por lógicas organizativas heredadas del pasado.

Si bien soy consciente de que el interés de los editores de esta publicación se focaliza en el presente y el futuro, mi enfoque en este artículo será el que he utilizado en mis últimos trabajos, a partir de incorporar el registro histórico. Defiendo la conveniencia de recuperar el pasado cuando se quiere intentar una evaluación de los servicios de atención médica en la Argentina. Lo conveniente se torna imperativo cuando se procura un resultado con alcance propositivo.

Me propongo recuperar algunas coyunturas de la historia argentina en las que se produjeron cambios sustantivos en la organización de los servicios de salud. El objetivo es rescatar en qué medida tales cambios generaron los avances esperados en la eficacia, eficiencia y equidad del sistema, y en qué medida esos avances fueron obstaculizados por la permanencia de lógicas organizativas heredadas del pasado. A lo largo del siglo XX identifiqué dos coyunturas de cambio, que acompañan, con diferente timing y profundidad,

las transformaciones producidas a nivel macro. La primera de ellas se desarrolla entre los años '20 y los '40 y la segunda desde los últimos '70 a los primeros '90.

El enfoque que utilizo se inscribe en la relativamente poco explorada metodología del cambio institucional. En el escenario político actual se usa y abusa de la referencia a instituciones. Quiero precisar el sentido que asigno al término en este artículo. Me apoyo en la obra de Douglas North para abordar las instituciones como reglas de juego, limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las organizaciones, por su parte, proporcionan para esa interacción una estructura que expresa relaciones sociales.

De ese modo se hace posible diferenciar reglas de juego y jugadores: las instituciones expresan conjuntos de reglas dotadas de capacidad sancionatoria—efectiva o moral— para ordenar el juego, mientras las organizaciones contienen a los jugadores. El ob-

jetivo de estos es ganar el juego y encuentran en las reglas determinadas posibilidades y limitaciones para diseñar sus estrategias, valorizar sus aptitudes y coordinar sus actividades. Mientras las instituciones determinan las oportunidades a disposición de los jugadores en una determinada sociedad, las organizaciones son creadas para aprovechar esas oportunidades en beneficio de intereses particulares o generales. La política sería precisamente una práctica orientada a reproducir o transformar, afianzar o eludir –según los intereses de diferentes actores– las reglas de juego vigentes en diferentes campos de la práctica social.

En las coyunturas identificadas, como respuesta a limitaciones reconocidas en las formas organizativas vigentes en los servicios de atención médica, se genera una transformación de las reglas de juego destinadas a ordenar las relaciones entre los principales agentes que operan en el sistema de servicios: financiadores y proveedores de atención, población cubierta y pacientes que demandan atención. Aun cuando esas relaciones se transformaron, y efectivamente en los años '40 surgieron nuevas y relativamente eficaces formas de organización y financiamiento de la atención médica, es posible verificar la presencia de algunas constantes, que perduraron bajo formatos novedosos en los nuevos regímenes. Esos mismos legados impactarán las transformaciones que siguieron a la crisis de los últimos '80.

Ese resultado puede hacerse visible si se verifican las distorsiones que generó la actividad estatal en los años '40, en relación con su declarado propósito de establecer un sistema de servicios que garantizara la efectiva vigencia del derecho a la salud. Las características que debía reunir ese sistema se ordenaban en el pensamiento sanitario de la época en un listado relativamente acotado: universalidad –un sistema único y una sola modalidad de atención para la totalidad de los habitantes–; integralidad –una red de servicios de diferentes niveles de complejidad en condiciones de proporcionar todo tipo de atención: preventiva, curativa, rehabilitadora, incluyendo desde las prácticas más simples hasta aquellas portadoras de los más sofisticados avances tecnológicos–; gratuidad –el acceso a la atención no debía estar limitado por pagos que supusieran alguna restricción para el usuario–; oportunidad –la atención sería brindada en el momento en que se manifestara su necesidad, primera condición del último principio ordenador del sistema–; eficacia –entendida como la capacidad de resolver los problemas a su cargo dentro de los parámetros del conocimiento médico disponible–.

La fragmentación y heterogeneidad previas –el abigarrado mosaico de mutualidades, la diversificación de jurisdicciones en salud pública– no fueron superadas por las organizaciones establecidas a partir de los años '40. Las primeras obras sociales se transformarán con el correr de los años en el núcleo dinámico del sistema, imprimiéndole las características que

todavía se mantienen en los años '90: fragmentación –múltiples instituciones, tanto en la financiación como en la provisión de servicios, sin vínculos que las interrelacionen ni formas de coordinación que faciliten una distribución adecuada de los diferentes niveles de atención, evitando la superposición en algunas áreas y la no disponibilidad en otras–; heterogeneidad –existencia de normas particulares para cada organización, que suponen diferencias en la captación de recursos, las formas de su utilización y los derechos reconocidos a la población a cargo–; ineficacia –predominio de una orientación curativa, centrada en las instalaciones de mayor complejidad en detrimento de las prácticas preventivas y la expansión de la atención primaria–; ineficiencia –dispersión de recursos en múltiples organizaciones, incremento del gasto administrativo, discrecionalidad en la gestión, presencia de organizaciones con un número de beneficiarios insuficiente para una adecuada cobertura del riesgo de enfermar–.

Un diagnóstico similar puede aplicarse al subsistema público. La limitada disposición del gobierno nacional a destinar recursos para resolver las perentorias necesidades sanitarias del interior del país en las primeras décadas del siglo se transforma en firme vocación expansiva con la llegada de Ramón Carrillo a la Secretaría de Salud, dotada con rango de ministerio. Su obra merece reconocimiento particular por dos razones: la expansión sin precedentes de la actividad estatal, con énfasis en las zonas más postergadas del interior del país y en las patologías con mayor repercusión social, y su propuesta de llegar en el mediano plazo a un sistema único, fortalecido en su base a partir de la difusión de centros de salud, donde se integrarían las funciones de atención médica y asistencia social.

Ese proyecto ambicioso naufragó en las contradicciones resultantes de la afirmación del proyecto peronista. El futuro seguro universal comenzó a desmembrarse a partir de las concesiones realizadas a sindicatos afines, origen de las primeras obras sociales. La ordenada distribución de hospitales según niveles de complejidad resultó perturbada por la política de construcciones de la Fundación Eva Perón, en ambos casos con clara orientación clientelista. En el mediano plazo también predominó una lógica clientelista en la designación de autoridades hospitalarias y la asignación de recursos para su operativa. La fragmentación y heterogeneidad –que incluirá diferente posibilidad de acceso para la población a cargo– caracterizaron también sus instalaciones.

El peronismo construye un régimen fuertemente controlado desde la cúspide. La relación entre aparato estatal y organizaciones intermedias se articula en un juego de beneficios y concesiones recíprocas, con un fuerte control vertical fundado en la singular capacidad del presidente de movilizar recursos y adhesiones para su política. Si en el momento de mayor énfasis distributivo del régimen peronista es-

tas diferencias se plantean como transitorias, proyectándose hacia algún momento en el futuro próximo el otorgamiento de beneficios generalizados, luego de la crisis de balanza de pagos de 1949 y el cambio de énfasis en la dinámica entre acumulación y distribución que es una de sus consecuencias en el mediano plazo, la idea de cobertura universal se convierte en una aspiración que no puede datarse, o, peor aún, una posible amenaza para aquellos sectores con derechos adquiridos que se atrincheran tras los beneficios recibidos, percibiendo como nivelación hacia abajo toda propuesta de otorgar proyección nacional a los vínculos solidarios consolidados en la esfera gremial o sindical.

La caída del peronismo abre un período de inestabilidad del régimen político, debilidad del sistema de partidos, generación de vínculos directos entre corporaciones y agencias del aparato estatal, condiciones que afectarán considerablemente la capacidad de los gobiernos para regular las diferentes arenas de política. Cada vez en mayor medida, y en tanto la conducción centralizada se debilita progresivamente, la penetración de actores sociales y políticos en los organismos de decisión dependientes del Ejecutivo, y la "feudalización" resultante de la conformación de diferentes clientelas, determina que en el interior del aparato estatal coexistan diferentes proyectos políticos, no siempre compatibles entre sí.

La pérdida de capacidad reguladora por parte del Estado se manifiesta en toda su magnitud en otro escenario de movilización social, contemporáneo al estallido del Cordobazo y sus secuelas. Una agónica disposición del gobierno del general Juan Carlos Onganía demostró la persistente capacidad de negociación del sindicalismo. La ley 18.610, sancionada en febrero de 1970, dispuso la extensión del sistema de obras sociales, bajo su control, a la totalidad de la población trabajadora en relación de dependencia. Esto significó la cristalización de las modalidades de cobertura basadas sobre la solidaridad grupal, que habían sido ya superadas en países cercanos como Brasil y Chile.

Un escenario de impotencia o desinterés del Estado por la regulación del sistema de servicios es el que favorece las condiciones de consolidación del pacto corporativo que constituyeron las corporaciones sectoriales en el interior del Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS) con posterioridad a la sanción de la ley 18.610. Esos actores corporativos se habían fortalecido en los años '60 cuando las organizaciones representativas de la población beneficiaria entregaron su representación política a la CGT. Por su parte, las organizaciones de proveedo-

res, representantes de profesionales independientes, sanatorios y clínicas privadas, comenzaron en esa misma década a controlar el mercado de servicios de atención médica bajo condiciones de oligopolio de la oferta. Las vinculaciones entre estos dos polos, en parte conflictivas y en parte sostenidas por una alianza defensiva contra las pretensiones de control de los organismos del Estado, se constituirán —a partir de la conformación de mercados locales abiertos a la totalidad de la oferta, modalidades de pago basadas sobre la remuneración por acto médico y precios uniformes establecidos por el nomenclador nacional de prestaciones— en la principal instancia de regulación a nivel macro de los servicios de atención médica para beneficiarios de la seguridad social.

Los años '90 fueron un momento de superación de la segunda coyuntura crítica. La forma particular que asume la ruptura de este pacto corporativo —de manera independiente a la intervención del Estado en 1993— a través del debilitamiento de los vínculos asociativos y el surgimiento de modalidades de gestión empresaria fue la que estimuló la generación de nuevas reglas de juego, responsables de los resultados verificados a partir de los procesos de reforma.

Las dimensiones de este artículo no permiten una descripción completa de los instrumentos aplicados a la reforma de los '90.

En términos muy generales habría que señalar que la desregulación de las obras sociales se produjo de manera incompleta y tardía, mientras la vigencia de la libertad de contratación entre entidades financieras y proveedores se impuso rápidamente y modificó significativamente la estructura y organización de la oferta de servicios. Independientemente del fracaso de la desregulación y la introducción de mecanismos de competencia, la preocupación por mejorar la gestión de las obras sociales tuvo un respaldo importante del Banco Mundial, que otorgó créditos en condiciones muy favorables a las entidades que aceptaban participar de su programa de reconversión. Nunca se publicitaron los resultados de ese programa.

En lo referido al sector público, la transformación del hospital a partir de su incorporación al régimen de autogestión tuvo efectos limitados. La captación de nuevos recursos no fue significativa, la preocupación por la eficiencia se canalizó en algunas jurisdicciones en el fortalecimiento de la atención primaria, la heterogeneidad de situaciones siguió siendo la regla, reproduciendo la lógica de particularismo que caracterizó el desarrollo histórico del sistema.

.....
"EL PERONISMO CONSTRUYE UN RÉGIMEN FUERTEMENTE CONTROLADO DESDE LA CÚSPIDE. LA RELACIÓN ENTRE APARATO ESTATAL Y ORGANIZACIONES INTERMEDIAS SE ARTICULA EN UN JUEGO DE BENEFICIOS Y CONCESIONES RECÍPROCAS, CON UN FUERTE CONTROL VERTICAL FUNDADO EN LA SINGULAR CAPACIDAD DEL PRESIDENTE DE MOVILIZAR RECURSOS Y ADHESIONES PARA SU POLÍTICA."
.....

Insumos para una agenda propositiva

Esta inmersión en algunos antecedentes históricos no ha sido preparada como muestra de acontecimientos curiosos del pasado nacional. Intenta mostrar el conflicto permanente entre los principios definidos como orientadores necesarios de la actividad de los servicios si se quiere apuntalar valores asociados al bienestar social, y las presiones de los intereses particulares sobre agencias estatales carentes de la unidad y la coherencia indispensables para diseñar instituciones / reglas de juego acordes con esos valores.

Buscar acceso universal y equitativo en relaciones sociales que nunca lo identificaron como valor sustantivo parece una tarea imposible. En sistemas como el argentino las tensiones entre universalidad / particularismo, ciudadanía / clientela, representación parlamentaria / corporativismo, decisiones institucionales / puja distributiva, organizaciones de base popular / sindicatos controlados por cúpulas prebendarias, son las que verdaderamente importan en la definición del sistema de servicios de atención médica. Los referentes valóricos forman en general parte de un discurso basado en un deber ser tecnocrático y son rápidamente superados por la necesidad de dar respuesta a exigencias provenientes del sistema político. Sin embargo, no toda la responsabilidad incumbe a los dirigentes, hay rasgos de la cultura política que seguramente inciden en la pasividad de los ciudadanos / beneficiarios. Por motivos aún no suficientemente explicados, la apelación a la ciudadanía no ha incorporado como ingrediente sustantivo la demanda de servicios de salud. El acceso a la atención médica se percibe como una cuestión privada, la relación con el médico lo es aún más; ningún dirigente –sindical o médico– ha reconocido nunca el carácter público del sistema de contribuciones obligatorias, rechazando el derecho del Estado para intervenir en su funcionamiento.

Paradójicamente, cuando se trata de fijar metas de gobierno, los funcionarios formulan objetivos como si se tratara de una construcción ex novo, de un espacio abierto y libre de obstáculos sobre el que fuera posible comenzar a colocar los cimientos de un edificio fundado sobre los parámetros racionales proporcionados por el sanitarismo o la ciencia de la administración. Ese doble discurso hace posible que la utopía del sistema único siga vigente entre nosotros. Una serie de proyectos, algunos ya convertidos en ley, aspiran a instalar en el país una reforma de esa magnitud.

Si el sistema único, presunto garante de equidad, se ha convertido en un camino cerrado, ¿debe predicarse la resignación?

No necesariamente. Si se supone la presencia de un poder político dotado de capacidades institucionales, cohesionado en torno a la convicción de que el Estado debe, puede y tiene vocación de garantizar el derecho a la salud, un camino posible sería comenzar a regular las actividades de cada subsistema, procurando mejorar en cada uno de ellos la situación de la población con dificultades en el acceso. Voy a mencionar un par de ejemplos.

En el subsistema público se predica como panacea el fortalecimiento de la atención primaria. Algunas jurisdicciones han avanzado en esa dirección. Si embargo han olvidado un principio de gestión reconocido por la experiencia internacional en el tema: la identificación de la población a cargo. Se sigue trabajando en función de la demanda espontánea. Resultado: no se conocen los límites al acceso, ni se pueden recoger indicadores confiables de impacto. Tampoco se puede garantizar un financiamiento estable. Un mensaje claro a la ciudadanía, por parte de un gobierno provincial auténticamente interesado, sería garantizar

transferencias financieras hacia las diferentes regiones basadas sobre un monto por cápita, una vez establecidas las necesidades en salud a partir de indicadores diseñados ad hoc.

Respecto de las obras sociales, un gesto expresivo de una auténtica vocación de cambio sería resolver la disputa por la

devolución a las obras sociales de los recursos remanentes del Fondo de Redistribución (depositados en el Banco Nación y estimados en noviembre de 2009 en 3.200 millones de pesos). Una manera de sustraerlos a la presión de los grandes gremios que definió históricamente su distribución, sería recuperar las resoluciones N° 824 y 1162 de 1985, que disponían la utilización de los recursos de ese fondo para otorgar apoyo financiero prioritario a las obras sociales que presentarían “un caudal de ingresos inferior al promedio general en razón de la remuneración promedio de la rama de actividad que cubren”.

Más lejos de la utopía, podría ubicarse un registro sistemático de la utilización de atención médica por parte de beneficiarios de las obras sociales, como instrumento para verificar la efectividad de la cobertura brindada. La información resultante podría respaldar la intervención de aquellas que no cumplen satisfactoriamente sus funciones.

Hay una serie de recomendaciones proveniente de diferentes experiencias de reforma que pueden utilizarse para la reflexión: pensar la universalidad como meta y no como instrumento; generar pequeñas reformas instrumentales orientadas hacia un resultado determinado; reconocer que las instituciones no se importan ni se construyen desde cero, dependen de la historia, la cultura y la trama de relaciones en la que se insertan.

.....
 BUSCAR ACCESO UNIVERSAL Y
 EQUITATIVO EN RELACIONES
 SOCIALES QUE NUNCA LO
 IDENTIFICARON COMO VALOR
 SUSTANTIVO PARECE UNA TAREA
 IMPOSIBLE.

Ideas para que todos tengamos derecho a la ciudadanía

La cuestión social y sanitaria

La apatía del Estado y la falta de voluntad política para cambiar la situación dejan el campo libre al juego de los intereses particulares.

Por Aldo Neri

Médico sanitarista, ex Ministro de Salud y ex diputado por la UCR



El reconocimiento de derechos y obligaciones sociales, tanto por parte de la población como del Estado, ha transitado un camino zigzagante y complejo en la historia, muy condicionado por los cambios en la producción, el conocimiento, la distribución del poder y el contexto cultural de cada sociedad. Al menos en Occidente, y simplificando bastante, podemos decir que hay, desde el siglo XVIII, una progresión que va desde los derechos civiles, sigue con los políticos y culmina con los

económico sociales y culturales. A la par de esta evolución se complejiza el rol del Estado como ejecutor o al menos garante de su cumplimiento. Jean-Jacques Rousseau y John Rawls podrían servir como hitos simbólicos y cronológicos de un recorrido que en el intermedio enrola una pléyade de pensadores que le dieron sustento filosófico al mismo.

Cosas que habían sido antiguamente responsabilidades libradas predominantemente a la voluntad y posibilidad de las familias,

como la educación de los niños, la atención de la enfermedad o la protección de los viejos, pasaron a incluirse en formas más o menos socializadas de prestación. En Europa, y luego espectacularmente en América, los cambios se inscribieron en dos corrientes mayores desde fines del siglo XIX y a lo largo del XX: la que condicionaba los servicios sociales como ampliación de los derechos laborales y la que los adscribía entre los inherentes a la condición de ciudadanía, o sea universales. Fue también variado

el modo y grado de participación del Estado y las organizaciones intermedias en su cumplimiento. En cada país estos modelos se mezclaron, cuando no se superpusieron, según características locales, con la excepción de los servicios homogéneamente estatales de los países comunistas.

La gran consolidación de esto que se llamó, a pesar de su diversidad, el Estado de Bienestar, se produjo a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial como expresión de la etapa de capitalismo administrado que entonces se inicia, y que empieza a cruzir y a levantar interrogantes y desafíos a lo largo de la década de los '70.

La Argentina se inscribe en esa evolución, con sus particularidades. Si reconocemos como políticas sociales directas y principales a las representadas por los servicios de salud, la educación y las prestaciones económicas de la seguridad social, y las clasificamos según los parámetros de universalidad versus parcialidad e igualdad versus desigualdad —lo que constituye claramente una clasificación ideológica relacionada con la discusión central desarrollada hoy sobre la cuestión social—, encontramos que únicamente la educación aspiró entre nosotros a llenar los criterios para alcanzar igualitariamente a todos. Por las razones que los historiadores nos cuentan, así la pensaron los liberales del siglo XIX, y así evolucionó durante más de la mitad del siglo siguiente, tergiversando cada vez más su ideología de origen en los últimos cincuenta años.

Los beneficios económicos de la seguridad social adscribieron entre nosotros al modelo que se desprendía del derecho laboral, ratificado por la realidad de un mercado de trabajo que, durante un largo lapso, tendió al pleno empleo formalizado, lo que estimulaba una visión de futuro que empezó a desdibujarse en los años '70, sin que aún hoy las instituciones de protección social hayan asumido la nueva realidad. Así, la jubilación, las asignaciones familiares y el seguro de desempleo fueron beneficios recibidos por las familias trabajadoras en la economía formal. Para los "otros"

necesitados quedaban los programas asistenciales de variada índole a cargo del Estado.

Por su parte, el área de salud fue multiforme: siempre fragmentada en distintas jurisdicciones públicas y privadas, incoordinada y desigual, globalmente ineficiente, donde aún son mayores los despilfarros que las carencias. Hospitales y centros de salud estatales (hoy mayoritariamente provinciales y en menor grado municipales), a los que supuestamente podemos gratuitamente acceder todos, sin distinción; un sistema muy estratificado de obras sociales gestionadas por los sindicatos, inscripto dentro del concepto tradicional de seguridad social; formas variadas de seguros voluntarios comerciales

.....
 "POLÍTICA SOCIAL ES MUCHO MÁS QUE LOS SERVICIOS SOCIALES DIRECTOS DE SALUD, EDUCACIÓN, PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, Y PROGRAMAS ASISTENCIALES PARA LOS MÁS POBRES"

privados (prepagos), en la última década cada vez más asociados a obras sociales, y un importante sector privado prestador, con poca vigencia del mercado liberal de antiguos tiempos, pero prestador central por contrato de servicios para obras sociales y prepagos. La población se encuadra en los distintos subsistemas para recibir el servicio que necesita, o como es frecuente en más de uno de ellos, según su condición económica, laboral y cultural.

La evolución de estos servicios sociales directos —y por ende la de los derechos que ellos representan— reflejó la de la sociedad argentina de los últimos cuarenta años, en su principal tendencia: la profundización de la desigualdad. Y ello en los diversos terrenos en que se expresa: la distribución del ingreso, los niveles de pobreza e indigencia, las oportunidades de empleo decente, la calidad de los referidos servicios sociales que la gente recibe, el acceso a la vivienda y la infraestructura y ambiente en que se asienta, las facilidades recreativas y culturales, la participación societaria y política. Todo

lo que, sin venir de ningún modo de un pasado ejemplar, revirtió progresivamente su tendencia a mejorar.

Anoté más arriba que clasificar los servicios que instrumentan derechos en universales e igualitarios o en particulares y desiguales era una visión ideológica que es necesario explicitar. Nadie, lo reconozca o no, evalúa una realidad social neutralmente. Una cosa es la objetividad indispensable en el registro de los hechos, y otra la calificación de bueno o malo, deseable o indeseable, que le sigue. Es el paso previo a la política, que dice cómo aspira a modificarlo. Por ello, estos comentarios se inscriben en un futuro deseable en que cada quien, por su sola condición de integrante de esta sociedad, acceda a servicios educativos y de salud de buena calidad e igualitarios, así como a un ingreso básico como garantía de dignidad y supervivencia, modelo de protección social sobre el que pueda construir su mayor o menor prosperidad de acuerdo con sus condiciones y su suerte.

En el campo de la salud hubo intentos de cambiar la realidad aludida más arriba. Desde la gestión del ministro Ramón Carrillo en el primer peronismo, el proyecto de Sistema Nacional Integrado de Salud en el último gobierno de Juan Domingo Perón hasta el proyecto de Seguro Nacional de Salud durante la presidencia de Raúl Alfonsín. Como proyectos de reforma estructural y global todos se frustraron, independientemente de los progresos parciales o sectoriales que se alcanzaron en esos y otros momentos de nuestra historia contemporánea.

En un área social tan fuertemente corporativizada como la de la salud, con sectores con mucha fuerza para neutralizar la iniciativa política, podríamos listar las principales resistencias según su intensidad relativa: encabeza el sindicalismo, por ser las obras sociales una fuente central de su poder económico y político; sigue un sector privado con una lógica de medicina de mercado incompatible con una democratización del área —ahora además en buena parte asociado al sindicalismo—; un mercado químico farmacéutico que

absorbe casi un tercio del gasto global en salud de los argentinos, claramente sobredimensionado respecto de necesidades sociales; la rigidez burocrática de los hospitales públicos frente a los cambios necesarios; una profesión médica muy fragmentada en sus intereses pero globalmente conservadora; la opinión de sectores de población de clase media y alta que se aíslan y abroquelan en las ventajas ya obtenidas y recelan de los cambios, y una dirigencia política que en buena parte no entiende el campo ni quiere asumir riesgos frente a reformas lentas, conflictivas, y de resultados inciertos.

Como aderezo a este cuadro complejo, existen componentes psicosociales que hacen de estos temas terreno para mucha emoción, en parte inconsciente, mucha retórica, y olvido fácil, pasado el conmovedor episodio coyuntural de la enfermedad o la muerte. Pero si bien es cierto que lo dicho dibuja un panorama de dificultades para propiciar reformas integrales, también lo es que ello no es imposible, como lo demuestran otros países que han avanzado, sin panaceas, hacia una universalización de servicios más igualitarios y de mejor calidad, como los nórdicos, Gran Bretaña, Canadá, Cuba o Costa Rica.

Y lo primero a tener en cuenta para encarar tales cambios es la obviedad de que se surte salud a través de muchos otros canales además de los servicios específicos: educación, empleo, ingreso, vivienda, ambiente cuidado, relaciones sociales, etcétera, hacen salud, porque la salud es función de la calidad integral de vida, en la cual los servicios médico asistenciales representan un componente más, aunque indispensable. Lo cual enlaza el problema con una discusión –postergada en nuestro medio– sobre una visión aggiornada de la política social. Sin ella, sería puro voluntarismo pretender que un sector aislado realice reformas sustantivas que amengüen las desigualdades vigentes, en tanto las demás políticas las profundizan.

Política social es mucho más que los servicios sociales directos

de salud, educación, prestaciones económicas de la seguridad social, y programas asistenciales para los más pobres: es el resultado de un conjunto de políticas públicas entre las que se destacan la estructura impositiva como instrumento poderoso de redistribución del ingreso, la coparticipación federal, las prioridades en la inversión pública (¿transporte popular o línea aérea?, ¿agua potable o infraestructura para barrios suntuarios?), estructura de subsidios del Estado a tarifas y empresas. El resultado del conjunto es regresivo en la Argentina, y aporta a la cristalización de la dualidad social que sufrimos.

Pero en cuanto a las políticas sociales directas, no todas son malas noticias: fue positiva la universalización de la jubilación básica, aunque mal hecha porque resolvió el problema para los que estamos pero no legisló para los que vendrán, en la equivocada hipótesis de que lo resolverá el mercado de trabajo. También fue buena noticia la asignación al niño de familias en la informalidad laboral, que aunque no sea realmente universal abre la oportunidad de avanzar en el diseño de un ingreso de ciudadanía. Pero educación y salud no recibieron auspicio equivalente. Es que aquí no se trata sólo de dinero y de hacerlo llegar sin condicionamientos ni discrecionalidades; aquí se trata de intereses creados significativos, económicos y de poder, así como de pautas culturales excluyentes que tienden a consolidarse en los grupos sociales si no hay una prédica y una política enérgica que las enfrenten. Y además, se trata también de servicios que requieren recursos humanos intensivos, cuyos profesionales, técnicos y oficios diversos han sufrido el deterioro cualitativo provocado por los avatares de nuestra vida institucional y la ausencia de políticas previsibles y sostenidas en el tiempo, con sus secuelas de frustración, desapego y cinismo.

En el caso del servicio de salud, y en comparación con otras situaciones latinoamericanas, no es la insuficiencia de recursos lo que explica nuestro déficit. El gasto nacional en servicios personales

de salud ronda el ocho o el nueve por ciento del PBI, lo cual no es poco, a pesar de que casi la mitad sea gasto directo, del bolsillo de las personas, transparentando los límites del aporte a una mayor equidad de la parte de gasto institucionalizada a través del Estado y las obras sociales. Cosa que se evidenciaba, cuando teníamos estadísticas confiables, en que la encuesta de hogares mostraba una proporción mayor de gasto en atención de la salud –sobre todo en medicamentos–, y en relación con el ingreso, en las familias pobres que en las más acomodadas.

¿Dónde está el déficit, entonces, si no es en los recursos? Tampoco está en ideas: la salud pública sabe qué es un buen servicio de salud a la altura de la ciencia actual y del desarrollo cultural de la sociedad. El déficit radica en la apatía del Estado y la falta de voluntad política para cambiar, y en una paralela carencia de conciencia y voluntad social para ello; ambas se realimentan dialécticamente, dejando el campo libre al mero juego anárquico de los intereses particulares. Pero existen responsabilidades de diferente grado: el sistema político está para detectar necesidades y orientar soluciones y, además, la política también es docencia (lo saben bien los demagogos). Dentro de una redefinición de la seguridad social como derecho de ciudadanía garantizado por el Estado, tiene su lugar un seguro de salud universal e igualitario, con prestadores tanto estatales como privados o de entidades sociales, en un marco regulatorio común gestionado por el Estado, porque el servicio de salud, como el educativo, es ámbito público, de interés común, lo preste quien lo preste.

Y a su vez, esto se incorpora a una discusión más general que se debe la Argentina. Así como resulta indispensable proyectar nuestra pauta productiva más allá del corto plazo, tenemos que acordar la pauta distributiva a sostener en el tiempo. De allí puede surgir una política social más integral e integrada que hoy no tenemos. Sólo así estaremos no meramente recuperando presente, sino también construyendo futuro.

Las causas de persistencia del hambre en el mundo y la Argentina

Cuando comer es un problema



Por Roberto Cittadini
Coordinador del Programa Pro Huerta - INTA

El presente artículo se propone reflexionar sobre la compleja multidimensionalidad de la problemática de la seguridad y soberanía alimentarias. Se presentará la caracterización emergente del problema y las distintas posiciones al respecto de los actores centrales y su evolución. Intentaremos reflexionar sobre las causas subyacentes, destacándose las limitaciones sociales y ambientales del estilo de desarrollo predominante. En la reflexión sobre propuestas superadoras se rescata el rol de la agricultura familiar y la necesidad de impulsar procesos de desarrollo territorial, socialmente incluyentes y ambientalmente sustentables.

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) se

fijó como meta reducir a la mitad el número de desnutridos para 2015. Recientemente, asumieron que dicha meta “es un objetivo irrealizable”, reconociendo la existencia de 1.020 millones de personas con hambre. Esta situación tiene lugar en un contexto de fuerte incremento de la producción mundial de alimentos. Entre 1990-1997 la producción mundial per cápita de alimentos creció un 25 por ciento.

¿Por qué persiste y se agrava esta situación de carencia alimentaria a nivel mundial? ¿Cuáles son sus causas? ¿Qué propuestas es posible ensayar? ¿Y cuáles han sido los términos en que se ha debatido este problema?

El acceso a los alimentos ha sido una preocupación central de las sociedades humanas a lo largo de la historia. Desde la teoría malthusiana

(1798), el problema del acceso al alimento aparece como un problema centrado en el volumen de la producción. Con la Revolución Industrial las sociedades complejizaron su organización socioeconómica y este problema pasó de la esfera privada de la unidad doméstica a resolverse en la esfera pública del mercado. Al naturalizarse su intercambio en el mercado, el alimento se convierte así en una mercancía.

Este debate se ha reeditado respecto de cómo garantizar a nivel global un adecuado balance entre las capacidades de producción y la satisfacción de las necesidades de la población mundial. Este enfoque resulta insuficiente para abordar la compleja multidimensionalidad del problema. La experiencia histórica muestra que aun cuando la humanidad haya logrado garantizar un balance global positivo, el problema persiste.

Esta paradoja se explica porque el crecimiento de la producción se genera en un contexto de fuerte desequilibrio en la distribución de la riqueza generada.

Los agentes económicos orientan su producción buscando satisfacer el consumo de los sectores que concentran los ingresos. Incluso los países subdesarrollados orientan la producción hacia la demanda solvente de países centrales, comprometiendo el abastecimiento alimentario de su población.

El problema de la inseguridad alimentaria no se debe a una insuficiente provisión de alimentos, sino a las desiguales condiciones de acceso entre personas y pueblos. Desde principios de los '80 el economista indio Amartya Sen, Premio Nobel de Economía (1998) y uno de los principales impulsores de las teorías del desarrollo humano, impulsa esta visión.

El concepto mismo de seguridad alimentaria se encuentra en debate y proceso de construcción,

.....
"EL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA NO SE DEBE A UNA INSUFICIENTE PROVISIÓN DE ALIMENTOS, SINO A LAS DESIGUALES CONDICIONES DE ACCESO ENTRE PERSONAS Y PUEBLOS"
.....

configurándose como un concepto eminentemente político. La FAO comienza a utilizarlo en 1974. En 1992 la Conferencia Internacional sobre Nutrición define la seguridad alimentaria como "la necesidad de que todas las personas tengan acceso en todo momento a alimentos inocuos y nutritivos que les permitan mantener una vida sana y activa". La Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996) identifica el concepto de seguridad alimentaria como "el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada", considerando además que "para mejorar el acceso a los alimentos es imprescindible erradicar la pobreza".

En contraposición a las posturas "oficiales", las organizaciones sociales nucleadas en la Vía Campesina elaboraron en 1996 el concepto de soberanía alimentaria como "el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas de producción, distribución y consumo", incluyendo "el derecho de los pueblos a priorizar la producción agrícola local para alimentar a su población, el derecho de los campesinos a producir sus propios alimentos, el derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias de bajos precios (dumping) y la participación de los pueblos en la definición de la política agraria".

En 2009 una nueva Cumbre Mundial sobre la Alimentación proclama que "la situación constituye una lacra inaceptable" y afecta "la dignidad de una sexta parte de la población mundial". En esta ocasión el Foro Paralelo de movimientos sociales plantea la necesidad "transformar el sistema alimentario actual para asegurar que aquellos y aquellas que producen los alimentos tengan un acceso equitativo a y el control sobre, la tierra, el agua, las semillas, la pesca y la bio-

diversidad agrícola”.

De esta manera, seguridad y soberanía alimentaria constituyen un debate abierto, que reconoce como ejes centrales la cuestión del derecho y el problema del acceso, vislumbrando el sentido esencialmente político de la discusión y la necesidad de analizar qué orientación guía las acciones y objetivos de las políticas.

En nuestro país se recrea a nivel nacional esta situación de hambre con excedente de producción. La cantidad de alimentos que produce la Argentina se estima que puede cubrir las necesidades alimenticias de 400 millones de personas. Sin embargo existen vastos sectores de la población con problemas de acceso a cantidad y calidad de alimentos sanos y nutritivos. Esta situación se ha visto más agravada en momentos de crisis, como 2001, donde la dinámica del desempleo, subempleo y precarización conllevó una explosión de la polarización y exclusión social sin precedentes (42,9% de desempleo abierto, 57,5% de la población en situación de pobreza, y 27,5% en situación de indigencia) reinstalando en la sociedad la problemática del acceso a la alimentación.

A partir de 2003 comienza a instalarse un nuevo modelo de desarrollo nacional, que impulsa la recuperación del rol del Estado en el funcionamiento de la economía y la instrumentación de políticas públicas. Se revierte progresivamente dicha situación y la Argentina registra más de un lustro de crecimiento económico que ha permitido una importante reducción de la pobreza y el desempleo. En el ámbito de las políticas sociales, las acciones del Ministerio de Desarrollo Social así como también la política previsional vigente y la reciente Asignación Universal por Hijo, significan una muy importante contribución a mejorar las posibilidades de acceso a los alimentos de los grupos socialmente vulnerables.

Sin embargo, aún no logra superarse la existencia de un “núcleo duro” de población en

situación de pobreza y desempleo estructural, así como otros fenómenos relativamente “novedosos”: población empleada en situación de pobreza, con empleos de baja calidad –precarios, informales y bajo nivel de ingresos–, y con sobreexplotación horaria. Para un importante sector de nuestra población persisten problemas de acceso a los alimentos.

Las transformaciones en el sistema agroalimentario global

En el ámbito científico-técnico el debate sobre la seguridad y soberanía alimentaria se expresa en términos de la evaluación del proceso conocido como la revolución verde. Existe cierto acuerdo de parte de organismos internacionales respecto de que permitió garantizar el balance positivo entre oferta y demanda de alimentos a nivel mundial. Investigadores de diversas disciplinas analizan cómo generó un conjunto de transformaciones que –contradictoriamente– contribuyeron a agravar el problema.

La agricultura tradicional tendía a basarse en la combinación y rotación de cultivos, su articulación con la ganadería, el reciclaje de nutrientes, etc., donde la utilización de insumos externos era mínima. El proceso de modernización tendió a reemplazarla por un modelo de especialización productiva para el mercado, centrado en semillas mejoradas y un paquete tecnológico que incluía la fuerte incorporación de insumos externos, fundamentalmente fertilizantes y agroquímicos. Este paquete ha incluido una creciente mecanización que redujo los requerimientos de mano de obra. El modelo de especialización productiva simplificó los agroecosistemas y tendió al aumento de la escala de explotación, desplazando masivamente a productores.

Las transformaciones que suscitó este proceso de modernización no constituían (ni constituyen) el único sendero de acción posible para elevar la productividad, como lo demuestran múltiples experiencias como la Granja Ecológica Naturaleza Viva (Guadalupe Norte, Santa Fe), y distintos estudios donde la producción mixta y biodiversa optimiza la eficiencia energética de los grandes establecimientos convencionales, de las pequeñas fincas (menos de 10 hectáreas) y en

fincas de tamaño mediano a grande (40 hectáreas). Es interesante notar que las plantaciones de monocultivo en un terreno grande habitualmente tienen mayor rendimiento que los monocultivos en terrenos pequeños. Sin embargo, los policultivos en terrenos pequeños tienen mayor productividad que los monocultivos de los grandes terrenos. Esto se debe, principalmente, a que los policultivos son sistemas multifuncionales, donde crecen muchos tipos de cultivos y varios productos animales. Además de que la productividad es mayor debida la suma de las producciones de las distintas variedades de cultivo y animales, el ecosistema está proporcionando una gran variedad de servicios ecológicos, constituyendo un sistema muy eficiente en el uso de la tierra.

Con la revolución verde se afianza un modelo de agricultura industrial que domina los distintos eslabones desde criterios de rentabilidad, donde los alimentos crecientemente no son de origen local sino que recorren distancias cada vez mayores, con el consiguiente gasto energético. La comunicación masiva construye patrones de consumo donde se prioriza la imagen sobre la calidad nutricional. La comercialización se organiza en largas cadenas y no se respeta la estacionalidad de los productos según la región y en muchos casos tampoco garantizan inocuidad para la salud humana. Este modelo de consumo, producción, comercialización y distribución conlleva un alto impacto ambiental, un efecto negativo sobre la salud, un alto gasto energético y un precio final alto.

Las políticas impulsadas desde la OMC y los tratados de libre comercio han puesto en peligro las producciones nacionales de alimentos, obligando a los campesinos a producir cultivos comerciales y comprar sus alimentos a las multinacionales. Así Egipto, antiguo granero de trigo del Imperio Romano, se convirtió en el primer importador; Indonesia, una de las cunas del arroz, hoy importa arroz transgénico; México, cuna de la cultura del maíz, importa hoy maíz transgénico.

El retroceso de la agricultura familiar y campesina aumentó el número de personas con problemas de acceso a los alimentos y su desplazamiento a engrosar sectores marginales de las

periferias urbanas, donde es limitado su acceso al mercado de trabajo formal. El retroceso del Estado en su rol de garante de derechos básicos y prestador de políticas universales, y la creciente concentración económica, agravaron las condiciones de vida de estos sectores sociales.

En la Argentina este modelo de modernización dio lugar a un proceso de reestructuración agraria caracterizado por un masivo proceso de especulación agraria, mayor concentración de la tierra, aumento de la superficie por unidad productiva y el surgimiento de nuevos actores –grandes contratistas y pools de siembra–. Un resultado central es la exclusión masiva de una vasta cantidad de actores tradicionales: pequeños productores, campesinos, productores familiares, chacareros, colonos, trabajadores rurales, comunidades y pueblos originarios. En el período 1988/2002 se observa una fuerte disminución de total de las explotaciones agropecuarias (desaparecieron más de 85.000) y el aumento de la superficie promedio (de 424 a 524 hectáreas). Este proceso conllevó un creciente despoblamiento rural, desertización socioeconómica y desvertebramiento territorial.

Otro aspecto negativo son las consecuencias ambientales indeseables, pérdida de biodiversidad y cambio climático. El INTA ha alertado sobre los problemas de sustentabilidad ambiental y ha planteado la necesidad de integrar prácticas de menor impacto. Sin embargo, se observan bajos niveles de incorporación de dichas prácticas. La tendencia creciente al monocultivo genera externalidades negativas sobre el patrimonio natural: exportación de nutrientes, degradación del suelo, pérdida de biodiversidad, contaminación de acuíferos, etcétera. El riesgo de deterioro ambiental es mayor en las zonas marginales, anteriormente ganaderas o mixtas, por la fragilidad de los suelos y el desplazamiento de la agricultura familiar o campesina.

Aun cuando el INTA y el sistema científico-tecnológico puedan generar propuestas técnicas acordes para una agricultura realmente sustentable, debe reconocerse que la gobernanza de este proceso ha sido (y aún es) conducida por criterios de rentabilidad individual y cortoplacista, que no contemplan las externalidades sociales y ambientales generadas, ni aun el deterioro de los recursos prediales. Son necesarias políticas activas que orienten el accionar de los agentes económicos hacia modelos más virtuosos.

La construcción de nuevos paradigmas de desarrollo: el Desarrollo Territorial

La noción de desarrollo se ha complejizado a partir de la constatación de que en los últimos 60 años el crecimiento económico no se tradujo necesariamente en una mejor calidad de vida de la población, sino que en muchas regiones del mundo se evidencia aumento de la pobreza, éxodo poblacional y creciente deterioro ambiental.

Las sucesivas crisis socioeconómicas acontecidas en nuestro país han puesto en evidencia una problemática social profunda, demandando una redefinición del sistema de políticas públicas. Esta realidad enfrenta al sistema público de ciencia y tecnología a demandas aparentemente contradictorias: por un lado, el desarrollo de “tecnologías de punta” acordes con el modelo de agricultura industrial y su inserción en el comercio internacional de commodities agropecuarios, y por el otro, la promoción de un desarrollo territorialmente equilibrado y socialmente integrador.

A lo largo de su historia, el INTA ha tendido fuertes vínculos con los distintos actores del medio, y en este contexto es interpelado a la búsqueda de nuevos paradigmas interpretativos de la cuestión del desarrollo. En virtud de ello, el INTA ha asumido en su Plan Estratégico Institucional 2005-2015 la necesidad de orientar su accionar con un enfoque territorial del desarrollo, a fin de cumplir su misión institucional.

Para ello es preciso contar con nuevos marcos conceptuales y capacidades de acción, acordes con la complejidad de un escenario con nuevos actores y nuevas dinámicas sociales. Desarrollar conocimientos y capacidades que abarquen la realidad de los territorios “vivos”, reconociendo al territorio como “cuadro de vida”: sus actores, historias, culturas, instituciones, relaciones sociales, flujos económicos, mecanismos de generación y apropiación de valor, necesidades, el ambiente natural y sus bienes, los procesos de innovación y generación de conocimiento, los conflictos socio-ambientales-territoriales y sus modos de gobernanza (las diferentes formas de interacción y coordinación entre los actores de las esferas de acción privada, pública y colecti-

va).

Sin embargo, el territorio no es solamente un espacio de relaciones sinérgicas, sino también un espacio de conflictos entre actores y visiones de desarrollo, donde el Estado puede ser animador del desarrollo. Sus agentes deben ser capaces de comprender la complejidad social-económica-política-cultural presente en un territorio, sus sinergias y sus conflictos.

Asumir el enfoque del desarrollo territorial desafía a crear y recrear capacidades para superar las demandas contradictorias, a partir de reconocer y debatir la multiplicidad de visiones acerca del desarrollo e incorporar a la práctica institucional metodologías de diagnóstico comprensivas de las dinámicas sociales y útiles para orientar programas de acción basados sobre alianzas progresivas entre los actores.

La agricultura familiar tiene un rol estratégico. Este concepto refiere a un conjunto diverso de actores e identidades –pequeño productor, minifundista, campesino, chacarero, colono, mediero, productor familiar, trabajador rural sin tierra, pueblos originarios, agricultor urbano, etc.–, y sus actividades agrícolas, ganaderas o pecuarias, pesqueras, forestales, de producción agroindustrial, artesanal y recolección. Algunas definiciones hacen énfasis en las características económico-productivas del sector mientras que otras ponen foco en su compromiso con los territorios en los que se trabaja y vive, como una “forma de vida” y “una cuestión cultural”.

La progresiva toma de conciencia acerca de las consecuencias del estilo de modernización agraria descripto está llevando a los Estados nacionales de la región a instrumentar distintas políticas activas de promoción de la agricultura familiar. Brasil, por ejemplo, con la creación del Ministerio de Desarrollo Agrario, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, la adquisición gubernamental de alimentos de la agricultura familiar para abastecer el Programa Hambre Cero, y el enfoque de la agroecología, o sea la combinación del conocimiento indígena y tecnologías modernas selectas de bajos insumos para diversificar la producción.

En la Argentina, la agricultura familiar ocupa el 13,5% de la superficie productiva y genera

el 19,2% de la producción agraria nacional. La institucionalidad del fomento a la producción familiar cuenta con distintos antecedentes (Programa Social Agropecuario, Minifundio, Cambio Rural, ProHuerta) que facilitaron procesos organizativos y cuentan con ricas experiencias que posicionan la seguridad y soberanía alimentarias en la agenda pública.

Particularmente el Programa ProHuerta, iniciativa conjunta del INTA y el Ministerio de Desarrollo Social, se orienta específicamente a contribuir a la seguridad alimentaria. En sus 20 años de experiencia ha probado su eficaz inserción en los sectores vulnerables, rurales y urbanos, dando lugar a la novedosa categoría de agricultura urbana.

Merece destacarse también la creación del Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar, la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, y más recientemente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Desde el Ministerio de Desarrollo Social se han impulsado iniciativas muy relacionadas –marca colectiva, comisión nacional de microcrédito, monotributo social, etcétera–.

Estrategias hacia escenarios posibles y deseables

La compleja multidimensionalidad del tema obliga a reconocer distintas estrategias que consideramos imperiosas para transitar socialmente hacia escenarios posibles y deseables.

*** Políticas públicas para un desarrollo territorial con equidad social y sustentabilidad ambiental.**

La Argentina cuenta con capacidades –actuales y potenciales– para una producción de alimentos altamente excedentaria respecto de su demanda, y esto constituye una característica que históricamente ha configurado la inserción nacional en el sistema de comercio internacional. Sin dudas que un aprovechamiento social y ambientalmente sustentable de estas capacidades contribuirá a consolidar un proyecto integral de desarrollo nacional. Sin embargo, si asumimos como objetivo estratégico alcanzar la seguridad alimentaria y mejorar nuestra soberanía alimentaria, debemos desarrollar también otras propuestas.

.....
"EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR OFRECE VENTAJAS: PRODUCCIONES MÁS DIVERSIFICADAS, MODELOS MENOS AGRESIVOS CON EL MEDIO AMBIENTE Y MAYOR IMPACTO EN LA GENERACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO."

En este sentido, un primer campo de acción pasa por continuar y profundizar un conjunto de políticas e iniciativas que han mejorado la distribución y el acceso de la población a un conjunto de satisfactores (prestaciones, bienes, servicios) mediante el sistema de políticas sociales, la recuperación de puestos de trabajo, así como también la recuperación de la capacidad de regulación de parte del Estado acerca de los bienes naturales, dadas las limitaciones que han demostrado los mecanismos de mercado para garantizar la reproducción social y de la naturaleza.

*** Políticas específicas de promoción de la agricultura familiar en procesos de desarrollo territorial.**

El desarrollo de políticas activas en seguridad y soberanía alimentarias requiere consolidar el rol estratégico de la agricultura familiar. Su fortalecimiento socioprodutivo es garantía de disponibilidad de alimentos y de entramados sociales locales densos. Legislar, destinar subsidios y protección a la actividad, facilitando el acceso a los bienes naturales, tecnológicos y financieros, es un modo posible de afianzar.

El desarrollo de la agricultura familiar ofrece ventajas: producciones más diversificadas, modelos menos agresivos con el medio ambiente y mayor impacto en la generación de puestos de trabajo: la agricultura familiar genera el 57% del empleo en la actividad rural. Además de estructurarse en circuitos de proximidad, contribuyendo al logro de la seguridad y soberanía alimentarias a nivel local y haciendo más racional el gasto energético.

El afianzamiento de la agricultura familiar requiere la regularización de la tenencia y la facilitación del acceso a la tierra y otros bienes naturales, particularmente el agua. Las políticas de ordenamiento territorial deberían garantizar las áreas necesarias para el desarrollo de la agricultura familiar orientada al abastecimiento alimentario. Regular y generar normativa que proteja los productores que abastecen al mercado local frente a la valorización inmobiliaria que

en muchos casos determina el desplazamiento de la actividad. Se necesitan importantes esfuerzos para reducir las condiciones de necesidades básicas insatisfechas de comunidades campesinas y pueblos originarios, dotándolas de infraestructura social básica, (caminos, infraestructura de riego y agua potable, vivienda, electrificación rural, etcétera).

Se abre un campo de acción que confiere condiciones oportunas para favorecer un impulso activo de la autoproducción de alimentos agroecológicos, tanto en ámbitos rurales como en áreas urbanas y periurbanas. Una política pública más activa de promoción de experiencias de agricultura agroecológica ampliaría notablemente su potencialidad.

Los mercados locales requieren ser revalorizados. En estos mercados la calidad está asociada a la producción artesanal y la identidad local. Se debe garantizar la inocuidad construyendo normas de calidad asociadas a las características de la pequeña producción, generando confianza colectiva a través de redes, y promoviendo la certificación participativa. También es necesario generar nuevos marcos jurídicos que contemplen la escala y prácticas de la producción artesanal, y permitan la generación de valor agregado que retiene renta localmente.

Impulsar el Compre del Estado a los productos de la agricultura familiar, como muestra la experiencia brasileña, da excelentes resultados y genera nuevas capacidades en el Estado y en las comunidades.

El rol de los consumidores es central en la valoración de atributos como el origen, las condiciones sociales o ambientales involucradas en el proceso productivo, el origen étnico, las formas de trabajo asociado a su producción, etcétera. La creciente valoración de productos sanos, agroecológicos, naturales, artesanales, socialmente justos, etc., constituye una promisorio y potente capacidad en la criticidad de elección de los consumidores.

*** Políticas de cooperación en autoproducción de alimentos.**

La cooperación internacional destinada a los países más desfavorecidos en muchos casos no ha tenido los efectos esperados. Se impone la necesidad de contar con propuestas de cooperación que consoliden las capacidades de las comunidades para producir sus propios alimentos, así como una agenda global y compromisos reales por atenuar las crecientes desigualdades entre países.

Merece destacarse la experiencia que la Argentina viene desarrollando en Haití desde 2004, a través del ProHuerta –con el apoyo de Cancillería, Desarrollo Social, y el INTA–, contando actualmente con 23 profesionales distribuidos en las diferentes regiones del país, más de 1.800 promotores voluntarios, y más de 11.000 huertas que benefician a más de 80.000 personas. La Argentina aporta asesoramiento técnico y organizativo. Otros países financian la expansión del programa. Esta experiencia se ha convertido en un ejemplo exitoso de cooperación. Frente a la reciente catástrofe se ha previsto un plan de trabajo a cinco años que beneficie a un millón de personas.

Conclusión

La complejidad y multidimensionalidad del problema de la seguridad y soberanía alimentarias excede a una institución o al sector agropecuario. La reversión de los problemas señalados está asociada a la capacidad social (comunidad, país, humanidad) de generar otros modelos de producción, distribución y consumo, que logren un mayor equilibrio entre territorios y poblaciones, y preserven la capacidad del planeta de cobijarnos sustentablemente.

No obstante, la agenda para el sector –orientada a dichos objetivos– es amplia y requiere múltiples estrategias tendientes a un desarrollo territorial ambientalmente sustentable y socialmente incluyente. Particularmente, consideramos muy relevante, a este propósito, el afianzamiento del conjunto de expresiones de la agricultura familiar. En este marco se rescata el aporte innovador en autoproducción de alimentos para la seguridad alimentaria que la Argentina está realizando a nivel nacional, y también en términos de cooperación internacional.

“RECUPERAMOS EL ESTADO”



Agustín Rossi

La búsqueda de consensos sobre cuestiones estratégicas para el país es una de las preocupaciones principales de **Voces en el Fénix**. Por eso nos pusimos como objetivo tener llegada a todos los sectores políticos que quieren un país para todos, con todos aquellos que piensan que la solución no puede pasar por ajustar y reprimir. La intención de esta sección de “Diálogos políticos” es incluir todas las posturas que se paren desde una postura progresista, siempre procurando discutir el largo plazo y aportar a que surjan acuerdos, aun desde la diversidad. Para inaugurar esta sección, Abraham Leonardo Gak dialogó con el presidente del bloque de diputados del Frente para Victoria, Agustín Rossi.

–El origen del Plan Fénix pasa por tratar de generar puntos de acuerdo respetando diferencias. La palabra es un aspecto fundamental. Nos interesa discutir la Argentina de hoy y la que pensamos que debería ser. ¿Cree que actualmente se están confrontando dos modelos, uno representado por oficialismo y el otro por la oposición?
–Hay una confrontación de dos modelos. El problema es que los que son el otro modelo no

lo asumen. Es una discusión que pasa por carriles más ligados a la disputa que a la racionalidad política, por eso es muy pasional. El clivaje que moviliza la discusión es oposición versus oficialismo. Reivindicamos nuestro modelo, no tenemos problemas con eso. Estamos contentos con lo que estamos haciendo. En la oposición la idea de abordar un nuevo modelo aparece muy difusa. Y cuando lo empiezan a decir, a verbalizar, a balbucear, se emparenta con lo peor que le ha pasado a la Argentina en los últimos años. La oposición adoptó una estrategia ideológica, que es lo que hace Mauricio Macri en la ciudad de Buenos Aires: en vez de criticar al oficialismo por el modelo, hacen mayor hincapié en las formas, en las instituciones, pero esconden una visión distinta de la nuestra de la Argentina.

–Usted presenta a la oposición en bloque hacia la derecha y al oficialismo en el sector progresista. ¿No considera que hay figuras en la oposición con las que pueden acordar? Plantear que es blanco o negro no ayuda al diálogo, ¿no le parece?
–Está claro que no toda la oposición es lo mismo.

-Es una definición importante.

-Pero no me gustaría ser indulgente con lo que hacen determinadas fuerzas políticas que en la idea de privilegiar su rol opositor terminan siendo el ariete progresista de la derecha. Lo quiero decir con claridad. En la Cámara de Diputados, con la alianza que hicieron para distribuirse las comisiones, le terminaron dando la presidencia de Agricultura a un hombre de la Sociedad Rural de Formosa; Finanzas a un hombre que viene de la Banca Morgan, y Familia a una mujer que es claramente militante del Opus Dei...

-Yo estoy tratando de sacarlo de la coyuntura...

-Sí, yo me salgo de la coyuntura, pero soy deliberadamente duro porque creo que es un error estratégico. No se puede construir una fuerza política de centroizquierda, o de lo que sea, acumulando con la derecha. Y yendo a la cuestión estratégica, hay que decir que los que nos animamos a esbozar un proyecto de país, a decir qué es lo que pensamos de la economía, del empleo, del mercado interno, del consumo, en general somos nosotros. Al otro sector le cuesta verbalizar su idea de modelo.

-Están agazapados...

-En la ciudad de Buenos Aires se presentaron como aideológicos, hablaban del sentido común de las cosas, hasta que apareció el Fino Palacios y Ciro James. Ahí descubrimos que la derecha es la derecha. Estos amigos a los que usted hace referencia, a la derecha le dicen oposición como forma de no decirle derecha.

-De todas formas lo voy a arrastrar de los temas de la coyuntura. ¿Cuáles son los problemas cruciales que tenemos que afrontar, no aquellos más críticos, sino aquellos imprescindibles para generar otro país?

-Haciendo un poco de historia y saliendo de la coyuntura, tal como ha sido su invitación, hay que decir que desde el '75, cuando fue el Rodrigazo, hasta el 25 de mayo de 2003, la Argentina tuvo la impronta de un modelo económico neoliberal. Con la brutalidad sanguinaria de la dictadura, la incompetencia del alfonsismo y la complicidad del menemismo, se implementó durante treinta años un modelo que trajo secuelas: altos niveles de pobreza y exclusión social, la destrucción del aparato productivo, la concentra-

ción económica en pocas manos en cada uno de los rubros y la destrucción del Estado. En esto años hemos logrado algunas pautas, como recuperar el Estado.

-Pero convengamos que le hace falta una eficiencia o una reforma porque durante treinta años se trató de desmantelarlo...

-Hemos ganado una batalla cultural. Durante muchos años el Estado era un disvalor, un problema para el desarrollo de la economía y el bienestar de los argentinos. Eso quedó de lado. Hoy tenemos un Estado fuerte, con buen nivel de ingresos y de prestaciones. Hace seis años no lo teníamos y hoy el Estado se ocupa de las dos franjas etarias que en cualquier manual de políticas de Estado dice que hay que atender: los adultos mayores y los niños y adolescentes. El Estado recuperó el manejo del ahorro previsional de los argentinos, en una de las medidas más trascendentales del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Era absolutamente irracional que siguiese orientado por la inversión privada. Fue el causante del mayor endeudamiento. De las cosas que perdimos como herencia de estos treinta años de neoliberalismo, hemos recuperado una.

-Sí, pero, ¿qué problemas tienen?

-Uno de los problemas que individualizo es que tenemos una estructura económica altamente concentrada, una economía donde se producen situaciones oligopólicas, una economía extranjerizada en una serie de rubros que son causales de las tensiones inflacionarias. Ante eso, nosotros no vamos en mal camino aunque no hemos llegado al corazón del problema. En seis años se crearon 140 mil empresas, fundamentalmente pymes, que son las desconcentradoras más fenomenales de la estructura económica y grandes distribuidoras del ingreso.





–Además son las que introducen mayor innovación tecnológica...

–Sí. Y mayor valor agregado. En la convertibilidad perdimos 40 mil empresas. Me parece que vamos en el camino a una economía productiva mucho más democratizada, menos oligopólica y concentrada.

–También hay que buscar una distribución del ingreso. ¿No considera que la relación entre los que ganan más y los que ganan menos aún sigue siendo muy desigual?

–Esto es así. No hay mayor mecanismo distributivo que la consolidación del mercado interno, ese es otro valor que hemos conseguido durante estos seis años y que hay que seguir incentivando. Dentro de un año y medio termina el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y dejamos una Argentina con un mercado interno mucho más fuerte que en 2003. Eso significa consumo que se da de una sola manera: muchos argentinos con trabajo bien remunerado. ¿Alcanza? No. Pero es una condición necesaria. Faltan más cosas. El empresario tiene una lógica que hay que cambiar: cuando venimos de la crisis y empieza la recuperación económica es aliado de los trabajadores, pero cuando la recuperación se consolida, empieza esa vieja idea de que el salario es un costo laboral. Y no sólo es eso, sino que también es una fuente de crecimiento económico y de consumo. Es una discusión, además de económica, cultural. A los que más hay que tratar de llegar es a los excluidos. La propia dinámica de crecimiento no alcanzó, no fue suficiente para traccionarlos. En números redondos, en la Argentina hay doce millones de pibes menores de 18 años. Seis millones, incluidos.

Son hijos de 5.200.000 mil trabajadores registrados, o de los 800 mil que ganan más de 4.800 pesos y deducen esa carga familiar del impuesto a las ganancias. Hay otros seis millones que no estaban incluidos: tres millones y medio inscriptos en algún plan del gobierno nacional, fundamentalmente en el Plan Familia, y dos millones y medio que no estaban incluidos. Un millón y medio que ni siquiera tenían DNI, sólo el certificado de nacido vivo. El plan de asignación básica por hijo es una condición necesaria para que ese sector empiece a poder respirar, a tener un piso que le garantice el Estado para empezar a salir y generar otra actividad.

–Mirando al largo plazo tenemos un problema de clasificación de la población activa. La educación tiene que cumplir un rol absolutamente definitorio en la mejor distribución de ingresos.

–Eso es absolutamente así. Tenemos cuatro leyes fundacionales en ese sentido: la de educación técnica, la de educación superior, la de financiamiento educativo y la de educación general. Con la asignación universal aumentó la matrícula en casi un 25 por ciento.

–La batalla más difícil es cambiar la distribución del ingreso, lo que no se ha logrado sustantivamente. La población tal vez no sabe que hay otros elementos que pueden mejorar su calidad de vida, como cambiar la carta orgánica del Banco Central o una reforma tributaria que modifique la estructura regresiva que tiene el país.

–Es necesario al menos empezar a debatirla.

–Cuando dice “al menos” ya no me gusta.

–Es que por lo general se ponen impedimentos. Parece que si se empieza a debatir una reforma tributaria eso genera incertidumbre en la economía. Tenemos que empezar a discutir y ver realmente cómo hacemos para modificar la estructura tributaria en nuestro país.

-No hay verdadera reforma tributaria que sea pacífica, en el sentido de que sea sin resistencias que hay que vencer. Hay que generar alianzas.

-La política es una construcción. Hay que ver cuál es el mejor momento para llevar las cosas adelante. Todos los pasos al mismo tiempo no se pueden dar. Esto es muy simple. Cuando sale Prat-Gay del Banco Central, era imposible pensar en Mercedes Marcó del Pont, en un momento con la deuda defaultada, presión permanente de los organismos internacionales. Cada una de las cosas tiene su tiempo. Este es un buen momento para ver claramente un nuevo funcionamiento del Banco Central, mucho más activo en todo lo que significa la orientación del crédito. Hay que cambiar la estructura financiera de nuestro país, que es deficitaria. Necesitamos un sistema financiero ligado al sector productivo, para lo que el Banco Central es necesario.

-Para muchas de esas cosas hace falta consensuar con otras fuerzas, las propias no alcanzan.

-Nosotros siempre hicimos el esfuerzo. Cuando estatizamos las AFJP hicimos todas las concesiones que nos pidieron. Cuando hicimos la Ley de Medios, también hicimos muchos esfuerzos y una serie de modificaciones. Cuando uno consensúa también necesita la voluntad del otro, hay que ir viendo cómo se llega a esto.

-Seamos optimistas, la sociedad está pidiéndolo.

-Hay que ver cómo se van construyendo esas alianzas y la búsqueda de consenso social. El Parlamento a veces funciona independientemente de la sociedad. Si el Gobierno genera niveles de consenso social, el Parlamento funciona de otra manera. Hoy tenemos una oposición política mucho más virulenta con decisión de generar desgaste al Gobierno; las posibilidades de generar consensos son muy difíciles. Estamos en un momento donde hay que construir consensos, pero no perder de vista cuáles son los ejes divisorios. El Gobierno seguramente debe haber cometido muchísimos errores, pero en sus líneas estratégicas de construcción política no se equivocó. Para algunos es lento, para otros es rápido. No va por los caminos más pavimentados, sino por donde hay más baches. Pero el rumbo que ha elegido el Gobierno invita a soñar que las cosas se pueden resolver y que el país en el que todos imaginamos vivir se puede construir.

El Plan Fénix según Rossi

"Para todos nosotros es una experiencia señera, fue una de las pocas voces que se alzó en un momento donde en la Argentina como en el mundo imperaba el pensamiento único. A diez años que están cumpliendo, esas calificaciones de 'antiguos', que algunos les formulaban en ese entonces, realzan, generan valor y respeto hacia el Plan Fénix de parte todos aquellos que pertenecen al campo nacional y popular o al espacio progresista."

-Convengamos que tampoco ha habido un cambio profundísimo de un proceso dentro del mundo capitalista. A nosotros a veces nos acusan de que somos salvadores del sistema capitalista porque estamos promoviendo un modelo que va a resistir mejor las tensiones sociales.

-El modelo capitalista mundial ha recibido un crack importante, ha dejado enseñanzas en los gobernantes, pero fundamentalmente con el sistema financiero. Hay un discurso en el mundo que facilita que proyectos como el nuestro se puedan pensar. La última vez que estuve acompañando a la Presidenta en el G20, escuché a Nicolas Sarkozy decir que los banqueros nos mintieron y nos están mintiendo de vuelta. Es un dato. O Silvio Berlusconi diciendo en la ONU que no puede ser que la especulación financiera haga que el precio del barril de petróleo valga un día 20 y otro 40, que no se puede especular con commodities.

-Pero el G20 apoya el libre mercado. El camino es muy largo.

-Sí, pero se puede dar la pelea, logramos incorporar a la OIT y a los ministros de Trabajo. Esta semana hubo una reunión de todos los ministros, eso indica que es un lugar donde se pueden plantear cosas, es un escenario flexible. En la última reunión los países europeos presionaron para que sea el G12, la Argentina quedaba afuera. Pero se logró revertir.

-La Argentina entró por las malas razones...

-Por las relaciones carnales, pero terminó siendo un buen escenario. Eso indica que el país va marchando. Así como el reconocimiento de Hillary Clinton, que remarcó que la Argentina es uno de los países que más redujo su deuda. Pese a las dificultades, vamos por buen camino.

-Quería agradecerle por venir.

-Al contrario, gracias a ustedes por invitarme.

“PROYECTOS COLECTIVOS”



Martín Sabbatella

En la línea de seguir abordando las principales cuestiones nacionales desde una óptica progresista, Abraham Leonardo Gak conversó con el ex intendente de Morón y actual diputado por Nuevo Encuentro, Martín Sabbatella, uno de los principales referente del centroizquierda.

–¿Considera que hay dos modelos en pugna, representados por la oposición de un lado y el Gobierno del otro? ¿O hay otras circunstancias que muestran caminos alternativos para generar una mayoría con fuerza que asegure un camino en materia económica, política y social?

–Es fundamental discutir esto, es el debate actual que tenemos los distintos sectores progresistas, populares, democráticos, de centroizquierda. Sigo creyendo que hay dos grandes avenidas del pensamiento. Nosotros pertenecemos a una de ellas. En el 2003 se inauguró una etapa distinta. Hay un antes y un después. Se

volvieron a poner en escena temas que en los '90 habían querido clausurar definitivamente. Esto fue llevado adelante con imperfecciones, timidez, claroscuros, idas y vueltas, cosas buenas y malas; a veces hasta convivieron antídoto y veneno en el mismo lugar. Pero se puso a la Argentina en una de estas avenidas y no en otra, dejando atrás el pensamiento único y el modelo neoliberal, en sintonía con el debate que se está dando a nivel regional, donde surgen gobiernos democráticos y populares cada vez más parecidos a sus pueblos, que también dejaron atrás el Consenso de Washington. Eso se expresa en la recuperación del valor de lo público y del Estado, la mirada de integración regional, la perspectiva de derechos humanos. No es lo mismo “relaciones carnales” que integración regional; indulto que perspectiva de derechos humanos; jubilación privada que jubilación estatal; o que haya o no asignación universal por hijo. Desde un pensamiento nacional, popular, democrático y progresista, es necesario defenderlas. Luego, claramente hay

cosas que están mal, cosas que no se hacen, y otras que son contradictorias. Se repiten las mismas viejas prácticas políticas. Y se deberían profundizar las políticas distributivas. Pero se estableció un piso que es necesario defender para poder perforar el techo. Si uno cree que esto es más de lo mismo, finalmente no hay nada para defender, y si la derecha avanza termina siendo intrascendente porque no hay ningún paso positivo dado. Esa es una mirada equivocada de cierto espacio progresista de la Argentina, que utilizando un discurso que teóricamente va por más, termina siendo funcional a quienes quieren ir por menos, ayudando a constituir mayorías a una derecha que quiere retroceder sobre las cosas positivas hechas. Las fuerzas progresistas y populares no debemos resignarnos a pensar que esto es lo máximo que se puede hacer, ni hay que resignarse a los límites del presente, pero hay que ser muy conscientes de que existe una derecha que actúa ferozmente para volver a las viejas recetas que ya fracasaron. Con autonomía, hay que enfrentar a esa derecha y al mismo tiempo condicionar desde una perspectiva progresista y popular el rumbo del Gobierno.

—¿Cuáles son según su criterio las asignaturas pendientes cruciales que tiene la Argentina?

—Una matriz distributiva más justa de crecimiento con equidad y el fortalecimiento de la democracia. Es fundamental ayudar a que emerjan fuerzas políticas que expresen la renovación de la política y la recuperación del valor de las ideas. Hoy tenemos un sistema de partidos políticos donde nadie sabe bien qué piensa. Son estructuras pragmáticas, funcionales a cualquier ideología, que un día pueden estar en un lugar y al día siguiente en otro. Este sistema tiene que terminar de morir para que pueda nacer otro. Desde el universo progresista y popular hay que construir herramientas que dialoguen profundamente con la historia y se nutran de las distintas tradiciones y culturas políticas. Hay que construir un nuevo relato y un lugar en el que proviniendo de cualquiera de las experiencias populares de la Argentina te puedas sentir cómodo porque en ese relato y en ese espacio también hay parte de tu historia. Hay que dar una lucha frontal contra la corrupción estructural que existe en el Estado y fue-

ra del Estado también. Es una cuestión cultural que implica a los más diversos sectores, y que se ubica como uno de los desafíos que debe encarar esta construcción de una nueva cultura política. Ahora bien, no va a haber mejor calidad democrática e institucional en un mar de pobres y excluidos, y si no se enfrenta la obscena concentración de la riqueza. La democracia y la justicia social van de la mano. Va a haber más democracia si hay más justicia social, y va a haber más justicia social si hay más democracia. Acabamos de presentar un proyecto de ley de entidades financieras. En realidad no se trata de una ley de “entidades financieras”, porque cambia el paradigma. Se trata, por el contrario, de una ley de “servicios financieros”, entendiendo estos como un servicio público, lo que implica tener una regulación desde la perspectiva del usuario, y concebir al sistema financiero como una herramienta necesaria para ese desarrollo económico social y productivo. Esto es fundamental en aras de construir un modelo económico y social de crecimiento con equidad.

—La nueva ley que organiza la actividad política no va en ese camino que uno quisiera; apuntala el bipartidismo. ¿Qué opina?

—Es muy mala. No es una reforma política, sino una modificación del sistema de partidos, en referencia a la cuestión electoral, de internas, etcétera. Sólo avanza un poco respecto del tema del financiamiento. Pero no es una reforma política, porque en ese caso se tendría que abordar la cuestión de la democracia participativa y los institutos de democracia semidirecta, una discusión más profunda acerca de los sistemas de financiamiento, los mecanis-





mos de participación ciudadana, los institutos de libre acceso a la información pública y cómo llenar de democracia participativa nuestra democracia representativa. Lo que hace esta ley es ser funcional a la idea de encerrar el debate político y público en el universo del bipartidismo. Un bipartidismo que ya no es lo que era. El PJ ya no es el peronismo y la UCR ya no es el radicalismo, en términos de reconocimiento histórico. Esas estructuras actualmente son responsables de la degradación política. Es absurdo encerrar el debate político dentro de esas estructuras creyendo que eso mejora la calidad de la política. Es querer construir lo nuevo con estructuras ancladas en lo viejo.

–¿Por qué durante varios años de gobierno, cuando el poder político era mucho más fuerte, no se avanzó en la ley de entidades financieras, siendo claramente un tema importante, como lo es también la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central?

–Que la Argentina esté recorriendo esta avenida y se hayan puesto estos temas en debate genera mejores condiciones para discutir estas cosas. Pero es necesario que existan fuerzas progresistas que planteen ir por más, nuevas cuestiones para discutir. Esta ley establece que los bancos tengan que destinar el 40 por ciento de su crédito a la producción: 38 por ciento para las pymes y 2 por ciento para los microemprendimientos. Si esa decisión queda en manos del mercado, esto no sucede, porque es mucho más negocio para los bancos prestar

para comprar un electrodoméstico que para comprar un torno. Para que no haya concentración, cada banco puede tener como máximo el 8 por ciento del sistema financiero. Se regula la tasa para garantizar el acceso al crédito, entendiéndolo como un derecho de todos y de todas. Es importante el tema de la distribución territorial de las entidades bancarias. Desde el punto de vista exclusivo de la rentabilidad puede ser que no sea funcional o rentable tener un banco en algún pueblo. Pero desde el punto de vista del desarrollo social, económico, productivo y de crecimiento con equidad, es absolutamente necesario. No se trata simplemente de una cuestión vinculada a la rentabilidad de las entidades financieras, sino que es un servicio público. Por eso es importante generar herramientas para que esos lugares tengan un banco también. Hay que profundizar políticas distributivas y entender la distribución como un motor del crecimiento.

–Lo asignado al sistema de salud no llega al 2 por ciento del producto bruto. Pareciera que allí el Estado no está invirtiendo todo lo que tiene que invertir. ¿Qué piensa?

–Es un tema prioritario. La CTA habla del “blindaje social”, es decir, políticas activas que puedan llegar a los sectores más vulnerables y desprotegidos. Obviamente ese es el rol del Estado. Para construir una sociedad plena de derechos políticos, sociales, civiles, culturales y económicos se necesita de un Estado que sea garante de esos derechos. Lo mismo ocurre con

las políticas distributivas. Distribuir vía la presencia del Estado y también vía la participación de los trabajadores en el salario.

-La inflación aparece planteada como el gran problema por los grandes medios.

-Cuando se habla de la inflación, aparecen los personajes de las recetas tradicionales que proponen achicar el gasto público, enfriar la economía, aumentar las tasas, etcétera. Ese es el pensamiento de la derecha conservadora de este país, que se expresa en todo este tipo de debates. Básicamente van al ajuste y el endeudamiento. Esa es su lógica. Por eso es importante que se clarifiquen los debates. Algo que ha pasado estos últimos años es que ha vuelto la política. Queda más claro quién es quién. Es un momento muy intenso del debate político.

-¿No considera que es insuficiente destinar el 6 por ciento del producto bruto para la educación ante el desafío que tenemos por delante de brindar educación secundaria completa a todos los jóvenes?

-La educación es el motor para lograr una sociedad distinta, más justa, igualitaria, donde nadie quede a la intemperie; una democracia profunda para todos y todas y no para una parte. Hay que recuperar a la educación como una herramienta democratizadora del conocimiento, igualadora de oportunidades y ligada a la movilidad social ascendente. Es importante que también pueda generar las herramientas y los avances para poder crecer. Es parte de los grandes debates. En relación a las cuestiones pendientes de largo plazo, no hay nada más estratégico que la educación. Es fundamental que se debata esto. Ojalá sobre alguno de estos temas se puedan construir consensos que establezcan una suerte de piso que nos permita ir por más.

-El ministro de Educación acaba de anunciar el proyecto de ley de Educación Superior. Es una buena oportunidad para lograr consensos, como con la ley de Educación Nacional.

-Habría que trabajar en estos temas para generar grandes consensos. En otros, es razonable que haya miradas distintas, tensiones y conflictos. Existe una idea que asocia el conflicto con una democracia débil. Por el contrario, yo creo que las democracias suponen conflictos y tensiones. La idea de una democracia consensual y vacía, como una suerte de ronda de la felicidad donde todos nos damos la mano y somos felices, es absolutamente falsa. Debemos generar una democracia fuerte, que posea mecanismos para resolver democráticamente

El Plan Fénix según Sabbatella

"Ustedes tienen la capacidad de generar esos espacios que unen lo que la política no puede unir. Provocan en el buen sentido de la palabra. Interpelan a la sociedad y también a quienes nos toca cumplir un rol en el debate público. Le dan vida a esa búsqueda, y eso es absolutamente necesario y un aporte fundamental. Nosotros en particular nos sentimos muy cerca, y muy frecuentemente tomamos la producción de ustedes para poder generar los debates dentro del mismo espacio."

los conflictos y tensiones que existen dentro de ella. Pero es razonable y necesario que existan esos conflictos, porque habla de la diversidad y la puja de intereses. Esto no quita que haya temas sobre los cuales se puedan construir grandes consensos. Lo que tenemos que buscar es que todos los sectores que pertenecen al campo popular, y que poseen una mirada nacional y progresista, podamos construir un lugar común. Porque eso también es estratégico a la hora de pensar un proyecto de desarrollo con equidad en el país. Es fundamental que las fuerzas populares y progresistas podamos procesar en unidad nuestras diferencias y así construir una idea de unidad en la diversidad. Para eso es necesario el reconocimiento del otro, por parte de todos y cada uno de nosotros. Si creemos que solamente donde estamos nosotros se encuentran los verdaderos progresistas, nacionales y populares, es muy difícil. Actualmente, ese pensamiento se expresa en una parte del oficialismo y una parte de la oposición; en quienes estamos vinculándonos con el presente desde una mirada autónoma. Reconocer eso es el primer paso para poder encontrarnos.

-¿Con qué Argentina sueña?

-No es para quedar bien con usted, pero creo que soñamos una Argentina muy parecida. Básicamente se sintetiza en la existencia de una Argentina para todos y todas y no simplemente para un grupo. Una Argentina donde nadie quede afuera; con una democracia profunda garante de los derechos, que pueda saldar las deudas sociales existentes. La Argentina de la educación y la salud públicas. Una Argentina de democracia con justicia social. En términos de más largo plazo, sueño con una Argentina que tendría que ser feliz. Y en lo más inmediato, sueño con la posibilidad de recuperar a la política como una herramienta de transformación, capaz de convocar a proyectos colectivos y volver a entusiasmar a la gente. Que la política pueda volver a enamorar. Estamos pensando en una Argentina solidaria.

Diálogos políticos: buscando consensos progresistas

“**TERMINAR CON LA POBREZA**”

En la última de esta serie de entrevistas, contamos con la presencia de Ricardo Alfonsín, diputado por la UCR y uno de los referentes progresistas opositores más destacados. El hijo del ex presidente dialogó con Abraham Leonardo Gak sobre los desafíos que enfrenta el país, sobre el pasado y el futuro de nuestro pueblo.

–Tratamos de encontrar opiniones dentro del campo progresista para llegar a ciertos acuerdos, en un momento en que parece estar muy dura la lucha política. ¿Usted comparte la idea de que tenemos dos modelos que están en pugna, un modelo que confía en el mercado y otro que sostiene que el Estado es imprescindible?

–Absolutamente. No es nueva la discusión, sino que se viene dando desde que nació el capitalismo. En la década del '90 se logró imponer en la mayoría de la dirigencia política y en una proporción mayoritaria de la sociedad la idea de que el Estado era el problema, de igual modo que la política en un sentido general. Había que tratar de que las fuerzas de la economía, en el marco de la libertad de mercado, pudieran resolver todos los problemas planteados y asignar los recursos. Quienes hoy están en el gobierno acompañaron esas concepciones. Quienes hoy cuestionan tan severamente la década del '90



**Ricardo
Alfonsín**

fueron precisamente quienes la acompañaron y defendieron. No creo que lo hayan hecho de mala fe, sino porque realmente creían que de esa manera se podían resolver los problemas. Luego se han dado cuenta, a partir de las consecuencias que tuvieron las políticas aplicadas, de que estaban equivocados y se han arrepentido. Deberían tener un poco más de humildad. Recuerdo que en Santa Cruz hay un proyecto de resolución firmado por la actual Presidenta en el que les recomienda a los diputados de su provincia que voten a favor de la privatización de YPF. En el año '92, cuando Néstor Kirchner era gobernador, redujo por decreto los salarios y las jubilaciones de los empleados públicos en un 15 por ciento y postergó a dos o tres años el pago de los aguinaldos. No creo que lo hayan hecho por perversidad, sino que se deben haber encontrado en una situación tan grave que pensaron que esa era la única opción que tenían, con el objeto de luego ir mejorando la situación. Algunos dicen que se terminaron las ideologías, pero yo creo que nunca se van a terminar. Dicen que la diferencia entre la izquierda y la derecha son residuos de la historia; incluso hasta se ha llegado a hablar sobre "el fin de la historia". Siguen existiendo claras diferencias ideológicas. La política para el pensamiento conservador es un mal necesario. De allí las teorías sobre el Estado mínimo y la política mínima. Para ellos la política tiene el objetivo de organizar la sociedad, de manera que cada uno pueda ver garantizada su libertad individual, su propiedad, su integridad física. La política para el pensamiento progresista es mucho más que eso. Para nosotros, la política también es la actividad que tiene por objeto organizar la convivencia de manera tal que todos puedan vivir con dignidad. El pensamiento conservador despolitiza la dignidad.

—¿Cuáles son los problemas cruciales que tiene la Argentina para encarar este siglo?

—Nos tocó la conducir el proceso de recuperación de la democracia. Luchábamos por la democracia, el imperio de la ley y el estado de derecho. Creíamos que eran valores en sí mismos. Una vez, en Venezuela, algunos intelectuales de la izquierda europea que jamás se atreverían a hacer en Europa lo que nos proponían que hiciéramos acá en América latina, relativizaban el valor de la democracia formal. Y me acuerdo que Alfonsín en

ese congreso les dijo que "el que no distingue entre democracia formal y dictadura, no distingue entre la vida y la muerte". Pero todo esto también tenía un costado instrumental. Creíamos que llegando al poder, reconocido el derecho a elegir y ser elegido, podríamos avanzar hacia una democracia social, mejores niveles de distribución del ingreso, un crecimiento con equidad. Esa es la principal deuda que tenemos. No sólo este gobierno, sino la democracia en general. No sólo las dictaduras cercenan derechos y conculcan libertades; también la pobreza lo hace. Es una dictadura diferente, sin armas ni tanques. Una dictadura que ha desatado fuerzas que hoy resultan difíciles de controlar. Debemos lograr acuerdos básicos para terminar con la pobreza a partir de la puesta en marcha de un proceso de crecimiento y desarrollo con distribución del ingreso y equidad. No es una tarea exclusiva de la política, sino también del capital y el trabajo. Algunos piensan que esta búsqueda de consenso que proponemos, o el respeto a las instituciones, es un prejuicio burgués. Otros dicen que la búsqueda de consenso es una banalidad, porque en realidad la política es relación de fuerzas. Pero por eso hay que buscar consensos. Nunca la relación de fuerzas se encuentra enteramente del lado de una visión de país en particular. La virtud del estadista es saber medir la relación de fuerzas, y buscar consensos cuando es necesario. Hacer concesiones no es sacrificar principios, sino postergar la realización de esos principios hasta el momento en que dicha relación de fuerzas sea diferente. El juicio a las juntas llevado a cabo en la década del '80 es ilustrativo. ¿Cree que a nosotros no nos hubiese gustado juzgar a todos? Pero la política es relación de fuerzas. Si usted tira más





de la soga puede terminar conspirando contra los intereses que quiere defender. La situación era muy difícil. En circunstancias similares, en ningún país del mundo ni en ningún momento de la historia se había hecho algo semejante. Los que en aquel momento decían que no se podía hacer nada, ahora dicen que se hizo poco. Hoy las relaciones de fuerzas se modificaron, y se puede seguir avanzando.

–Creo que la sociedad, aunque lo reconoce, no valoró debidamente el esfuerzo que significó el juicio a las juntas. Lo que no quita que uno no pueda criticar posteriormente el manejo.

–Claro, pero critican de qué manera se podrían haber hecho las cosas. La crítica de decisión es fácil, pero cuando uno tiene que gobernar tiene que medir relaciones de fuerza y estas no se miden solamente en función de las relaciones de fuerza que existen en los ámbitos institucionales políticos. Tener más gobernadores o juntar más diputados para sancionar una ley es relativamente fácil, pero la relación de fuerzas se mide también en función de las que existen en otras esferas de la sociedad –en la económica, en la cultural, en la mediática– y cuando uno ve que esas relaciones de fuerzas son adversas tiene que buscar consensos. Esa postura del todo o nada es en realidad irresponsable e infantil. Termina perjudicando los intereses que pretende defender. Hay que ser responsables. Medir las relaciones de fuerza es fundamental para quien tiene que gobernar y para quien está en la oposición, para no asumir posturas demagógicas y voluntaristas, y no exigir más de lo que se puede. También está el riesgo de medir mal y exigir menos de lo que se podría haber conseguido. Es un error que puede llegar a ocurrir.

–Nos hemos desviado un poco, pero son te-

mas muy importantes. Aún no ha concluido el debate acerca de ese período histórico.

–A nivel mundial, el juicio a las juntas es una de las cosas que todavía se valoran mucho. En Europa, por ejemplo, es muy común que resalten este hecho. Porque muy pocos creían que era posible. Recuerdo que hasta Fidel Castro le decía a mi padre: “Termínala con esto porque estás poniendo en riesgo la democracia latinoamericana”. Vale recordar que cuando nosotros asumimos aún seguía habiendo gobiernos dictatoriales en Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia y Chile. Había que democratizar Latinoamérica, y la experiencia argentina atemorizaba a los militares, que no querían dar lugar a la transición en sus respectivos países por miedo a ser enjuiciados de la misma manera. Daniel Ortega también decía que había que terminar con eso, alegando que no se podía tirar tanto de la soga. No estoy hablando de hombres de la derecha, sino todo lo contrario. Después de todo lo que pasó algunos podrán decir que se podría haber hecho más, porque en realidad el mundo estaba cambiando. Con el diario del lunes es más fácil.

–Volviendo a la realidad de nuestro país, y focalizándonos en la búsqueda del consenso, hay varios temas de coyuntura que actualmente están en el candelero: la ley de reforma de las entidades financieras y el debate acerca del rol del Banco Central.

–Por supuesto que nos podemos poner de acuerdo. Hagámoslo a través de la ley, no a las trompadas. No hay país en el mundo que pueda progresar de esa manera. La sociedad en su conjunto empieza a comprender esta necesidad de cambio. A nivel mundial, se está desarrollando un cambio muy importante en la cultura

política. No hay país en el mundo que pueda progresar si no es previsible. Y esto implica ser respetuoso de las instituciones. De otra manera no vamos a poder progresar. Podremos, en todo caso, crecer tres o cuatro años para luego volver a foja cero. Eso ya lo conocemos y no nos sirve. Tenemos que discutir la situación del Banco Central, el sistema tributario. La Presidenta ha dicho que es el más injusto del planeta Tierra. ¿Qué espera entonces para cambiarlo? Han tenido mayoría en el Parlamento durante seis años. ¿Por qué no dieron el debate? La distribución del ingreso se resuelve a través de dos maneras. Hay una distribución primaria, que es la que se da a través del mercado, con los salarios. También hay una distribución secundaria que depende del sistema tributario, que es la que debe promover el Estado a través de los distintos servicios sociales: seguridad, educación, transporte y salud. En ese sentido estamos muy mal.

– ¿Considera que hay una ausencia de provisión de debates e ideas para el campo popular?

– Hanna Arendt dice que la política esencialmente es la discusión, el debate, la confrontación de opiniones. Las personas que actualmente tienen responsabilidad de gobierno poseen una profunda actitud antipolítica. Interpretan el debate y la discrepancia como un desafío a la autoridad. Se descalifica a quien piensa diferente. Se habla del partido de la Justicia y el partido de la prensa, diciendo que la oposición no es la oposición sino la prensa, esto sin perjuicio de que tengo muchísimas diferencias con muchos medios de comunicación. Lo que querría decir a la sociedad es que es posible salir de esta situación. No estamos así por una catástrofe natural o un designio divino sino porque no hemos hecho las cosas bien en la Argentina. Podríamos estar peor. Pero eso no es consuelo. Lo que nos desconcierna es que podríamos estar mejor. La sociedad no nos quiere ver más peleando entre nosotros. Cada uno sabe quién tuvo mayor o menor responsabilidad; en todo caso eso se lo dejamos a los académicos. Lo que tenemos que debatir en conjunto es cómo resolvemos los problemas del país. No es imposible. Terminar con la pobreza puede parecer poco ambicioso. Pero implica más salud, educación y trabajo. En los años anteriores, el cuestionamiento de la política era al capitalismo. Lamentablemente la humanidad no se desarrolló intelectualmente ni éticamente como para pensar en un modelo alternativo. Pero el capitalismo es muy injusto. Tal vez no hemos encontrado la alternativa, porque no nos hemos desarrollado lo suficiente. Mediante el voluntarismo no

El Plan Fénix según Alfonsín

“Estamos en una desigualdad terrible en relación con los sectores de derecha. No sólo en materia de comunicación, sino también en materia de los think tanks. En los últimos cuatro años, la derecha invirtió 4.000 millones de dólares en los Estados Unidos para financiar fundaciones think tanks para el Partido Republicano. Los partidos populares no tenemos la posibilidad de contar con estas herramientas. Por eso el Plan Fénix es tan importante, ya que es una usina de pensamiento popular, que tiene que ver con la inteligencia que produce el Estado y porque en su análisis ponen por encima el interés general. Pero tienen que ser absolutamente independientes. Su trabajo debe estar al servicio de los sectores populares, las causas nacionales y la constitución de los derechos, lo cual en definitiva está relacionado con la identidad nacional.”

hemos obtenido buenos resultados. Pasados los años, ha habido un cambio de enfoque. Antes cuestionábamos al capitalismo; ahora cuestionamos al capitalismo salvaje. Algunos dicen que con la caída del Muro de Berlín se cayeron también los muros que detentaban las peores lacras del capitalismo. No creo que quienes tienen la responsabilidad de organizar la sociedad la organicen de manera deliberada para producir injusticia. Está organizada de manera tal que no puede dejar de producir injusticia. Es muy difícil modificar estas cosas. En la Argentina podemos lograr mayores niveles de justicia y equidad si somos respetuosos de las instituciones, buscamos consensos a través de un debate público y comprometemos toda la energía social detrás de un proyecto de realización nacional. Es muy difícil dar discusiones más sofisticadas con semejantes niveles de pobreza. En un tiempo relativamente breve podemos salir de esta situación tan apremiante. Los tiempos culturales son propicios. La sociedad empieza a demandar consensos y nos va a castigar muy severamente si no somos capaces de dar respuesta a esto. A mí me dicen que hablo mucho de teoría o filosofía. Yo les respondería: “Más filosofía, menos encuestas”. Antonio Gramsci le oponía al pesimismo de la inteligencia el optimismo de la voluntad. Creo que llegó el tiempo de cambiar las cosas, y luchar por el optimismo de la inteligencia. Hay que terminar con eso de que “no hay alternativa”, ponernos a pensar cómo modificamos estas cosas, y sumarle al optimismo de la inteligencia el optimismo de la voluntad.

voces en el fenix.com

Un espacio para el debate